

Geschäftsverzeichnissnr. 692
Urteil Nr. 29/95 vom 4. April 1995

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 9 und 10 des Gesetzes vom 6. August 1993 bezüglich der Pensionen des ernannten Personals der Ortsbehörden, erhoben von der Intercommunale d'oeuvres sociales pour la région de Charleroi.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, 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 14. März 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 15. März 1994 in der Kanzlei eingegangen ist, wurde Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 9 und 10 des Gesetzes vom 6. August 1993 bezüglich der Pensionen des ernannten Personals der Ortsbehörden (*Belgisches Staatsblatt* vom 17. September 1993), wegen Verstoßes gegen die Artikel 10, 11 und 170 der Verfassung sowie Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, erhoben von der Intercommunale d'oeuvres sociales pour la région de Charleroi, Interkommunale in der Rechtsform einer Genossenschaft, mit Sitz in Charleroi, boulevard Joseph II, 13.

II. Verfahren

Durch Anordnung vom 15. März 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 31. März 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. April 1994.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 13. Mai 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 27. Mai 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Durch Anordnung vom 28. Juni 1994 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 14. März 1995 verlängert.

Die klagende Partei hat mit am 30. Juni 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 15. Dezember 1994 hat der amtierende Vorsitzende in Anbetracht der Ruhestandsversetzung eines der Besetzung angehörenden französischsprachigen Richters die Besetzung um die Richterin J. Delruelle ergänzt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Hof jede Partei aufgefordert, einen Ergänzungsschriftsatz einzureichen und der jeweils anderen Partei spätestens am 20. Januar 1995 eine Abschrift davon zukommen zu lassen, bezüglich der hiernach gestellten Fragen:

1°) Beschränkt sich die « Gesamtheit der Ortsbehörden » im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes vom 6. August 1993, insbesondere unter Berücksichtigung von Artikel 1 b dieses Gesetzes, auf diejenigen, die sich dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden angeschlossen haben, sowie diejenigen,

die ihre Vorsorgeeinrichtung dazu ermächtigt haben, beim Landesamt eine Vereinbarung über die Eintreibung der Beiträge zu treffen, oder erstreckt sie sich auf alle Behörden, die sich kraft Artikel 32 der koordinierten Gesetze über die Familienzulagen dem Landesamt angeschlossen haben und auf welche die Bestimmungen von Artikel 161 des neuen Gemeindegesetzes anwendbar sind?

2°) Läßt Artikel 9 des Gesetzes, namentlich die letzten drei Absätze, zu, daß jener Teil des Rücklagenfonds des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden, der der Lohn- und Gehaltssumme des Personals der Behörden, die ihre Pensionen autonom finanzieren, entspricht, im Rücklagenfonds des Landesamtes eingetragen bleibt, ohne daß er anderweitig verwendet werden kann?

3°) Die Mechanismen, die durch die zwischen den Vorsorgeeinrichtungen der Ortsbehörden und dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden getroffenen Vereinbarungen in bezug auf die Eintreibung von Pensionsbeiträgen eingeführt worden sind, wären zu beschreiben, damit namentlich der Hof über den eventuellen Beitrag dieser Mechanismen zum Solidaritätszweck, der durch das fragliche Gesetz verfolgt wird, informiert wird.

4°) In welcher Hinsicht würde nach Ansicht der klagenden Partei die Diskriminierung durch den Umstand verstärkt, daß laut Artikel 8 des Gesetzes das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden den betroffenen Vorsorgeeinrichtungen die Anzahlungen im voraus überweist, die für die Leistung der monatlichen Pensionsbeträge erforderlich sind (Klage auf Nichtigerklärung, S. 16, erster Klagegrund, Absatz 5 *in fine*)?

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 16. Dezember 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Ergänzungsschriftsätze wurden eingereicht von

- dem Ministerrat mit am 19. Januar 1995 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,
- der klagenden Partei mit am 20. Januar 1995 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnung vom 1. Februar 1995 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 23. Februar 1995 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 1. Februar 1995 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 23. Februar 1995

- erschienen
- . RA J. Bourtembourg, in Brüssel zugelassen, für die klagende Partei,
- . RÄin N. Cahen, 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.

Durch Anordnung vom 28. Februar 1995 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 14. September 1995 verlängert.

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

III. Die fraglichen Rechtsnormen

Das Gesetz bezüglich der Pensionen des ernannten Personals der Ortsbehörden wurde am 6. August 1993 angenommen. Sein erstes Kapitel trägt die Überschrift « Beitritt der Ortsbehörden zum Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden oder zu einer Vorsorgeeinrichtung ». Sein Artikel 2 erlaubt es den Ortsbehörden, ihr Personal, das noch nicht dem Landesamt beigetreten ist, diesem anzuschließen. Sonst sind sie weiterhin gehalten, selbst die Pensionslast zu übernehmen. Der - unwiderrufliche - Beitritt kann gemäß dem gemeinsamen System, gemäß dem durch dieses Gesetz eingeführten System der Neuangeschlossenen oder auch gemäß mit einer Vorsorgeeinrichtung getroffener Vereinbarung erfolgen. Die Artikel 3 bis 8 des Gesetzes legen die diesbezüglichen Rechte und Pflichten des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden sowie der betroffenen Verwaltungen fest.

Die Artikel 9 und 10, die den Gegenstand der Klage bilden, lauten folgendermaßen:

« Art. 9. Jedes Jahr wird der Überschuß im Bereich der Familienzulagen bezüglich des vorletzten Jahres, zuzüglich der Finanzerträge dieses Überschusses sowie des Rücklagenfonds betreffend die Familienzulagen des Landesamtes, für die Finanzierung der Pensionen bestimmt, die zu Lasten des gemeinsamen Pensionssystems der Ortsbehörden, des Systems der Neuangeschlossenen des Landesamtes, und der Vorsorgeeinrichtung gehen.

Diese Verwendung wird entsprechend dem Teil der jeweiligen Lohn- und Gehaltssumme des jedem von diesen Systemen angeschlossenen Personals im Verhältnis zur gesamten Lohn- und Gehaltssumme des festangestellten Personals der Gesamtheit der Ortsbehörden durchgeführt.

Für das einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossene Personal erfolgt diese Verwendung außerdem entsprechend der Lohn- und Gehaltssumme des Personals, für das die Ortsbehörde eine Vereinbarung mit der Vorsorgeeinrichtung getroffen hat, soweit das Landesamt die Eintreibung des für die Finanzierung der Pensionen des Personals dieser Ortsbehörde bestimmten Beitrags übernimmt.

Die nicht zugewiesenen Beträge bleiben im Rücklagenfonds der Pensionen des Landesamtes eingetragen.

Eventuell verfügbare Gelder im Rücklagenfonds der Familienzulagen und im Rücklagenfonds der Pensionen können auch dafür bestimmt werden.

Sowohl die Höhe der zugewiesenen Beträge als auch deren Verteilung wird jährlich durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlaß festgelegt.

Art. 10. § 1. Beim Landesamt wird ein Fonds zum Ausgleich des Pensionsbeitragssatzes gegründet. Dieser Fonds wird ab 1994 mit einer Einbehaltung in Höhe von 13,07 Prozent gespeist, die auf den pauschalen und den veränderlichen Teil des den Bediensteten der Ortsbehörden ausbezahlten Urlaubsgeldes angewandt wird.

