

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnissnr. 440
Urteil Nr. 70/93 vom 7. Oktober 1993

URTEIL

In Sachen: Präjudizielle Frage, gestellt vom Staatsrat in seinem Urteil Nr. 40.826 vom 23. Oktober 1992 in Sachen B. Scheuern und J. Watticant gegen das Öffentliche Sozialhilfezentrum von Schaerbeek und die Gemeinde Schaerbeek.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, P. Martens und J. Delruelle, unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand

Durch Urteil vom 23. Oktober 1992, das am 30. Oktober 1992 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, stellte der Staatsrat, dritte Kammer, dem Hof folgende präjudizielle Frage:

« Verstoßen die Artikel 277 bis 283 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung, 'soweit diese Bestimmungen die vorzeitige Ruhestandsversetzung von Bediensteten der Ortsbehörden erlauben würden, ohne daß vorher festgestellt worden ist, daß freiwilliges Ausscheiden sich als unzulänglich erwiesen hat' ? ».

II. Sachverhalt und vorheriges Verfahren

Barbara Scheuern und Jacques Watticant wurden von Amts wegen am 1. Juli 1990 durch eine Entscheidung des Sozialhilferates von Schaerbeek in den Ruhestand versetzt, in Ausführung eines Beschlusses dieses Rates bezüglich der Zwangsversetzung in den vorzeitigen Ruhestand der Mitglieder des Kranken- und Pflegepersonals, der Heilgymnasten und der Röntgentechniker. Diese Entscheidungen wurden in Ausführung der Artikel 277 bis 283 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 getroffen. Die Betroffenen haben diese Entscheidungen vor dem Staatsrat angefochten, indem sie u.a. darauf verwiesen, daß der Sozialhilferat insofern, als er vorher die Unzulänglichkeit der Maßnahmen des freiwilligen Ausscheidens nicht festgestellt habe, gegen die genannten Artikel 277 bis 283 verstoßen habe, so wie diese vom Hof in dessen Urteil Nr. 30/91 ausgelegt worden seien. Der Staatsrat stellte fest, daß der Sozialhilferat seine Entscheidungen nicht dem Mißerfolg nichtzwingender Maßnahmen untergeordnet hatte, und unterbreitete dem Hof die vorgenannte präjudizielle Frage.

III. Verfahren vor dem Hof

Der Hof wurde durch Übermittlung einer Ausfertigung der vorgenannten Verweisungsentscheidung, die am 30. Oktober 1992 in der Kanzlei einging, mit der präjudiziellen Frage befaßt.

Durch Anordnung vom selben Tag bestimmte der amtierende Vorsitzende die Mitglieder der Besetzung gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Die referierenden Richter waren der Ansicht, daß die Artikel 71 ff. des genannten Sondergesetzes in diesem Fall nicht anzuwenden seien.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes durch am 4. Dezember 1992 bei der Post aufgebene Einschreibebriefe, die den Empfängern am 7. und 8. Dezember 1992 übergeben wurden, zugestellt.

Die durch Artikel 74 des genannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte am 4. Dezember 1992 im *Belgischen Staatsblatt*.

Der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue de la Loi 16, hat mit einem am 20. Januar 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Die Flämische Regierung, vertreten durch den Minister für öffentliche Arbeiten, Raumordnung und innere Angelegenheiten, mit Amtssitz in 1030 Brüssel, avenue Galilée 5, Bk. 4, hat mit einem am 20. Januar 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Das Öffentliche Sozialhilfezentrum von Schaerbeek und die Gemeinde Schaerbeek, mit erwähntem Domizil in der Kanzlei von RA J. Bourtembourg, 1060 Brüssel, rue de Suisse 24, haben mit einem am 21. Januar 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen gemeinsamen Schriftsatz eingereicht.

Barbara Scheuern, wohnhaft in 1040 Brüssel, rue de Linthout 89A, Bk. 30, hat mit einem am 22. Januar 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes wurden Abschriften dieser Schriftsätze mit am 9. März 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die den Empfängern am 10., 11. und 12. März 1993 übergeben wurden, übermittelt.

Barbara Scheuern einerseits und das Öffentliche Sozialhilfezentrum von Schaerbeek und die Gemeinde Schaerbeek andererseits haben mit am 8. April 1993 bzw. am 9. April 1993 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen jeweils einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 7. Januar 1993 hat der Hof die Richterin J. Delruelle angewiesen, die Besetzung zu vervollständigen und den Richter D. André zu ersetzen, der zum Vorsitzenden des Hofes gewählt worden war und später in den Ruhestand getreten ist.

Durch Anordnung vom 2. März 1993 verlängerte der Hof die für die Urteilsfällung festgelegte Frist bis zum 30. Oktober 1993.

