

Geschäftsverzeichnissnr. 1114
Urteil Nr. 70/98 vom 17. Juni 1998

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 26 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 20. Dezember 1996 über Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1997, erhoben von der Provinz Westflandern.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans, A. Arts und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 27. Juni 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 30. Juni 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Provinz Westflandern, mit Amtssitz in 8000 Brügge, Burg 3, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 26 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 20. Dezember 1996 über Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1997 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. Dezember 1996, dritte Ausgabe).

## II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 30. Juni 1997 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 14. August 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 19. August 1997.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der Flämischen Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, mit am 23. September 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Wallonischen Regierung, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, mit am 2. Oktober 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 27. November 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Provinz Westflandern, mit am 11. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Flämischen Regierung, mit am 22. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Durch Anordnungen vom 25. November 1997 und 27. Mai 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 27. Juni 1998 bzw. 27. Dezember 1998 verlängert.

Durch Anordnung vom 25. März 1998 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 22. April 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 26. März 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 22. April 1998

- erschienen
- . RA M. Denys und RA B. De Vuyst, in Brüssel zugelassen, für die Provinz Westflandern,
- . RA B. Staelens, in Brügge zugelassen, für die Flämische Regierung,
- . RA T. Braibant und RA D. Pire, in Lüttich zugelassen, für die Wallonische Regierung,
- haben die referierenden Richter A. Arts und J. Delruelle 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 Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

### III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmung*

Durch Dekret des Flämischen Rates vom 29. April 1991 wurde der Flämische Provinzfonds gegründet. Kraft Artikel 2 dieses Dekrets wird jährlich eine Mittelzuwendung im Haushalt der Flämischen Region vorgesehen und gemäß den im Dekret festgelegten Kriterien unter die flämischen Provinzen verteilt.

Der Verteilung erfolgt insbesondere nach den in Artikel 4 festgelegten Maßstäben:

- « 1° 10 Prozent zu gleichen Teilen;
- 2° 45 Prozent nach der Bevölkerungszahl;
- 3° 5 Prozent nach der Fläche;
- 4° 5 Prozent nach der Bevölkerungsdichte;
- 5° 5 Prozent nach der erwerbstätigen Bevölkerung auf dem Gebiet der Provinz im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Provinz;
- 6° 30 Prozent nach dem umgekehrt proportionalen Aufkommen - pro Einwohner- von einhundert Zuschlagshundertsteln auf den Immobilienvorabzug, multipliziert mit der Bevölkerungszahl der Provinz. »

Artikel 7 des Dekrets vom 29. April 1991 bestimmt folgendes:

« § 1. Die Anwendung dieses Dekrets darf nicht dazu führen, daß einer Provinz ein Betrag gewährt wird, der geringer ist als ihr Anteil an der Verteilung im Vorjahr, gegebenenfalls abzüglich des auf ein Hundertstel der Einheit abgerundeten Prozentsatzes, um den die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds dem Vorjahr gegenüber abnimmt.

§ 2. Falls die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds zunimmt, darf einer Provinz kein Betrag gewährt werden, der geringer ist als ihr Anteil an der Verteilung im Vorjahr, zuzüglich der Hälfte des auf ein Hundertstel abgerundeten Prozentsatzes, um den die Mittelzuwendung dem Vorjahr gegenüber zunimmt.

§ 3. Die Anteile der Provinzen, die geringer sind als die in Anwendung der §§ 1 und 2 garantierten Einnahmen, werden durch Einbehaltung der dazu erforderlichen Beträge von den Anteilen der Provinzen, die die garantierten Einnahmen überschreiten, erhöht. Die Einbehaltung erfolgt im Verhältnis zu den Beträgen, um die die Anteile dieser Provinzen ihren garantierten Einnahmen gegenüber zunehmen. »

Kraft Artikel 3 des Dekrets wird die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds durch Anwendung eines Entwicklungsprozentsatzes angepaßt, unter Berücksichtigung der jährlichen Entwicklung des Verbraucherpreisindex.

Durch den angefochtenen Artikel 26 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 20. Dezember 1996 über Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1997 wird die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds für 1997 in Abweichung vom vorgenannten Artikel 3 auf 3.686.400.000 Franken festgesetzt.

#### *IV. In rechtlicher Beziehung*

- A -

##### *Klageschrift*

A.1.1. Im Rahmen der Staatsreform sei der Verteilerschlüssel für die Mittelzuwendungen an die Provinzen durch das Dekret vom 29. April 1991 über den Flämischen Provinzfonds revidiert worden.