Der Ertrag dieses Fonds wird für die Finanzierung des gemeinsamen Pensionssystems der Ortsbehörden oder des Systems der Neuangeschlossenen des Landesamtes verwendet, um zur Angleichung der Beitragssätze, die diesen beiden Systemen eigen sind, beizutragen.

Die Verteilung des Ertrags dieses Fonds wird jährlich, zum ersten Mal im Jahre 1995, durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlaß festgelegt.

§ 2. Artikel 11*bis* des königlichen Erlasses vom 30. Januar 1979 bezüglich der Gewährung eines Urlaubsgeldes an die Bediensteten der allgemeinen Verwaltung des Königreichs ist nicht mehr anwendbar auf die Bediensteten der Ortsbehörden. »

IV. In rechtlicher Beziehung

Klageschrift

A.1.1. Die klagende Partei legt eingangs die Situation der finanziellen Rücklagen und der Rückstellungen dar, die vom Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden, das kraft des Gesetzes vom 1. August 1985 die Nachfolge der Umlegungskasse für Gemeindepensionen angetreten hat, gebildet worden sind. Aufgrund des Gesetzes vom 16. März 1954 sowie des gesetzlichen Auftrags dieses Organs bestreitet sie die Gesetzmäßigkeit dieser Rücklagen.

Sie ruft den Standpunkt der föderalen Regierung bezüglich der angefochtenen Bestimmungen in Erinnerung, so wie er bei den entsprechenden Vorarbeiten zum Ausdruck gebracht wurde, und zwar insbesondere die erteilten Antworten auf die von Parlamentsmitgliedern sowie vom Staatsrat geäußerten Bemerkungen.

A.1.2. Nach einer Darstellung von Sinn und Wesen des fraglichen Gesetzes sowie seiner beiden angefochtenen Artikel weist sie darauf hin, daß sie eine interkommunale Vereinigung sei, deren Zweck in der Gründung von Einrichtungen im medizinischen oder sozialen Bereich bestehe.

Ihre Bediensteten seien der Umlegungskasse für Gemeindepensionen angeschlossen gewesen. Am 29. Januar 1987 habe die klagende Partei beschlossen, ihre Bediensteten ab 1. Januar 1987 nicht dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden anzuschließen und die zukünftigen Pensionen ihres Personals durch Vermittlung einer Vorsorgeeinrichtung zu übernehmen, wobei es sich im vorliegenden Fall um die SMAP handele, mit der sie eine Vereinbarung für die Verwaltung ihres Pensionsfonds getroffen habe.

Durch den im Rahmen des Familienzulagensystems von ihr geleisteten Beitrag zum gemeinsamen Organ habe sie das Entstehen eines Überschusses in diesem Bereich mit herbeigeführt. Während ihrer Zugehörigkeit zum gemeinsamen Pensionssystem zwischen 1975 und 1986 habe sie ebenfalls zur Rücklagenbildung in diesem Bereich beigetragen. Sie weise somit das erforderliche Interesse auf.

A.1.3. Der erste Klagegrund, in dem der Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 170 der Verfassung sowie gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention geltend gemacht wird, bezieht sich auf Artikel 9 des Gesetzes vom 6. August 1993. Aufgrund dieser Vorschriften wird folgende Kritik vorgebracht:

- Es sei nicht gerechtfertigt, daß die einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossenen Ortsbehörden je nachdem die Überschüsse im Bereich der Familienzulagen genießen könnten, ob die Überweisung der Beiträge an die Vorsorgeeinrichtung entweder durch das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden oder aber unmittelbar erfolge. Diese Diskriminierung sei um so weniger zu rechtfertigen, da im ersteren Fall die erforderlichen Beiträge im voraus vom Landesamt an die Vorsorgeeinrichtung überwiesen würden.

- Nur jene Ortsbehörden, die dem gemeinsamen Pensionssystem oder dem System der Neuangeschlossenen des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden angeschlossen seien, könnten die im Rücklagenfonds der Pensionen des Landesamtes eingetragenen Überschüsse des Systems der Familienzulagen genießen.

- Diese Verletzung der Gleichheit führe dazu, daß bestimmten Ortsbehörden und deren Bediensteten ihr Eigentum entzogen werde.

- Die Ungleichheit werde dadurch verschlimmert, daß der Beitragssatz im Bereich der Familienzulagen, die Höhe der verwendeten Beträge und die Verteilung derselben - Steuern genannt - durch Verwaltungsentscheidungen, nicht aber durch das Gesetz festgelegt würden.

- Gegen die Vorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbots werde verstoßen, wenn das Gesetz für die Zukunft die Erhebung von Beiträgen zum Familienzulagensystem zu einem höheren Satz erlaube, als für die Verwaltung dieses Systems erforderlich sei, damit das Pensionssystem bestimmter Ortsbehörden finanziert werde.

A.1.4. Als zweiter Klagegrund, der sich auf Artikel 10 des Gesetzes vom 6. August 1993 bezieht, wird die

Verletzung der Artikel 10, 11 und 170 der Verfassung geltend gemacht. Gegen diese Vorschriften werde verstoßen, wenn jene Ortsbehörden, die sich nicht am gemeinsamen Pensionssystem beteiligen würden, dazu verpflichtet würden, sich an der Finanzierung des Ausgleichsfonds zu beteiligen. Die Verletzung der Gleichheit werde dadurch verschlimmert, daß die Verteilung der Einbehaltung von den Familienzulagen - Steuer genannt - durch einen königlichen Erlaß, nicht aber durch das Gesetz festgelegt werde.

Schriftsatz des Ministerrates

A.2.1. Die durch das Gesetz vom 6. August 1993 verfolgte Zielsetzung bestehe darin, das System der Finanzierung der Pensionen der Ortsbehörden zu reorganisieren, indem diesen Behörden erlaubt werde, ihr Personal -soweit es nicht dem gemeinsamen Pensionssystem unterliege- einem System der Neuangeschlossenen des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden, wobei diese Eintragung unwiderruflich sei, oder einer Regelung aufgrund einer Vereinbarung mit einer Vorsorgeeinrichtung, die ihrerseits mit dem Landesamt eine Vereinbarung getroffen habe, durch welche dieses sich mit der Eintreibung der Beiträge und mit der Finanzierung der Pensionen befasse, anzuschließen. Diese beiden neuen Möglichkeiten würden darauf abzielen, der besorgniserregenden Lage der Pensionslast des Personals der nicht dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden beigetretenen Behörden abzuhelpfen, ohne die vorher von bestimmten Ortsbehörden mit Vorsorgeeinrichtungen getroffenen Vereinbarungen zu mißachten. Jene Behörden, die sich nicht für eines von diesen Systemen entschieden hätten, seien dazu gehalten, autonom die Pension ihres Personals zu gewährleisten, d.h. entweder selbst, oder durch eine Vorsorgeeinrichtung.

Die neu geschaffenen Systeme, die auf der Solidarität unter den betroffenen Behörden beruhen würden, würden darauf abzielen, zu verhindern, daß jene Behörden, die selbst die Pension ihres Personals gewährleisten, infolge eines zu hohen Verhältnisses zwischen der Pensionslast und der Lohn- und Gehaltssumme in eine Sackgasse geraten würden.