Durch Anordnung vom 1. Juni 1993 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 22. Juni 1993 anberaumt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien in Kenntnis gesetzt, die ebenso wie ihre Rechtsanwälte mit am 2. Juni 1993 bei der Post aufgegebenen und den Empfängern am 3. und 4. Juni 1993 zugestellten Einschreibebriefen über die Terminfestsetzung informiert wurden.

Durch Anordnung vom 22. Juni 1993 hat der Vorsitzende F. Debaedts festgestellt, daß er aufgrund seiner bevorstehenden Versetzung in den Ruhestand verhindert war, als Mitglied der Besetzung aufzutreten, und daß der Richter L. De Grève - zur Zeit Vorsitzender des Hofes - die Aufgaben des Vorsitzenden wahrnahm, und den Richter H. Boel ernannt, um die Besetzung zu vervollständigen.

Auf der Sitzung vom 22. Juni 1993:

- erschienen
- . RÄin M. Detry *loco* RÄin J. Geairain, in Brüssel zugelassen, für B. Scheuern,
- . RA J. Bourtembourg, in Brüssel zugelassen, für das Öffentliche Sozialhilfezentrum von Schaerbeek und die Gemeinde Schaerbeek,
- . RA J. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,
- . RA L. Van Helshoecht, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die Richter P. Martens und L.P. Suetens Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des Sondergesetzes von 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Standpunkt von Barbara Scheuern

A.1. In seinem Zurückweisungsurteil Nr. 30/91 habe der Hof die Gesetzmäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen anerkannt, unter der Bedingung, daß den zwingenden Durchführungsmaßnahmen nicht-zwingende Maßnahmen, wie z.B. das freiwillige Ausscheiden, vorausgingen, die sich als unzulänglich erwiesen hätten. Der Hof habe somit sein Urteil an Bedingungen gebunden. Daraus sei daher zu schließen, daß die fraglichen Bestimmungen gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstoßen, soweit sie vorzeitige Ruhestandsversetzungen zulassen, ohne daß die Unzulänglichkeit freiwilligen Ausscheidens vorher festgestellt worden ist.

Standpunkt des ÖSHZ und der Gemeinde Schaerbeek

A.2.1. Die außergewöhnlichen Maßnahmen, die durch die fraglichen Bestimmungen erlaubt würden, stünden in Verbindung mit der Krise der Gemeindefinanzen. Die Krankenhäuser, die von einem ÖSHZ abhängen, dürften gemäß der auf sie anwendbaren Gesetzgebung in ihrer Verwaltung kein Defizit aufweisen. Die in Schaerbeek getroffenen Maßnahmen seien gerechtfertigt gewesen, denn der Grund für das sich im Jahre 1987 auf 40 Millionen belaufende Defizit sei strukturbedingt durch die erhebliche Differenz zwischen einerseits den Lohnkosten für die Ärzte, die zwischen 1990 und 1994 das Alter von 55 Jahren erreichen und 20 Dienstjahre aufwiesen, und andererseits den ärztlichen Honoraren, die sie aufgrund ihrer Tätigkeit erhielten, verursacht worden.

A.2.2. Die Urteilsbegründung, die bezugnehmend auf die Vorarbeiten die Notwendigkeit hervorhebe, zuerst auf freiwilliges Ausscheiden zurückzugreifen, sei nicht untrennbar mit dem Urteilstenor verbunden. Es handele sich um eine allgemeine Regel, nicht um eine absolute Regel, die keinerlei Ausnahme zuläßt. In anderen Abschnitten der Vorarbeiten werde deutlich, daß der beanstandeten Maßnahme normalerweise - nicht notwendigerweise - freiwilliges Ausscheiden vorausgehe.

Standpunkt der Flämischen Regierung

A.3.1. In seinem Urteil Nr. 30/91 habe der Hof entschieden, daß die fraglichen Bestimmungen in der vom Hof vermittelten Auslegung das Gleichheitsprinzip nicht verletzen würden. Wenn die Zwangsversetzung in den vorzeitigen Ruhestand möglich wäre, ohne daß nicht-zwingende Maßnahmen sich als unzulänglich erwiesen haben, hätte die Maßnahme keine gesetzmäßige Zielsetzung oder wäre sie zumindest unverhältnismäßig. Die fraglichen Bestimmungen würden in diesem Fall gegen das Gleichheitsprinzip verstoßen.

A.3.2. Außerdem habe der föderale Gesetzgeber durch die beanstandeten Bestimmungen die Zuständigkeiten mißachtet, die den Regionen auf dem Gebiet der Finanzierung der Gemeinden (Artikel 6 § 1 VIII 2°) und den Gemeinschaften auf dem Gebiet der Finanzierung der ÖSHZ (Artikel 5 § 1 II 2°) durch das Sondergesetz vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung zugewiesen worden seien.