Es sei hervorgehoben worden, daß der neuen Regelung die Kohärenz des Systems und die Sicherheit zugrunde lägen.

Wenn der neue Verteilerschlüssel gemäß Artikel 4 des Dekrets vom 29. April 1991 zur Anwendung gebracht worden wäre, so hätte die Provinz Westflandern als einzige Provinz eine wesentliche und sofortige Angleichung zum Nachteil der anderen flämischen Provinzen erhalten.

In Artikel 7 des Dekrets vom 29. April 1991 sei jedoch ein Verzögerungsmechanismus eingebaut worden, wodurch die Angleichungskredite nur zur Hälfte der zusätzlichen Mittel der Provinz Westflandern zugute gekommen seien, da nur die Hälfte des Aufkommens der jährlichen Indexierung den Provinzen zugewiesen worden sei.

Die Nichtindexierung infolge der angefochtenen Bestimmung führe dazu, daß die Provinz Westflandern nicht nur eine offensichtlich unangemessene Nichtindexierung des Provinzfonds im Vergleich zum Gemeindefonds hinnehmen müsse, sondern auch dazu, daß die Provinz Westflandern als einzige Provinz eine Verzögerung bei der Angleichung erfahre, auf die sie kraft der Artikel 4 und 7 des Dekrets vom 29. April 1991 ein Anrecht habe.

A.1.2. Der erste Klagegrund sei von der Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung durch Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 abgeleitet, indem in Abweichung von Artikel 3 des Dekrets vom 29. April 1991 durch die Nichtindexierung ein unangemessener Unterschied zwischen dem Provinzfonds und dem Gemeindefonds gemacht werde, da der Gemeindefonds sehr wohl indexiert werde, und indem die angefochtene Bestimmung eine zweite Nichtindexierung innerhalb von zwei Jahren beinhalte, wodurch ein offensichtlich unangemessener Unterschied zwischen dem Gemeindefonds und dem Provinzfonds und zwischen den Gemeinden und den Provinzen geschaffen werde.

Der Entwicklungsprozentsatz des Gemeindefonds berücksichtige nicht nur den Verbraucherpreisindex, sondern auch einen Bruchteil des Zinssatzes.

Die vom Minister vorgebrachten Argumente für die Abweichung von Artikel 3 des Dekrets vom 29. April 1991 seien weder stichhaltig noch logisch und gälten auf jeden Fall genausogut für die Gemeinden.

Die Flämische Regierung führe eine Sparpolitik, ohne sich mit den Betroffenen zu beraten. Im Gegensatz zu den Zielsetzungen des Dekrets vom 29. April 1991 sei der Provinzfonds - so wie unter dem früheren unitären System - erneut zu einem Zankapfel in der jährlichen Diskussion über den Haushalt geworden.

All dies deute auf eine offensichtlich willkürliche Behandlung der Provinzen hin, wenigstens auf ein offensichtlich unangemessenes Verhältnis zwischen Zweck und Mitteln sowie auf das Fehlen einer objektiven und angemessenen Rechtfertigung für die Beeinträchtigung der Interessen der Provinzen.

Auf jeden Fall verstoße die angefochtene Bestimmung gegen den Gleichheitsgrundsatz, indem sie ohne jede Rechtfertigung von einem kohärenten System abweiche und dieses derart außer Kraft setze, daß jede passende Reglementierung fehle.

A.1.3. Der zweite Klagegrund gehe vom Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung aus, indem Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 den Grundsatz der Gleichheit unter den flämischen Provinzen verletze.

Die Nichtgewährung der Indexierung für zwei aufeinanderfolgende Jahre zerstöre die Kohärenz des Systems der Mittelzuwendungen und versetzt die Provinz Westflandern in eine Lage, in der jede Angleichung ausgeschlossen sei. Das zeitweilige Bemühen, zu verhindern, daß die Rechnungen der Provinzen auf einmal durcheinandergebracht würden, werde in eine nachhaltige Benachteiligung der Provinz Westflandern umgewandelt.

Bereits bei der Verletzung eines kohärenten Systems ohne ausreichende Rechtfertigung liege ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vor.

Den rechtmäßigen Erwartungen der Provinz Westflandern werde in übertriebener Weise Abbruch getan. Außerdem gebe es keinen angemessenen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zwischen den Mitteln und der Zielsetzung.