In Anbetracht von Artikel 113 des königlichen Erlasses vom 26. Dezember 1938, der jeden Neubetritt zum früheren gemeinsamen System finanziell undurchführbar gemacht habe, sei es allerdings erforderlich gewesen, die Verallgemeinerung des neuen Systems in dieser Hinsicht zu ermöglichen. Dazu erlaube Artikel 4 des Gesetzes, daß das System der Neuangeschlossenen einen Teil der laufenden Pensionen gemäß einer individualisierten Regelung übernehme, die die Übernahme der Pensionen der in jüngster Vergangenheit in den Ruhestand getretenen Bediensteten fördere.

Die neue Regelung habe auch für die Behörden, die kein unmittelbares Interesse am Beitritt hätten, attraktiv sein müssen. Dies sei das Ziel der angefochtenen Bestimmungen. Ein Beitrag, der dem System der Neuangeschlossenen eigen sei, werde ins Leben gerufen, aber zur Hemmung des Anstiegs der Beitragssätze würden der Überschuß des Systems der Familienzulagen und die aus diesem Überschuß sowie aus dem Rücklagenfonds der Familienzulagen entstandenen Einnahmen für die Finanzierung der Pensionen des gemeinsamen Systems und des Systems der Neuangeschlossenen bestimmt, und zwar entsprechend dem Teil der Lohn- und Gehaltssumme des jedem dieser Systeme angeschlossenen Personals im Verhältnis zur gesamten Lohn- und Gehaltssumme des gesamten Personals der Ortsbehörden. Die an eine Vorsorgeeinrichtung gebundenen Behörden könnten die Regelung genießen, soweit das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden mit der Eintreibung der Beiträge beauftragt worden sei. Für jene Behörden, die selbst die Renten ihres Personals gewährleisten würden und keine solche Vereinbarung mit dem Landesamt getroffen hätten, würden die nicht verwendeten Teile im Rücklagenfonds der Pensionen des Landesamtes eingetragen bleiben.

Damit das Fortbestehen allzu erheblicher Differenzen zwischen den Beitragssätzen der beiden Pensionssysteme verhindert werde, werde durch den angefochtenen Artikel 10 des Gesetzes ein Fonds zum Ausgleich dieser Sätze ins Leben gerufen. Dieser Fonds werde durch die Einbehaltung von 13,07 Prozent von dem den Bediensteten der Ortsbehörden ausbezahlten Urlaubsgeld gespeist. Nur die an den Pensionssystemen des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden beteiligten, nicht die an eine Vorsorgeeinrichtung gebundenen Behörden kämen dafür in Betracht.

A.2.2. Der Ministerrat bestreitet die angebliche Gesetzeswidrigkeit der vom Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden gebildeten Rücklagen, insbesondere in Anbetracht von Artikel 6 des

königlichen Erlasses vom 1. September 1969. Der Prozentsatz des Beitrags zum System der Familienzulagen, der ab 1987 von 5,75 auf 5,25 gesenkt worden sei, werde zur Deckung der Finanzierung dieses Systems festgelegt, nicht aber mit dem Ziel, das Landesamt in die Lage zu versetzen, Rücklagen zu bilden; es werde auch dem Bemühen Rechnung zu tragen, keine Verzerrung gegenüber dem im Privatsektor geltenden Satz von 7 Prozent ins Leben zu rufen.

Nach einer Darlegung der Posten bezüglich der finanziellen Rücklagen des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden beschreibt der Ministerrat den Aufgabenbereich des Landesamtes, so wie dieser aus dem königlichen Erlaß Nr. 491 vom 31. Dezember 1986 zur Abänderung des Gesetzes vom 25. April 1933 hervorgeht, und zwar in dem Sinne, daß er nicht nur darin bestehe, der Pensionsverwaltung die für die Auszahlung der Pensionen notwendigen Beträge zur Verfügung zu stellen, sondern auch die Finanzierung der Lasten dieser Pensionen zu gewährleisten, was notwendigerweise einen vorsorglichen Charakter voraussetze.

A.2.3. Eigentlich habe die klagende Partei ihre Mitgliedschaft beim gemeinsamen System der Ortsbehörden aufgekündigt. Die Pensionen ihrer seit diesem Datum in den Ruhestand getretenen Personalmitglieder gingen zu ihren Lasten; daher habe sie mit einer Vorsorgeeinrichtung - in diesem Fall mit der SMAP - eine Vereinbarung für die Verwaltung des Pensionsfonds getroffen und habe sie sie nicht dazu ermächtigt, eine Vereinbarung für die Eintreibung der Beiträge mit dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden zu treffen.

A.2.4. Was die Zulässigkeit betrifft, so sei die Situation der klagenden Partei keineswegs vom angefochtenen Artikel 9 des Gesetzes vom 6. August 1993 betroffen. Die klagende Partei sei nämlich nach wie vor zur Bezahlung der Beiträge im Bereich der Familienzulagen gehalten und könne nach wie vor genausowenig Ansprüche auf den etwaigen Überschuß in diesem Bereich oder auf ihren Beitrag zu diesem Überschuß erheben. Dasselbe gelte für den angefochtenen Artikel 10 des Gesetzes vom 6. August 1993. Die Einbehaltung vom Urlaubsgeld werde durch einen anderen Text vorgeschrieben, und zwar durch den königlichen Erlaß vom 30. Januar 1979. Kraft des königlichen Erlasses vom 6. Mai 1993 belaufe sich diese Einbehaltung auf 13,07 Prozent.

Daß sich die klagende Partei darüber beschwere, daß sie nicht in den Genuß der durch die angefochtenen Bestimmungen vorgesehene Verwendung kommen könne, sei auf die von ihr getroffene Wahl zurückzuführen, im Jahre 1987 das gemeinsame Pensionssystem zu verlassen, sich nicht dem System der Neuangeschlossenen anzuschließen und die SMAP nicht dazu zu ermächtigen, sich wegen der Eintreibung der Beiträge an das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden zu wenden. In Anbetracht des Niveaus der Pensionen, die die klagende Partei ihren Bediensteten gewähre, könne sie mit der Zeit wegen ihres Beitritts zum neu geschaffenen System keinerlei Nachteil erleiden.

A.2.5. In Beantwortung des ersten Klagegrunds bestreitet der Ministerrat an erster Stelle die Zuständigkeit des Hofes, die Beachtung von Artikel 170 der Verfassung sowie von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu prüfen.

Der angefochtene Artikel 9 des Gesetzes vom 6. August 1993 rufe keine Steuer ins Leben, denn der Beitrag im Bereich der Familienzulagen sei ein Sozialversicherungsbeitrag, dessen Beitragssatz kraft des Gesetzes vom 1. April 1985 vom König festgelegt werde. Auf jeden Fall bilde dieser Beitrag, sobald er eingetrieben worden sei, keineswegs das Vermögen des Beitragsschuldners. Dieser komme einer gesetzlichen Verpflichtung zugunsten des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden nach, das den Beitrag vorrangig für die Auszahlung der Familienzulagen verwenden müsse, da jeder andere Verwendungszweck nur vom Gesetzgeber festgelegt werden könne. Der Beitragssatz sei nicht über den zur Deckung der Bedürfnisse im Bereich der Familienzulagen notwendigen Betrag hinaus festgesetzt worden. Der Überschuß in diesem Bereich ergebe sich aus der zweckmäßig geführten Verwaltung; die klagende Partei könne nicht in den Genuß dieses Überschusses gelangen, weil sie sich geweigert habe, sich an diesem System zu beteiligen.