Standpunkt des Ministerrats

A.4.1. Vor der Verabschiedung des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 hätten die Gemeinden und die ÖSHZ bereits über eine Reihe rechtlicher Mittel zur Verfügung gehabt, um ihre Ausgaben auf dem Gebiet der Löhne und Gehälter ihres Personals zu verringern. Da diese gewöhnlichen Mittel in manchen Gemeinden nicht ausgereicht hätten, seien ihnen die in den fraglichen Bestimmungen aufgeführten Möglichkeiten eröffnet worden. Da die Ortsbehörden unter der Aufsicht der übergeordneten Instanz am ehesten in der Lage seien, die zu leistenden Anstrengungen zu bewerten, habe das Gesetz sich darauf beschränkt, die Leitlinien der den Gemeinden zugewiesenen Zuständigkeiten vorzugeben, die zwar dem freien Ermessen überlassen würden, nicht aber willkürlich anzuwenden seien. Die Feststellung, daß die zwingenden Maßnahmen nicht zum Erfolg geführt hätten, sei auf die Situation der Gemeinden zurückzuführen, denen nur dann Finanzmittel zugestanden würden, wenn sie gezwungen seien, Sanierungsmaßnahmen zu treffen.

A.4.2. Das freiwillige Ausscheiden betreffe jene Bediensteten, die ab ihrem sechzigsten Lebensjahr eine vorzeitige Ruhestandsversetzung in Anwendung der Artikel 46 ff. des Gesetzes vom 15. Mai 1984 über Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Pensionsregelungen beantragt hätten. Bei diesen Abgängen handele es sich um ein Element unter vielen, die von den Ortsbehörden berücksichtigt werden müßten. Sie seien jedoch nicht als ausschlaggebendes Kriterium zu betrachten, dem die Anwendung des Gesetzes untergeordnet würde. Im Urteil des Hofes veranschauliche die Bezugnahme auf das freiwillige Ausscheiden den Begriff der nicht-zwingenden Maßnahmen. Die Unzulänglichkeit aller klassischen Mittel, die den Ortsbehörden zur Verfügung gestellt worden seien, führe dazu, daß sie auf zwangsweise Ruhestandsversetzungen zurückgreifen.

Erwiderung von Barbara Scheuern

A.5. In seinem Urteil Nr. 30/91 habe der Hof die Methode der konformen Auslegung angewandt. Nur in der in dem Urteil aufgeführten Auslegung - jene, die als notwendige Vorbedingung die Feststellung eines Fehlens ausreichender Ergebnisse nicht-zwingender Maßnahmen festlege - erkläre der Hof die fraglichen Bestimmungen für verfassungsmäßig.

Erwiderung der Gemeinde Schaerbeek und des ÖSHZ von Schaerbeek

A.6. Ein Zurückweisungs Urteil habe nur verhältnismäßige Rechtskraft. Um auf die vom Staatsrat gestellte Frage zu antworten, genüge es daher nicht, auf das Urteil Nr. 30/91 zu verweisen.

In vorliegendem Fall sei es nicht notwendig gewesen, die Unzulänglichkeit des freiwilligen Ausscheidens festzustellen, da diese Feststellung keinerlei Auswirkung auf die Pflicht des ÖSHZ gehabt hätte, zwingende Maßnahmen anzuwenden, um ihre finanziellen Schwierigkeiten zu bewältigen.

A.7. Der neue Klagegrund der Flämischen Regierung ist unzulässig. Eine derartige Möglichkeit sei nur im Fall einer Nichtigkeitsklage vorgesehen (Artikel 85 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof).

- B -

B.1. Laut Artikel 85 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof

haben die Regierungen, die dem Hof innerhalb der in Absatz 1 desselben Artikels vorgesehenen Frist einen Schriftsatz übermitteln, das Recht, neue Klagegründe vorzubringen, wenn die Rechtssache eine Nichtigkeitsklage betrifft.

Keine Bestimmung des Gesetzes sieht diese Möglichkeit vor, wenn es sich um eine präjudizielle Frage handelt.

Insofern die Flämische Regierung in ihrem Schriftsatz einen neuen Klagegrund vorbringt, der mit einem Verstoß gegen die Zuständigkeitsvorschriften zusammenhängt, während die dem Hof gestellte präjudizielle Frage einen möglichen Verstoß gegen die Artikel 6 und 6*bis* der Verfassung betrifft, ist dieser Schriftsatz unzulässig.

B.2. Artikel 278 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 besagt folgendes:

« Ungeachtet jeder anderslautenden Gesetzes-, Verordnungs- oder Vertragsbestimmung kann der Gemeinderat oder der Sozialhilferat beschließen, ab einem vor ihm festgelegten Alter, das mindestens 55 Jahren beträgt und je nach den Dienststellen, Ämtern oder Graden unterschiedlich sein kann, alle in diesem Kapitel betroffenen Bediensteten zwangsweise in den Ruhestand zu versetzen.

