

Geschäftsverzeichnissnr. 707
Urteil Nr. 21/95 vom 2. März 1995

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigklärung des Gesetzes vom 30. März 1994 über soziale Bestimmungen und insbesondere seines Titels X, erhoben von Josette Duchesne.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern H. Boel, L. François, P. Martens, G. De Baets und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 20. Mai 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 24. Mai 1994 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Josette Duchesne, Domizil erwählend in 1000 Brüssel, place Fontainas 9/11, Klage auf Nichtigklärung des Gesetzes vom 30. März 1994 über soziale Bestimmungen und insbesondere seines Titels X. - Bestätigung und Änderung des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 zur Durchführung des Gesetzes vom 6. Januar 1989 zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes - Kapitel I. -Bestätigung, Artikel 90 (*Belgisches Staatsblatt* vom 31. März 1994).

## II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 25. Mai 1994 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 29. Juni 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 2. Juli 1994.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 5. August 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 31. August 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

J. Duchesne hat mit am 30. September 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 26. Oktober 1994 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 20. Mai 1995 verlängert.

Durch Anordnung vom 11. Januar 1995 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 9. Februar 1995 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 11. Januar 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 24. Januar 1995 hat der Hof die Besetzung in Anbetracht der Ruhestandsversetzung eines der Besetzung angehörenden französischsprachigen Richters um den Richter R. Henneuse ergänzt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 9. Februar 1995

- erschienen

- . RA M. Detry, in Brüssel zugelassen, für J. Duchesne,
- . RA B. Lombaert *loco* RA E. Gillet, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter P. Martens und G. De Baets Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

### III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmung*

Artikel 90 des Gesetzes vom 30. März 1994 über soziale Bestimmungen besagt:

« Der königliche Erlaß vom 24. Dezember 1993 zur Durchführung des Gesetzes vom 6. Januar 1989 zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes wird mit Wirkung vom Tag seines Inkrafttretens bestätigt. »

### IV. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

#### *Standpunkt der Klägerin*

A.1. Die Klägerin, festangestellte Lehrkraft im Unterrichtswesen der Französischen Gemeinschaft, habe vor dem Staatsrat Klage auf Nichtigerklärung des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 zur Durchführung des Gesetzes vom 6. Januar 1989 zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes erhoben, und zwar insofern, als dieser Erlaß die Lohnkürzungsmaßnahmen auf das Personal des von den Gemeinschaften organisierten oder subventionierten Unterrichtswesens anwendbar mache. Sie habe dabei drei Klagegründe vorgebracht: Verletzung des Gewerkschaftsstatuts, weil nicht vorher über den Erlaß verhandelt worden sei; Verletzung des vorgenannten Gesetzes vom 6. Januar 1989, das nicht auf den öffentlichen Dienst anwendbar sei; Verletzung der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, denen zufolge nur die Französische Gemeinschaft dafür zuständig sei, Maßnahmen zu ergreifen, die das Besoldungsstatut ihrer Beamten betreffen.

Mit der angefochtenen Bestimmung habe der föderale Gesetzgeber den königlichen Erlaß vom 24. Dezember 1993 bestätigt.

A.2. In ihrer Eigenschaft als Lehrkraft weise die Klägerin ein Interesse an der Nichtigerklärung eines ihr Besoldungsstatut betreffenden Gesetzes nach.

A.3. Der einzige in der Klageschrift vorgebrachte Klagegrund geht von einer Verletzung von Artikel 127 § 1 2° der Verfassung aus; aufgrund dieser Bestimmung sei nur der Rat der Französischen Gemeinschaft dafür zuständig, Maßnahmen zu ergreifen, die sich auf das Besoldungsstatut des Lehrpersonals dieser Gemeinschaft beziehen.

#### *Standpunkt des Ministerrates*

A.4. Das Gesetz vom 30. März 1994 könne von der Klägerin nur insofern angefochten werden, als es Artikel 1 § 2 3° des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 bestätige, der den betreffenden Erlaß auf die « Verwaltungsbehörden und anderen Dienststellen der Gemeinschaften und Regionen » anwendbar mache.

A.5. Die föderale Behörde sei dafür zuständig, Maßnahmen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu ergreifen. Außerdem sei nur sie gemäß Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 3° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen für die Preis- und Einkommenspolitik zuständig. Sie könne also Vorschriften bezüglich einer eventuellen Lohnkürzung erlassen; es gebe keinen Grund, anzunehmen, daß es für die Einkünfte gewisser sozialwirtschaftlicher Kategorien Abweichungen von dieser Zuständigkeit gebe, auch wenn diese Kategorien zu Sektoren gehören würden, die der Zuständigkeit der Regionen und Gemeinschaften unterlägen.