Dies zeige sich auch anhand des offensichtlich unangemessenen Verhältnisses zwischen der Zielsetzung des Dekrets vom 29. April 1991, so wie sie während und nach den Vorarbeiten zu diesem Dekret formuliert worden sei, und den Folgen der Nichtindexierung, welche die langfristige Finanzplanung unsicher mache und zu einer fast permanenten Ungleichheit führe.

#### *Schriftsatz der Flämischen Regierung*

A.2.1. Eine Verwaltungsbehörde könne sich nicht auf den Vorteil der Artikel 10 und 11 der Verfassung berufen.

Der gewährleistete Gleichheitsgrundsatz betreffe auf jeden Fall nicht den Gemeinde- und den Provinzfonds.

A.2.2. Im vorliegenden Fall handle es sich nicht um vergleichbare Sachlagen, da die Gemeinden und Provinzen unterschiedliche Zuständigkeits- und Aufgabenbereiche hätten. Unterschiedlich seien auch die Kriterien für die Verteilung der Fonds, die Höhe der Mittelzuwendungen, der Entwicklungsprozentsatz und der Anteil der Mittelzuwendungen an der Gesamtheit der Einnahmen sowie die Garantieregelung des Gemeindefonds bzw. des Provinzfonds.

A.2.3. Hilfsweise sei darauf hinzuweisen, daß die angebliche Ungleichheit keineswegs eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes darstellen könnte.

Unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes sei es in angemessener Weise gerechtfertigt gewesen, daß bei der Erörterung des Haushaltsplans beschlossen worden sei, die Indexierung nicht auf den Provinzfonds anzuwenden, da die Provinzen über beträchtliche Überschüsse verfügt hätten, wohingegen die Gemeinden vielfach mit bedeutenden Finanzdefiziten zu kämpfen gehabt hätten und die knappen Mittel in erster Linie für sie bestimmt gewesen seien.

Außerdem seien die finanziellen Folgen der Nichtindexierung nur ein Pappentwurf, wenn man die Gesamtheit der Einnahmen der Provinzen betrachte.

Die Indexierung des Gemeindefonds und die Nichtindexierung des Provinzfonds seien also in angemessener Weise gerechtfertigt.

Der Hinweis der klagenden Partei darauf, daß der Gemeindefonds und der Provinzfonds unterschiedliche Entwicklungsprozentsätze hätten, bestätige eben, daß es sich um nicht vergleichbare Situationen handele.

Außerdem gehe die klagende Partei zu Unrecht davon aus, daß eine Rückkehr zum unitären System vorliege. Die angefochtene Bestimmung bedeute lediglich, daß die Mittelzuwendung für 1997, die nach dem neuen Mechanismus verteilt werde, nicht indexiert werde. Dies wirke sich finanziell nur in beschränktem Maße auf die Provinzen aus, die sich nicht in einer finanziellen Notlage befänden.

Die klagende Partei verliere außerdem aus den Augen, daß der Dekretgeber bei der Zuweisung der Mittel über eine weitgehende Entscheidungsfreiheit verfüge und daß Sparmaßnahmen bezüglich der Mittelzuwendungen eben den Kern dieser Entscheidungsfreiheit betreffen würden.

A.2.4. Dem zweiten Klagegrund zufolge werde gegen den Grundsatz der Gleichheit unter den flämischen Provinzen verstoßen.

Der neue Verteilungsmechanismus sei für die Provinz Westflandern sehr vorteilhaft gewesen. Die Garantieregelung Sorge für eine allmähliche Neuverteilung der Mittel. Es sei bereits eine weitgehende Angleichung für die Provinz Westflandern erzielt worden. Die Verringerung des Anteils für diese Provinz beschränke sich für das Jahr 1997 auf 15,2 Millionen Franken bei einem Gesamtanteil von 705,3 Millionen Franken (2,1 Prozent), und bei einer zukünftigen Zunahme des Betrags der Mittelzuwendung werde die Garantieregelung weiter erlöschen.

Die Höhe der Mittelzuwendung sei für alle flämischen Provinzen gemeinsam festgelegt worden. Sie würden eindeutig alle gemäß der im Dekret vorgesehenen Regelung und den dabei geltenden Garantien ihren Anteil erhalten.