Diese Zwangsversetzung in den Ruhestand kann jedoch nicht erfolgen, bevor der Bedienstete mindestens 20 Dienstjahre vorweist, die notwendig sind, um ihm den Anspruch auf Altersversorgung einzuräumen, ausschließlich der gutgeschriebenen Jahre für Ausbildung und der übrigen gutgeschriebenen Zeitspannen der dienstlichen Verwendung, die für die Festlegung der Gehälter herangezogen werden ».

Artikel 277 schreibt vor, daß diese Vorschrift mit Ausnahme bestimmter, darin erwähnter Kategorien von Bediensteten auf die «in den Gemeinden und Sozialhilfezentren festangestellten Bediensteten, die mit ihrer Aufsichtsbehörde eine Darlehensvereinbarung abgeschlossen haben, das durch finanzielle Sanierungsmaßnahmen bedingt ist, » Anwendung findet.

B.3. In seinem Urteil Nr. 30/91 hat der Hof folgendes festgestellt und erwogen:

« B.3.1. Die angefochtenen Bestimmungen gelten nur für die Gemeinden und Öffentlichen Sozialhilfezentren, die mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben und mit ihrer Aufsichtsbehörde eine durch Maßnahmen zur finanziellen Sanierung bedingte Darlehensvereinbarung abgeschlossen haben. Aus den parlamentarischen Vorarbeiten geht hervor, daß erst wenn freiwilliges Ausscheiden sich als unzulänglich erweist, die vorgenannten Behörden in dem Fall, daß sie zu Personalausgaben gezwungen sein sollten, die mit ihren heutigen finanziellen Möglichkeiten überhaupt nicht vereinbar sind, die Erlaubnis erhalten würden, die durch das angefochtene Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur zwangsweisen Vorruhestandsversetzung zu ergreifen (*Drucks.*, Kammer, 1989-1990, Nr. 975/15, SS. 3-5).

B.3.2. Das Unterscheidungskriterium des Gesetzes ist objektiv, da sich die angefochtenen Bestimmungen auf die Bediensteten der Gemeinden und Öffentlichen Sozialhilfezentren, die mit ihrer Aufsichtsbehörde eine Darlehensvereinbarung im Sinne des vorgenannten Artikels 277 abgeschlossen haben, beziehen.

Der Gesetzgeber kann rechtmäßig zum Erstreben eines Zieles, das darin besteht, die Finanzen der Ortsbehörden zu sanieren, beitragen und der Meinung sein, daß die Gemeinden und Öffentlichen Sozialhilfezentren, die erwiesenermaßen mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, dazu ermächtigt sein müssen, wenn nichtzwingende Maßnahmen - etwa das freiwillige, vorzeitige Ausscheiden - zu keinem hinreichenden Ergebnis geführt haben, Maßnahmen zu ergreifen, um dort Abhilfe zu schaffen, wo die Ausgaben am größten sind, so wie es im allgemeinen bei der Entlohnung des Personals der Fall ist. »

B.4. Dadurch hat der Hof unterstrichen, daß die fraglichen Maßnahmen nur insofern mit dem Gleichheitsprinzip vereinbar sind, als vorher festgestellt worden ist, daß weniger zwingende Maßnahmen - wie das freiwillige Ausscheiden - nicht ausreichen, um die Finanzen der betroffenen

Ortsbehörden zu sanieren. Es besteht keine angemessene Notwendigkeit, zwingenden Sanierungsmaßnahmen zu erlassen, die die betroffenen Personalmitglieder weitreichend treffen, wenn die Zielsetzung ebenfalls auf freiwilliger Basis erreicht werden kann. Wenn diese Forderung nicht erfüllt wäre, gäbe es keine angemessene und verhältnismäßige Verbindung zwischen der Zielsetzung und den eingesetzten Mitteln.

Es obliegt dem Staatsrat, unter Berücksichtigung des Vorstehenden zu überprüfen, ob die Ortsbehörden die Artikel 277 bis 283 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 im Einzelfall ordnungsgemäß angewandt haben oder nicht.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Die Artikel 277 bis 283 des Programmgesetzes vom 22. Dezember 1989 verstoßen nicht gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung in jener Auslegung, der zufolge sie die vorzeitige Ruhestandsversetzung von Bediensteten der Ortsbehörden nicht erlauben würden, ohne daß vorher festgestellt worden ist, daß weniger zwingende Maßnahmen - wie freiwilliges Ausscheiden - sich als unzulänglich erwiesen haben.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 7. Oktober 1993.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) H. Van der Zwalm

(gez.) M. Melchior