A.6. Der Vorbehalt der Wirtschafts- und Währungsunion, die ein grundlegendes Prinzip der Staatsstruktur darstelle, sei nur dann sinnvoll, wenn die allgemeinen Mechanismen der Bildung und Entwicklung der Preise und Produktionskosten in den jeweiligen Regionen gleichgelagert seien. Es sei also normal, daß der Staat weiterhin für die Preis- und Einkommenspolitik zuständig sei.

A.7. Die Einkommenspolitik beziehe sich nicht nur auf die Lohnkosten, denn die Einkünfte - welche auch immer - würden sich auf bestimmte Faktoren auswirken, die die Kosten der Unternehmen beeinflussen würden, und zwar einschließlich derjenigen, die sich auf die Beamten des öffentlichen Dienstes bezögen. Deshalb beziehe das Gesetz vom 6. Januar 1989 in die dem König erteilte Ermächtigung die Einkünfte « aus allen anderen beruflichen Tätigkeiten » (Artikel 10 § 1 1°) ein und erlaube es Ihm, « für die anderen sozialwirtschaftlichen Kategorien » (Artikel 10 § 1 2°) Maßnahmen zu ergreifen, deren Wirkung der Festlegung jenes Rahmens entspreche, in dem jedes Abkommen über die Einkommensentwicklung der Lohnempfänger zu schließen sei.

A.8. Die Einkommenspolitik hänge eng mit der zum Kompetenzbereich des Staates gehörenden Steuerpolitik zusammen.

A.9. In Belgien arbeite etwa ein Viertel der Erwerbstätigen im öffentlichen Dienst; dabei handele es sich um eine beträchtliche Anzahl von Verbrauchern, die als wirtschaftliche Entscheidungsträger fast ausschließlich durch ihre Gehälter auf die Märkte Einfluß nähmen.

A.10. Indem der Gesetzgeber die allgemeinen Modalitäten der Bildung und Indexierung der Gehälter der Beamten der Gemeinschaften und Regionen festgelegt habe, habe er die statutarischen Vorschriften dieser Beamten unberührt gelassen, ob es sich nun um ihr Besoldungs- oder um ihr Verwaltungsstatut handele.

#### *Erwiderung der Klägerin*

A.11. Die angefochtene Bestimmung habe den Wortlaut des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 nicht *in extenso* übernommen. Sie umfasse nur einen einzigen Artikel, und ihre Tragweite bestehe nur darin, durch die Bestätigung dieses königlichen Erlasses dessen Verwirkung zu verhindern, die in Artikel 11 des Gesetzes vom 6. Januar 1989 vorgesehen sei. Der Klagegegenstand sei unteilbar; die Klage könne nicht zur teilweisen Nichtigerklärung führen.

A.12. Unberechtigterweise erweitere das angefochtene Gesetz den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 6. Januar 1989 auf den öffentlichen Dienst, da dieses Gesetz eben nur den Privatsektor bezwecke, wie der Staatsrat in dem Gutachten zum Entwurf des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 betont habe (*Belgisches Staatsblatt* vom 31. Dezember 1993, S. 29.291).

A.13. Die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen Sektor und dem Privatsektor sei im Einklang mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung. Die Organisation des Privatsektors beruhe auf drei « Pfeilern »: Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung; die Organisation des öffentlichen Sektors gehe aber von der Gegenüberstellung zweier Gesprächspartner aus, wobei es sich um den Staat in dessen Eigenschaft als Arbeitgeber und um die Gewerkschaftsorganisationen handele. Im öffentlichen Sektor könne der Staat als Arbeitgeber einseitige Maßnahmen ergreifen, soweit die durch das Gesetz vom 19. Dezember 1974 organisierten Verfahren eingehalten werden. Eben auf dieser Möglichkeit des Ergreifens einseitiger Maßnahmen beruhe der Ausschluß des öffentlichen Dienstes aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes vom 6. Januar 1989, und somit die Gesetzwidrigkeit des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993.