Die allgemeine Zielsetzung des angefochtenen Gesetzes bestehe darin, den vorhersehbaren Konkurs der besonderen Pensionssysteme zu verhindern; es sei also gerechtfertigt, daß nur diejenigen, die sich daran beteiligen, Nutzen daraus ziehen würden.

Der Gesetzgeber habe den Vorteil des angefochtenen Artikels 9 jenen Behörden eingeräumt, die an eine Vorsorgeeinrichtung gebunden seien, welche mit dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden eine Vereinbarung für die Eintreibung der Beiträge getroffen habe. Es sei ja unmöglich gewesen,

einen Bruch der laufenden Verhältnisse zwischen den Behörden und den Vorsorgeeinrichtungen aufzuerlegen; indem aber die Bedingung der Annahme einer Vereinbarung zwischen der Vorsorgeeinrichtung und dem Landesamt vorgeschrieben werde, werde eine Kontrolle der Beachtung der gesetzlichen Verpflichtungen gewährleistet und würden die betroffenen Behörden einer Organisation beitreten, die eine Vereinheitlichung der Finanzierungsart der Pensionssysteme ermöglichen sowie eine weitgehendere Solidarität zwischen diesen Systemen herbeiführen werde.

A.2.6. In Beantwortung des zweiten Klagegrunds ruft der Ministerrat in Erinnerung, daß sich die Einbehaltung von 13,07 Prozent aus früheren königlichen Erlassen ergebe, da Artikel 10 sich darauf beschränke, ihre Verwendung zu regeln. Dieser Artikel füge der klagenden Partei somit keinerlei Nachteil zu.

Diese Bestimmung rufe keine Diskriminierung ins Leben. Die Sozialversicherung beruhe auf dem Solidaritätsprinzip, das ermögliche, daß das Gesetz zwischen bestimmten Sachlagen unterscheide. Die klagende Partei habe den Rahmen dieser Solidarität überschritten und könne somit keinen Anspruch darauf erheben, sie zu genießen.

Die angefochtene Bestimmung lege die Veranlagung, die Bemessungsgrundlage und die Höhe der Einbehaltung fest, weshalb die Kritik bezüglich der Untätigkeit des Gesetzgebers in diesem Zusammenhang unbegründet sei. Diese Einbehaltung stelle auf jeden Fall keine Steuer dar; das Gesetz weise ihr einen genauen Verwendungszweck zu.

Schriftsatz der klagenden Partei

A.3.1. Das angefochtene Gesetz versetze Behörden in die Lage, das Solidaritätsprinzip zu genießen, allerdings erst von dem Zeitpunkt an, wo sie wegen der Höhe ihrer Pensionsausgaben ein Interesse daran hätten.

Das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden, das sich in ein Repartitionssystem eingliedere, könne nicht zielbewußt und wiederkehrend Rücklagen bilden. Kein einziger Text sehe für dieses Organ die Möglichkeit vor, solche Rücklagen zu bilden. Der königliche Erlaß vom 1. September 1969 erlaube zwar die Bildung eines Rücklagenfonds, könne das Landesamt jedoch nicht dazu ermächtigen, die Beiträge auf einen derartigen Betrag festzusetzen, daß er sicherlich zu einem Überschuß führe, der zielbewußt so berechnet sei, daß die Finanzierung weiterer Bereiche neben dem Bereich der Familienzulagen gewährleistet werde. Es sei nicht gerechtfertigt, eine Verzerrung zwischen den im Privatsektor und den im öffentlichen Sektor geltenden Sätzen zu verhindern.

A.3.2. Hinsichtlich der Zulässigkeit stelle sich nicht die Frage, ob die klagende Partei über ein subjektives Recht auf den Überschuß des Systems der Familienzulagen verfüge, sondern vielmehr, ob, sobald die Verteilung dieses Überschusses einmal beschlossen werde, dies unter Ausschluß gewisser beitragsleistender Behörden geschehen könne. In diesem Rahmen habe die klagende Partei ein Interesse an der Klageerhebung auf Nichtigerklärung der Bestimmungen, die sie vom Repartitionssystem ausschließen würden.

Der während der Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz vom Minister geäußerten Behauptung, der Teil des Überschusses jener Behörden, die sich nicht in eines der drei durch dieses Gesetz vorgeschriebenen Systeme eingliedern würden, bleibe im Rücklagenfonds gesperrt, werde durch den Wortlaut des angefochtenen Artikels 9 widersprochen, der vorsehe, daß die Verwendung des Überschusses im Verhältnis zur Lohn- und Gehaltssumme des Personals der Gesamtheit der Ortsbehörden erfolge, d.h. der einem der Pensionssysteme angeschlossenen Behörden. Auch wenn dieser Teil gesperrt bleibe, könnten die ausgeschlossenen Behörden nicht in seinen Genuß kommen, solange sie nicht einem der drei Systeme beitreten. Die eventuell verfügbaren Gelder der Rücklagenfonds der Familienzulagen und der Pensionen könnten außerdem jedes Jahr für die Finanzierung der Pensionen zu Lasten von einem der drei Systeme bestimmt werden.

Das Interesse der klagenden Partei an der Klageerhebung auf Nichtigerklärung von Artikel 10 des Gesetzes vom 6. August 1993 liege darin begründet, daß sie von dem durch das Gesetz organisierten Umverteilungssystem ausgeschlossen werde, wohingegen sie an den Beiträgen, auf die die Einbehaltung angewandt werde, beteiligt sei.

Der Umstand, daß die klagende Partei wegen der von ihr getroffenen, übrigens durch das Gesetz erlaubten Wahl, selbst das Pensionssystem ihres Personals zu finanzieren, benachteiligt werde, stelle den wichtigsten Vorwurf dar, der gegen die angefochtenen Bestimmungen gerichtet sei. Das Gesetz erlaube, daß Ortsbehörden Pensionen gewähren, die auf eine im Verhältnis zum gesetzlichen System günstigere Weise festgesetzt würden. Der Abschluß einer Vereinbarung für die Eintreibung der Beiträge mit dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden durch die Vorsorgeeinrichtung der klagenden Partei hätte zur Folge, daß diese Beiträge auf ein Niveau festgesetzt würden, welches die gegenwärtige Last ihres Pensionssystems übersteigen würde; man könnte ihr also nicht zum Vorwurf machen, daß sie letzteres beibehalten möchte; vielmehr habe sie ein Interesse daran, die Vorenthaltung der Umverteilung der durch die angefochtenen Bestimmungen organisierten Erhebungen, die sie betreffe, zu kritisieren.

A.3.3. Was den ersten Klagegrund betrifft, so habe der Hof seine Zuständigkeit hinsichtlich der Prüfung des in Artikel 170 der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatzes auf steuerlicher Ebene bereits bestätigt. Auch habe sich der Prüfungsbereich des Hofes auf die im ersten Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Rechte und Freiheiten ausgedehnt.

Da der Beitrag im Bereich der Familienzulagen auf derartige Weise festgelegt worden sei, daß er über die Bedarfsdeckung dieses Systems hinausgehe, zeige sein überschüssiger Teil tatsächlich Ähnlichkeit mit einer Steuer.

Die fraglichen Bestimmungen würden es ermöglichen, daß ein Teil des Überschusses, der durch die über den Bedarf hinausgehenden Beiträge verursacht werde, in das Vermögen der Behörden, auf die sich der angefochtene Artikel 9 des Gesetzes beziehe, zurückfließe; diejenigen, die selbst das Pensionssystem ihres

Personals finanzieren, würden diesen Vorteil verlieren, weshalb gegen den Grundsatz der Gleichheit vor dem Eigentumsrecht verstoßen werde.

Die klagende Partei behauptet, sie habe ein Anrecht darauf, in den Genuß der zweckmäßigen Verwaltung des Systems der Familienzulagen zu gelangen, entscheide sich aber auch für ein autonomes System im Bereich der Pensionen. Sie beteilige sich an der Solidaritätsregelung im ersteren System; es gebe keinen Grund, ihr die Vorteile dieses Systems deshalb zu versagen, weil sie sich nicht an der Solidarität in einem anderen System, und zwar dem Pensionssystem beteilige. Es sei unverhältnismäßig, ohne jegliche Rechtfertigung einen Zusammenhang zwischen der Finanzierung der beiden Systeme herzustellen, wohingegen keine Bestimmung den Beitritt zum Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden vorschreibe. Der Staatsrat habe den Gesetzgeber auf den delikaten Charakter dieses Systems aufmerksam gemacht.

Die aus der Zielsetzung der Solidarität im Pensionssystem hergeleitete Rechtfertigung der Gewährung des Vorteils des Familienzulagenüberschusses an jene Behörden, deren Vorsorgeeinrichtung eine Vereinbarung mit dem Landesamt getroffen habe, unter Ausschluß derjenigen, deren Vorsorgeeinrichtung keine Vereinbarung mit dem Landesamt getroffen habe, sei nicht adäquat, weil die Diskriminierung im Familienzulagensystem herbeigeführt werde. Es sei kennzeichnend für den Willen des Gesetzgebers, jene Behörden zu bestrafen, die außerhalb des Einflusses des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden bleiben würden. Der Ministerrat begründe nicht, in welcher Hinsicht es zur Solidaritätsregelung beitragen würde, die Beitragsleistung der an eine Vorsorgeeinrichtung gebundenen Behörden über das Landesamt erfolgen zu lassen.

A.3.4. Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds bestreite die klagende Partei nicht das Prinzip der Einbehaltung; vielmehr kritisiere sie den Umstand, daß sie von ihrer Umlegung ausgeschlossen sei. Sie verweist auf die vorausgehenden Erwägungen, was die aus dem Solidaritätsprinzip hergeleitete Rechtfertigung des angefochtenen Artikels 10 betrifft. Sie beteilige sich an dem auf diesem Prinzip beruhenden System der Einbehaltung vom Urlaubsgeld, aber in einem anderen System, und zwar dem Pensionssystem werde die Umverteilung zustande gebracht, ohne daß der Zusammenhang zwischen beiden klar zum Ausdruck gebracht werde.

Es sei undenkbar, daß die Verteilung des Aufkommens der Einbehaltung - Steuer genannt - jährlich durch einen Erlaß der vollziehenden Gewalt erfolge.

Zu den vom Hof gestellten Fragen

A.4. Durch eine Anordnung vom 15. Dezember 1994 hat der Hof den Parteien folgende vier Fragen gestellt:

« 1°) Beschränkt sich die ' Gesamtheit der Ortsbehörden ' im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes vom 6. August 1993, insbesondere unter Berücksichtigung von Artikel 1 b dieses Gesetzes, auf diejenigen, die sich dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden angeschlossen haben, sowie diejenigen, die ihre Vorsorgeeinrichtung dazu ermächtigt haben, beim Landesamt eine Vereinbarung über die Eintreibung der Beiträge zu treffen, oder erstreckt sie sich auf alle Behörden, die sich kraft Artikel 32 der koordinierten Gesetze über die Familienzulagen dem Landesamt angeschlossen haben und auf welche die Bestimmungen von Artikel 161 des neuen Gemeindegesetzes anwendbar sind?

2°) Läßt Artikel 9 des Gesetzes, namentlich die letzten drei Absätze, zu, daß jener Teil des Rücklagenfonds des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden, der der Lohn- und Gehaltssumme des Personals der Behörden, die ihre Pensionen autonom finanzieren, entspricht, im Rücklagenfonds des Landesamtes eingetragen bleibt, ohne daß er anderweitig verwendet werden kann?

3°) Die Mechanismen, die durch die zwischen den Vorsorgeeinrichtungen der Ortsbehörden und dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden getroffenen Vereinbarungen in bezug auf die Eintreibung von Pensionsbeiträgen eingeführt worden sind, wären zu beschreiben, damit namentlich der Hof über den eventuellen Beitrag dieser Mechanismen zum Solidaritätszweck, der durch das fragliche Gesetz verfolgt wird, informiert wird.

4°) In welcher Hinsicht würde nach Ansicht der klagenden Partei die Diskriminierung durch den Umstand verstärkt, daß laut Artikel 8 des Gesetzes das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden

den betroffenen Vorsorgeeinrichtungen die Anzahlungen im voraus überweist, die für die Leistung der monatlichen Pensionsbeträge erforderlich sind (Klage auf Nichtigerklärung, S. 16, erster Klagegrund, Absatz 5 *in fine*)? »

Ergänzungsschriftsatz des Ministerrates

A.5. In Beantwortung dieser Fragen äußert der Ministerrat folgende Bemerkungen.

A.5.1. Bezüglich der ersten Frage vertritt der Ministerrat die Ansicht, daß « die Gesamtheit der Ortsbehörden » im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 des Gesetzes vom 6. August 1993 sich auf alle Behörden erstreckt, die aufgrund von Artikel 32 der koordinierten Gesetze über die Familienzulagen dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden angeschlossen seien und für die Artikel 161 des neuen Gemeindegesetzes gelte. Die klagende Partei könnte für den zugewiesenen Teil der Überschüsse in Betracht kommen, indem sie das Landesamt einen Teil der für die Finanzierung der gegenwärtigen und zukünftigen Pensionen ihres Personals notwendigen Beiträge eintreiben ließe.

A.5.2. In Beantwortung der zweiten Frage weist der Ministerrat darauf hin, daß die Ortsbehörden, die das gemeinsame System oder das System der Neuangeschlossenen nicht in Anspruch nehmen würden, die Behörden, die zwar einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossen seien, das Landesamt aber nicht mit der Eintreibung eines Teils der Pensionsbeiträge beauftragt hätten, oder die Behörden, die keine Vorsorgeeinrichtung in Anspruch nehmen würden, unmöglich ein Anrecht auf den zugewiesenen Überschuß geltend machen könnten und der Teil, der der Lohn- und Gehaltssumme des Personals dieser Einrichtungen entspreche, im Rücklagenfonds der Pensionen des Landesamtes ohne Zuweisungsmöglichkeit eingetragen bleibe. Dies gehe aus der Entwicklung des Gesetzesentwurfs im Laufe der Vorarbeiten hervor. Diese Behörden würden ihren Anteil an diesem Fonds erhalten, wenn sie einem der drei durch das angefochtene Gesetz geförderten Systeme beitreten würden.