A.14. In der Annahme, daß die Zuständigkeit des Staates im Bereich der Preis- und Einkommenspolitik es ihm erlauben würde, die durch Artikel 127 § 1 der Verfassung den Gemeinschaftsbehörden eingeräumte Zuständigkeit einzuschränken, so hätte der föderale Gesetzgeber das Gesetz vom 6. Januar 1989 dahingehend abändern müssen, daß alle öffentlichen Dienste in dessen Zuständigkeit fallen würden. Der föderale Gesetzgeber habe dem Bestätigungsverfahren den Vorzug gegeben, das durch Artikel 11 des Gesetzes vom 6. Januar 1989 vorgeschrieben sei und keineswegs zum Ziel habe, die bei der Einführung des Gesetzes begangenen Gesetzeswidrigkeiten auszugleichen.

A.15. Hilfsweise wird vorgebracht, daß das Verfahren zur Bestätigung des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, indem es der Klägerin eine wesentliche jurisdiktionelle Garantie versage, die für jeden Bürger gelte und darin bestehe, daß über die von ihr erhobene Klage befunden werde.

- B -

B.1. Artikel 8 des Gesetzes vom 6. Januar 1989 zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes erlaubt es der föderalen Regierung, aufgrund eines jährlichen Berichtes und Gutachtens des Zentralrats für die Wirtschaft die Sozialpartner aufzufordern, entweder durch einen Kollektivvertrag Maßnahmen zur Sicherung bzw. Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Unternehmen festzulegen oder der föderalen Regierung innerhalb einer einmonatigen Frist solche Maßnahmen vorzuschlagen.

Hält die föderale Regierung nach Ablauf dieser Frist die Wettbewerbsfähigkeit weiterhin für gefährdet, so kann sie den gesetzgebenden Kammern eine begründete Erklärung in diesem Sinne vorlegen.

Wenn die Kammern in einer Abstimmung festgestellt haben, daß die Wettbewerbsfähigkeit gefährdet ist, verfügt der König über eine zweimonatige Frist, um durch einen im Ministerrat beratenen Erlaß Maßnahmen im Sinne von Artikel 10 des Gesetzes, die Er zur Sicherung bzw. Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit für notwendig hält, zu ergreifen (Artikel 8 § 5).

B.2. Bei der ersten der in Artikel 10 vorgesehenen Maßnahmen handelt es sich um

« 1° die Einschränkung der Berücksichtigung der Faktoren, die das nominale Einkommenswachstum der Lohnempfänger bestimmen, mit einer entsprechenden Kürzung der Einkünfte von Freiberuflern und Selbständigen, der Sozialleistungen, der Mieten, der Dividenden, der Tantiemen und der Einkünfte aus allen anderen beruflichen Tätigkeiten. »

B.3. Nach erfolgter Beachtung des ordentlichen Verfahrens zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit - wie zu B.1 beschrieben - hat der König den königlichen Erlaß vom 24. Dezember 1993 zur Durchführung des Gesetzes vom 6. Januar 1989 zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes ergehen lassen. Durch diesen Erlaß wurden Maßnahmen zur Lohn- und Gehaltskürzung ergriffen. Nach Artikel 1 § 1 gilt der Erlaß für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die durch einen Arbeitsvertrag gebunden sind. Artikel 1 § 2 erweitert seinen Anwendungsbereich auf die « festangestellten, im Anwärterdienst tätigen, im Vertragsverhältnis stehenden und hilfsweise angestellten Personalmitglieder », die unter anderen in den « Verwaltungsbehörden und anderen Dienststellen der Gemeinschaften und Regionen » (3°) und den « von den Gemeinschaften oder der föderalen Behörde subventionierten offiziellen und freien Unterrichtsanstalten (...) » (6°) tätig sind. Die Klägerin hat diesen Erlaß vor dem Staatsrat angefochten.

B.4. Artikel 11 § 1 des Gesetzes vom 6. Januar 1989 bestimmt, daß die unter anderem in Anwendung von Artikel 8 § 5 ergangenen Erlasse am Ende des siebten Monats, der auf jenen Monat folgt, in dem die in diesem Artikel genannte Abstimmung stattgefunden hat, unwirksam werden, wenn sie nicht vor diesem Stichtag durch Gesetz bestätigt worden sind.

Das angefochtene Gesetz bestätigt den königlichen Erlaß vom 24. Dezember 1993.

B.5. Die Klägerin hat nur insofern ein Interesse an ihrer Klage, als die angefochtene Bestimmung die Situation der Lehrkräfte betrifft. Der Hof prüft die angefochtene Bestimmung nur insofern, als sie Artikel 1 § 2 des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 bestätigt hat, und lediglich in dem Maße, wie dieser auf das Lehrpersonal Anwendung findet.

B.6. Die Gesetzmäßigkeit des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993 setzt voraus, daß der König die durch Artikel 10 § 1 des Gesetzes vom 6. Januar 1989 Ihm erteilte Ermächtigung nicht überschritten hat. Nachdem der Hof mit einer Klage befaßt worden ist, in der behauptet wird, der föderale Gesetzgeber habe eine dem Dekretgeber obliegende Zuständigkeit ausgeübt, braucht der Hof nicht zu prüfen, ob das angefochtene Gesetz einen mit dem Fehler der Zuständigkeitsüberschreitung behafteten Erlaß bestätigt hat; die Frage, ob das vorgenannte Gesetz vom 6. Januar 1989 es dem König erlaubt, Maßnahmen zu ergreifen, die auf die Beamten des öffentlichen Dienstes anwendbar sind, bildet den Kern des dem Staatsrat vorgelegten Streitfalls, ist der vorliegenden Klage aber fremd. Durch die Bestätigung des königlichen Erlasses vom

24. Dezember 1993 hat der föderale Gesetzgeber selbst die Maßnahmen zur Einkommenskürzung auf den öffentlichen Dienst und somit auch auf das Personal des Gemeinschaftsunterrichtswesens anwendbar gemacht. Der Hof hat lediglich zu prüfen, ob das Bestätigungsgesetz von einer zum Kompetenzbereich der föderalen Behörde gehörenden Angelegenheit handelt.

B.7. Gemäß Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 3° des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung ist nur die föderale Behörde für die Preis- und Einkommenspolitik zuständig. Indem der föderale Gesetzgeber Maßnahmen bestätigt hat, die einerseits in der Regelung der Bindung der Löhne an die Indexzahl der Einzelhandelspreise (Artikel 2 und 3 des königlichen Erlasses vom 24. Dezember 1993) und andererseits in der Lohnkürzung (Artikel 4 bis 6 desselben königlichen Erlasses) bestehen, hat er die durch die vorgenannte Bestimmung von Artikel 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ihm zugewiesene Zuständigkeit ausgeübt. Vom Begriff «Einkünfte» die Gehälter des in den von der Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Unterrichtsanstalten tätigen Personals auszuschließen, würde darauf hinauslaufen, dieser Bestimmung eine Beschränkung hinzuzufügen, die gar nicht darin enthalten ist. Außerdem würde dies bedeuten, daß in der Preis- und Einkommenspolitik das Risiko einer Ungleichheit und Inkohärenz eingeführt wird, welches der Sondergesetzgeber eben hat vermeiden wollen, indem er die föderale Behörde mit dieser Angelegenheit betraut hat.

B.8. Der föderale Gesetzgeber wäre jedoch nicht berechtigt, mittels seiner Zuständigkeit im Bereich der Preis- und Einkommenspolitik die Zuständigkeit der Gemeinschaften, das Besoldungsstatut der Lehrkräfte zu regeln, zu mißachten. Durch Artikel 127 § 1 2° der Verfassung wurde die Angelegenheit des Unterrichtswesens nämlich den Gemeinschaftsräten zugewiesen, mit Ausnahme der Festlegung von Beginn und Ende der Schulpflicht, der Mindestbedingungen für die Ausstellung der Diplome, und der Pensionsregelungen.

B.9. Diese Zuständigkeit der Gemeinschaften darf den Föderalstaat nicht daran hindern, Maßnahmen zur Mäßigung zu ergreifen - auch wenn die Gehälter des Lehrpersonals dadurch gekürzt werden -, soweit diese Behörde bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit den allgemeinen Charakter dieser Maßnahmen für unerlässlich halten konnte, damit eine kohärente Preis- und Einkommenspolitik verwirklicht wird.

B.10. Dem von einer Verletzung der Zuständigkeitsvorschriften ausgehenden Klagegrund ist nicht stattzugeben.

B.11. Der von einer Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung ausgehende Klagegrund ist nur im Erwiderungsschriftsatz der Klägerin enthalten. Er stellt einen neuen Klagegrund dar, der außerhalb der in Artikel 85 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof genannten Hypothese vorgebracht worden ist. Der Klagegrund ist demzufolge unzulässig.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 2. März 1995, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter P. Martens bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 des vorgenannten Gesetzes durch die Richterin J. Delruelle vertreten wird.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

M. Melchior