A.5.3. Bezüglich der dritten Frage betont der Ministerrat, daß der vom Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden für Rechnung der Vorsorgeeinrichtungen eingetriebene Beitrag genauso wie der Beitrag des gemeinsamen Systems und des Systems der Neuangeschlossenen dem königlichen Erlaß vom 25. Oktober 1985 unterliege, wodurch eine ordnungsgemäße Eintreibung dieses Beitrags gewährleistet werde. Auch würden aufgrund von Artikel 13 § 1 des angefochtenen Gesetzes die dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden angeschlossen oder an eine Vorsorgeeinrichtung gebunden und eine Vereinbarung mit dem Landesamt getroffen habenden Ortsbehörden der Kontrolle des Sonderausschusses der Pensionen der Ortsbehörden unterliegen, welche die Beachtung der geltenden Regelung überwache.

Es wird hervorgehoben, daß nicht alle Beiträge über das Landesamt abgewickelt werden müßten, sondern nur ein bestimmtes Volumen, und daß die zur Zeit auf 10 Prozent festgelegte Quote niedriger sei als die Quote, die sich langfristig - auch für die klagende Partei - als notwendig erweisen werde. Es sei aber durchaus möglich, andere - nicht symbolische - Quoten festzusetzen und eine Vereinbarung mit anderen Einrichtungen als mit der SMAP zu treffen.

A.5.4. Im Zusammenhang mit der vierten Frage vertritt der Ministerrat im Gegenteil die Auffassung, daß die Vorauszahlungen durch das Landesamt an die Vorsorgeeinrichtungen darauf abzielen würden, die Auszahlung der Pensionen zu ermöglichen, ohne daß auf Formen der Vorfinanzierung zurückgegriffen werden müsse.

Ergänzungsschriftsatz der klagenden Partei

A.6.1. In Beantwortung der ersten der vier vom Hof in dessen Anordnung vom 15. Dezember 1994 gestellten Fragen behauptet die klagende Partei, der Ausdruck « Ortsbehörden » sei im Gesetzestext offenbar nicht in eindeutiger Weise definiert worden, was etwa aus der in Artikel 10 des Gesetzes ihm beigemessenen Bedeutung hervorgehe. In Artikel 9 Absatz 2 definiere die Wortfolge « Gesamtheit der Ortsbehörden » weder die

im vorigen Absatz genannten Behörden, noch die in Artikel 1 b des Gesetzes genannten Behörden, sondern sämtliche Ortsbehörden - auch diejenigen, die einer Vorsorgeeinrichtung angeschlossen seien und selbst für die Bezahlung der Pensionen an ihr Personal sorgen würden.

A.6.2. Hinsichtlich der zweiten Frage bestreitet die klagende Partei, daß der Teil des Rücklagenfonds der Familienzulagen und des Pensionsfonds, der von jenen Behörden stamme, die die Pensionen ihres Personals autonom finanzieren würden, an dem Tag, an dem eine solche Behörde dem System der Neuangeschlossenen beitrete oder eine Vereinbarung mit einer Vorsorgeeinrichtung treffen werde, für sie bestimmt werden könnte, da die verfügbaren Mittel dieser Rücklagenfonds für die Finanzierung von einem der drei im Gesetz genannten Pensionssysteme bestimmt werden könnten, so daß der Teil der nicht angeschlossenen Behörden nicht im Rücklagenfonds verbleiben werde, während nur der Familienzulagenüberschuß des vorletzten Jahres eine Zweckbestimmung erhalte.

A.6.3. Was die dritte Frage betrifft, so schließt die klagende Partei aus der Vereinbarung, welche sie vorlegt und am 20. Dezember 1993 zwischen der SMAP und dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden abgeschlossen wurde, daß diese eine Vorfinanzierung der Beiträge durch das Landesamt ins Leben rufe; es sei ihr aber nicht klar, inwieweit dieser Mechanismus zum Solidaritätsziel beitrage. Unerheblich wäre die These, der zufolge der Sonderausschuß der Pensionen somit über die für seine Aufgabenerfüllung notwendigen Daten verfügen könnte, da die an eine Vorsorgeeinrichtung gebundenen Ortsbehörden diesem Ausschuß ohnehin alle nötigen Daten mitteilen müßten.

A.6.4. In bezug auf die letzte Frage bringt die klagende Partei vor, daß die Vorfinanzierung der Beiträge durch das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden zu neuen, zusätzlichen Lasten für diese Einrichtung führe, wohingegen dieser Mechanismus nicht zur verfolgten Solidaritätszielsetzung beitrage und diese Lasten von allen Ortsbehörden getragen würden.

- B -

Hinsichtlich der Zulässigkeit

B.1.1. Der Ministerrat stellt das Interesse der klagenden Partei an deren Klageerhebung in Abrede. Er ist der Ansicht, daß ihre Situation keineswegs von den angefochtenen Bestimmungen betroffen sei.

Was Artikel 9 des Gesetzes vom 6. August 1993 betrifft, weist der Ministerrat darauf hin, daß die klagende Partei nach wie vor dem Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden im Rahmen des Systems der Familienzulagen Beiträge zu leisten habe und weder mehr noch weniger als zuvor Ansprüche auf den Überschuß der Familienzulagen in bezug auf das vorletzte Jahr zuzüglich des finanziellen Ertrags dieses Überschusses und des Rücklagenfonds der Familienzulagen des Landesamtes geltend zu machen habe.

Im Zusammenhang mit Artikel 10 des angefochtenen Gesetzes bringt der Ministerrat vor, daß die Einbehaltung vom Urlaubsgeld für die klagende Partei weiterhin gelte, und zwar aufgrund der seit dem 30. Januar 1979 jährlich ergangenen königlichen Erlasse, da die angefochtene Bestimmung lediglich ihre Verwendung regele, und daß die klagende Partei deshalb nicht dafür in Betracht komme, weil sie sich dafür entschieden habe, aus dem gemeinsamen Pensionssystem auszutreten und sich nicht dem System der Neuangeschlossenen anzuschließen.

B.1.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof erfordern, daß jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflußt werden könnte.

B.1.3. Artikel 9 des Gesetzes vom 6. August 1993 bestimmt den Überschuß im Bereich der Familienzulagen hinsichtlich des vorletzten Jahres, zuzüglich der finanziellen Erträge aus diesem Überschuß sowie aus dem Rücklagenfonds bezüglich der Familienzulagen des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden, für Pensionssysteme des Personals der Ortsbehörden, denen sich die klagende Partei nicht angeschlossen hat, wohingegen sie mit ihren Beiträgen zum System der Familienzulagen zu diesem Überschuß und diesem Rücklagenfonds beigetragen hat. Diese Bestimmung ändert nichts an ihrer Situation, was die Beitragspflicht betrifft, ruft aber eine neue Situation hervor, indem sie diesen Überschuß für die Finanzierung gewisser Pensionssysteme unter Ausschluß anderer Systeme -insbesondere des Systems, für das sich die klagende Partei entschieden hat - bestimmt. Diese Vorschrift kann die klagende Partei in ungünstigem Sinne betreffen. Insofern weist die klagende Partei ein Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 9 des Gesetzes vom 6. August 1993 auf.

B.1.4. Artikel 10 des Gesetzes vom 6. August 1993 führt einen Fonds zum Ausgleich des Prozentsatzes der «Pensionsbeiträge » beim Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden ein; dieser Fonds wird mit Einbehaltungen vom Urlaubsgeld gespeist, das den Bediensteten sämtlicher Ortsbehörden ausbezahlt wird, d.h. auch denjenigen der klagenden Partei, die allerdings nicht für den Ertrag aus diesem Fonds in Betracht kommt. Es ist somit eine neue Sachlage entstanden, denn gewisse Ortsbehörden kommen für den finanziellen Ertrag aus einem Fonds, zu dessen Bildung sie beigetragen haben, in Betracht, wohingegen andere Ortsbehörden, die auch zur Bildung des Fonds beigetragen haben, darunter die klagende Partei, nicht dafür in Betracht kommen. Diese Bestimmung kann die klagende Partei demzufolge ungünstig betreffen. Insofern weist die klagende Partei ein Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 10 des Gesetzes vom 6. August 1993 auf.

Zur Hauptsache

Hinsichtlich der beiden Klagegründe

B.2. Die klagende Partei bringt zwei Klagegründe vor, die von einer Verletzung der Artikel 10, 11 und 170 der Verfassung ausgehen. In ihrem ersten Klagegrund macht sie außerdem die Verletzung von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention geltend.

Weder Artikel 142 der Verfassung noch das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 haben dem Hof die Zuständigkeit erteilt, Rechtsnormen wegen unmittelbaren Verstoßes gegen Artikel 170 der Verfassung oder gegen einen internationalen Vertrag für nichtig zu erklären. Die klagende Partei legt nicht dar, auf welche Weise die Mißachtung des Artikels 170 der Verfassung und des vorgenannten ersten Zusatzprotokolls eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes darstellen würde. Die von der klagenden Partei vorgebrachten Beschwerden sind nur insofern zu prüfen, als sie auf den Artikeln 10 und 11 der Verfassung beruhen.

B.3. Das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden ist die Anstalt, die mit der Verwaltung mehrerer Bereiche der Sozialversicherung des Personals der Ortsbehörden beauftragt ist, wobei es sich insbesondere um die Bereiche der Familienzulagen und der Pensionen handelt. Was die Familienzulagen betrifft, sind alle Ortsbehörden dem Landesamt angeschlossen. Im Bereich der Pensionen waren die meisten Ortsbehörden - 90 Prozent der Gemeinden - bereits vor dem Gesetz vom 6. August 1993 dem Landesamt angeschlossen, das ein System der Verteilung auf alle Beitragspflichtigen - alle angeschlossenen Behörden zusammengenommen - organisierte. Die übrigen - 10 Prozent der Gemeinden, aber 50 Prozent der Kommunalbediensteten - übernahmen die Pensionslast selbst. Manche unter ihnen hatten dazu eine Vereinbarung mit einer Vorsorgeeinrichtung getroffen, wobei es sich in den meisten Fällen um die Société mutuelle des administrations publiques (SMAP) handelte (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 1012/3, S. 3; *Parl. Dok.*, Senat, 1992-1993, Nr. 783-2, SS. 2 und 3).

Durch die Annahme des Gesetzes vom 6. August 1993 hat der Gesetzgeber eine Reihe von Maßnahmen zur Bewältigung der zunehmenden Belastung, die die Pensionen für die Gemeinden darstellt, ergriffen (ebenda).

B.4. Aufgrund von Artikel 9 des angefochtenen Gesetzes können die Pensionen durch den Überschuß bezüglich des vorletzten Jahres zuzüglich der finanziellen Erträge aus diesem Überschuß sowie aus dem Rücklagenfonds bezüglich der Familienzulagen des Landesamtes mitfinanziert werden.

B.5. Nach Artikel 2 des Gesetzes können die Ortsbehörden ihr Personal, das nicht dem gemeinsamen Pensionssystem angeschlossen ist, entweder dem System der Neuangeschlossenen des Landesamtes oder - durch Vereinbarung - einer Vorsorgeeinrichtung anschließen.

B.6. Damit die finanzielle Belastung der dem gemeinsamen System angeschlossenen Ortsbehörden nicht erschwert wird, werden gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes das System der Neuangeschlossenen und das gemeinsame Pensionssystem einzeln verwaltet.

Artikel 10 des Gesetzes führt einen Ausgleichsfonds ein, der mit einer Einbehaltung in Höhe von 13,07 Prozent vom Urlaubsgeld des Personals gespeist wird. Dieser Fonds soll «zur Angleichung der Beitragssätze, die diesen beiden Systemen eigen sind » beitragen (Artikel 10 § 1 Absatz 2 *in fine*).

B.7. Die Artikel 9 und 10 enthalten Maßnahmen, die die Ortsbehörden dazu anregen sollen, sich für ein Solidaritätssystem zu entscheiden. Seit dem Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes sind je nach der von den Ortsbehörden jeweils getroffenen Wahl fünf Systeme zu unterscheiden:

1° das gemeinsame System, das sich an das frühere Repartitionssystem anschließt;

2° das System der Neuangeschlossenen, das die zukünftigen Pensionen und schrittweise die Pensionen der bereits in den Ruhestand getretenen Bediensteten übernimmt;

3° das System der Behörden, die autonom für die Pension ihrer Bediensteten sorgen, aber dazu mit einer Vorsorgeeinrichtung eine Vereinbarung getroffen und die Einrichtung dazu ermächtigt haben, das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden mit der Eintreibung der Pensionsbeiträge zu betrauen;

4° das System der Behörden, die autonom für die Pension ihrer Bediensteten sorgen, aber dazu mit einer Vorsorgeeinrichtung eine Vereinbarung getroffen haben, ohne eine derartige Ermächtigung zugunsten des Landesamtes für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden erteilt zu haben;

5° das System der Behörden, die autonom für die Pension ihrer Bediensteten sorgen, ohne eine Vereinbarung mit einer Vorsorgeeinrichtung getroffen zu haben.

Nur jene Behörden, die sich für eine der ersten drei Systeme entschieden haben, gelangen in den Genuß der in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 9 vorgesehenen Verteilung; nur jene Behörden, die sich für das zweite System entschieden haben, gelangen in den Genuß des durch Artikel 10 ins Leben gerufenen Ausgleichsfonds.

B.8. Die klagende Partei ist eine Interkommunale, die dazu gehalten ist, ihrem Personal ein Pensionssystem zu gewährleisten, da der königliche Erlaß Nr. 281 vom 31. März 1936 die Interkommunalen in dieser Hinsicht den Gemeinden gleichstellt. Die klagende Partei hat sich für das vierte der vorgenannten Systeme entschieden. Sie genießt also keinen der in den Artikeln 9 und 10 des angefochtenen Gesetzes vorgesehenen Vorteile.

B.9. Es steht dem Hof nicht zu, zu beurteilen, ob eine durch Gesetz eingeführte Maßnahme angebracht oder wünschenswert ist. Es obliegt dem Gesetzgeber, bei der Ausarbeitung neuer Pensionssysteme zu beurteilen, ob Maßnahmen zu ergreifen sind, die die Ortsbehörden dazu anregen, diesen neuen Systemen beizutreten, so wie er es mit den Artikeln 9 und 10 des Gesetzes vom 6. August 1993 getan hat. Auf diese Weise darf der Gesetzgeber allerdings nicht die Artikel 10 und 11 der Verfassung mißachten, indem er gewisse Ortsbehörden anderen, damit vergleichbaren Ortsbehörden gegenüber diskriminieren würde.

B.10. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der

beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.11. Insofern, als die Finanzierungsmittel nach den Artikeln 9 und 10 jenen Behörden vorbehalten sind, die sich für das gemeinsame System oder für das System der Neuangeschlossenen entschieden haben, beruht diese Unterscheidung auf einem objektiven Kriterium, denn nur diese Behörden sind einem Solidaritätssystem beigetreten; die übrigen haben sich für eine autonome Verwaltung ihres Pensionsfonds entschieden.

B.12. Im übrigen steht es aufgrund des Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung dem Gesetzgeber zu, zu beurteilen, ob Finanzmittel von einem Bereich auf den anderen zu übertragen sind, wenn er feststellt, daß einer von diesen Bereichen defizitär ist, während andere Bereiche einen Überschuß aufweisen. Es erhebt sich im vorliegenden Fall nicht die Frage, ob solche Übertragungen keine Diskriminierung zwischen den Leistungsempfängern der verschiedenen Sozialversicherungsbereiche herbeiführen.

B.13. Da der Gesetzgeber die Solidarität unter den Ortsbehörden als eine grundlegende Zielsetzung der neuen Regelung betrachtet und feststellt, daß die Pensionslasten dieser Behörden sich ständig erschweren, ist er angemessenerweise berechtigt, zu beschließen, daß Überschüsse von den Familienzulagen auf die Pensionssysteme übertragen werden, daß ein aus Einbehaltungen vom Urlaubsgeld finanzierter Ausgleichsfonds geschaffen wird und daß diese Mechanismen mit finanziellen Maßnahmen verbunden werden, welche die Behörden dazu anregen, den auf Solidarität beruhenden Systemen beizutreten.

Indem der Gesetzgeber solche Maßnahmen ergreift, führt er keine willkürliche oder unverhältnismäßige Unterscheidung ein.

B.14. Der Hof stellt jedoch fest, daß - was Artikel 9 betrifft - der Gesetzgeber die darin vorgesehenen Vorteile nicht nur jenen Ortsbehörden vorbehalten hat, die sich an einem der zwei auf Solidarität beruhenden Systeme beteiligen, denn Artikel 9 Absatz 1 erweitert den Vorteil der durch ihn durchgeführten Verteilungen auf die Behörden, die sich für das dritte der oben beschriebenen Systeme entschieden haben. Wenngleich diese Behörden an den Solidaritätssystemen unbeteiligt

bleiben, ist es verständlich, daß der Gesetzgeber die Behörden, die eine Vereinbarung mit einer Vorsorgeeinrichtung getroffen haben, nicht dazu zwingen wollte, diese aufzukündigen.

B.15. Absatz 3 von Artikel 9 schafft außerdem einen Unterschied unter den Ortsbehörden je nachdem, ob sie sich für das dritte oder für das vierte der zu B.7 beschriebenen Systeme entschieden haben. Es ist allerdings nicht zu ersehen, auf welcher Grundlage es im Zusammenhang mit dem Solidaritätsziel gerechtfertigt wäre, jenen Behörden, die eine Vereinbarung mit einer Vorsorgeeinrichtung getroffen haben, den Vorteil der in Artikel 9 vorgesehenen Verteilungen nur deshalb zu versagen, weil sie nicht ermöglicht haben, daß das Landesamt sich mit der Eintreibung der Beiträge zur Finanzierung der Pensionen befaßt.

Zwar ist diese Aberkennung nicht endgültig, da die nicht zugewiesenen Beträge im Rücklagenfonds der Pensionen des Landesamtes eingetragen bleiben (Artikel 9 Absatz 4) und die klagende Partei dem Landesamt nur zu ermöglichen hätte, die Beiträge einzutreiben, damit sie an den Verteilungen, von denen sie ausgeschlossen ist, teilhaben könnte. Dennoch bleiben der klagenden Partei, solange sie keine solche Vereinbarung mit dem Landesamt getroffen hat, diese Verteilungen versagt.

B.16. Der Ministerrat erklärt, daß das Gesetz dadurch, daß es die Behörden dazu anrege, die Beiträge durch das Landesamt eintreiben zu lassen - wobei die Eintreibung zur Zeit gemäß der am 20. Dezember 1993 zwischen dem Landesamt und der SMAP getroffenen Vereinbarung auf 10 Prozent der Beiträge beschränkt sei -, die Ausübung der Kontrolle ermögliche, mit der durch Artikel 13 des Gesetzes eingesetzte Sonderausschuß beauftragt sei und die sich auf den adäquaten Charakter der eingetribenen Beiträge sowie auf die Gesetzmäßigkeit der ausbezahlten Pensionen beziehe. Diese Maßnahme habe ebenfalls zur Folge, daß die betreffende Behörde in eine « Organisation aufgenommen wird, die es mit der Zeit ermöglichen wird, die Art der Finanzierung der Pensionssysteme der Ortsbehörden zu vereinheitlichen und eine weitgehendere Solidarität unter diesen Systemen herbeizuführen ». Der Ministerrat fügt hinzu, « daß es kaum denkbar und außerdem praktisch kaum durchführbar wäre, daß das Landesamt für Sozialversicherung der Provinzial- und Ortsbehörden, das den Überschuß der Familienzulagen besitzt, an einen privatrechtlichen Partner, zu dem es keinerlei Bindungen hat, einen Überschuß überweist, ohne daß es irgendeinen Zusammenhang mit der zu finanzierenden Pensionslast oder mit den Löhnen und Gehältern der Berufstätigen, von denen ein Beitrag zur Finanzierung der Pensionen einbehalten wird, gäbe ». Die ständige Kontrolle, die durch die Übertragung eines Teils der Beiträge durch das Landesamt ermöglicht werde, würde somit eine kohärente und einheitliche Anwendung der Pensionssysteme fördern, das Ergreifen von Maßnahmen zur Hemmung der zunehmenden Belastung ermöglichen und somit mittelbar zur Solidaritätszielsetzung beitragen.

B.17. Obwohl solche Zielsetzungen offenbar nicht in den Vorarbeiten angeführt worden sind, ist es möglich, daß die angefochtene Maßnahme die vom Ministerrat beschriebenen Kontrollen erleichtern kann. Es zeigt sich jedoch nicht, daß eine derart radikale Maßnahme wie die Verpflichtung, die Beiträge vom Landesamt eintreiben zu lassen, weil sonst der Vorteil der Verteilungen nach Artikel 9 nicht gewährt wird, unerläßlich wäre, damit die besagten Ziele erreicht werden.

B.18. Die Sanktion, mit der jene Ortsbehörden belegt werden, die das Landesamt nicht mit der Eintreibung der Beiträge beauftragt haben, weist keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Solidaritätszielsetzung auf, die dem Gesetz vom 6. August 1993 zugrunde liegt. Ihre Wirkung steht in keinem Verhältnis zu dem vom Ministerrat angeführten Kontrollzweck.

B.19. Der erste Klagegrund ist insofern begründet, als er gegen die in Artikel 9 Absatz 3 des Gesetzes genannte Bedingung gerichtet ist. Im übrigen ist er unbegründet, genauso wie der zweite Klagegrund, der gegen Artikel 10 des Gesetzes gerichtet ist.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt in Artikel 9 Absatz 3 des Gesetzes vom 6. August 1993 bezüglich der Pensionen der ernannten Personals der Ortsbehörden die Wortfolge « soweit das Landesamt die Eintreibung des für die Finanzierung der Pensionen des Personals dieser Ortsbehörde bestimmten Beitrags übernimmt » für nichtig.

weist die Klage im übrigen 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 4. April 1995.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

M. Melchior