Die angebliche Ungleichheit ergebe sich übrigens nicht aus der angefochtenen Bestimmung, sondern aus der Garantieregelung. Diese Regelung könne gleichwohl keine Ungleichheit darstellen, da jeder Provinz die gleiche Garantie geboten werde.

Der Anteil der Provinz Westflandern habe in den letzten Jahren schneller zugenommen als die Anteile der anderen Provinzen, und zwar sowohl in absoluten Zahlen wie auch prozentual. Die Garantieregelung sei Teil einer neuen Regelung, bei der die Provinz Westflandern der einzige Gewinner sei. Die angebliche Ungleichheit sei also nicht stichhaltig.

Zu Unrecht behaupte die klagende Partei, daß die durch Artikel 7 des Dekrets vom 29. April 1991 geschaffene zeitweilige « Ungleichheit » in eine endgültige Regelung umgewandelt werde. Die angefochtene Bestimmung setze lediglich die Mittelzuwendung für 1997 fest, und sobald die Mittelzuwendung wieder zunehmen werde, werde der Anteil der Provinz Westflandern weiter steigen.

Ferner beziehe sich die klagende Partei zu Unrecht auf eine Verletzung eines kohärenten Systems sowie darauf, daß den rechtmäßigen Erwartungen der Provinz Westflandern Abbruch getan werde.

Die Provinz Westflandern sei der einzige Gewinner bei dem neuen Verteilungsmechanismus, mit der Garantie, die auch für 1997 angewandt worden sei. Daß die Nichtindexierung für 1997 gerechtfertigt sei, sei in den vorstehenden Ausführungen bereits aufgezeigt worden.

#### *Schriftsatz der Wallonischen Regierung*

A.3.1. Die angefochtene Bestimmung sei mit derjenigen von Artikel 50 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 identisch.

In Wirklichkeit habe der Nachteil also bereits infolge des Inkrafttretens des vorigen Haushaltsplans bestanden. Die Klage sei zeitlich unzulässig.

A.3.2. Der Hof könne sich nicht in die politischen Entscheidungen des Gesetzgebers einmischen.

Es sei Vorsicht geboten, zumal es sich um Bestimmungen mit beträchtlichen finanziellen Auswirkungen auf das Funktionieren der föderalen, regionalen oder gemeinschaftlichen Institutionen handele.

Im steuerrechtlichen Bereich werde vom Hof generell angenommen, daß der Gesetzgeber auf « vereinfachende und annähernde » Kategorien zurückgreifen könne.

Die angefochtene Bestimmung sei ausdrücklich Gegenstand einer Debatte gewesen, und ein Änderungsvorschlag zur Aufhebung der angefochtenen Bestimmung sei zurückgewiesen worden. In voller Kenntnis der Sache sei also eine politische Entscheidung getroffen, die der von der klagenden Partei vertretenen Rechtsauffassung zuwiderlaufe.

A.3.3. Gemeinden und Provinzen seien keine vergleichbaren Institutionen. Nichts hindere den Dekretgeber daran, unterschiedliche Maßnahmen angesichts grundverschiedener Institutionen zu ergreifen.

Wenn er diese Institutionen gleich behandeln würde, könnte ihm jedoch zum Vorwurf gemacht werden, daß er Kategorien von Personen, die sich in grundverschiedenen Sachlagen befänden, gleich behandle.

Die klagende Partei behaupte selber, daß das Dekret vom 31. Juli 1990 zur Gründung eines Flämischen Gemeindefonds einen Indexierungsmechanismus enthalte, der bereits günstiger sei für die Gemeinden als für die Provinzen. Wenn man der Rechtsauffassung der klagenden Partei beipflichten würde, so müßte man feststellen, daß die Diskriminierung eigentlich bereits 1991 Bestand gehabt habe.

Die objektiven Unterschiede zwischen provinziellen und kommunalen Einrichtungen seien so beschaffen, daß es dem Hof nicht zustehe, die Entscheidung der Flämischen Regierung bezüglich des Haushaltsplans zu beurteilen.

A.3.4. Hinsichtlich des zweiten Klagegrunds sei darauf hinzuweisen, daß die angefochtene Bestimmung die Sachlage der Provinz Westflandern nicht beeinträchtige, da sie lediglich vorübergehend die Folgen einer Position einschränke, die als eine « positive Diskriminierung » bewertet werden könnte.

Der Rechtsprechung des Hofes zufolge würden die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung nicht verhindern, daß der Gesetzgeber auf seine ursprünglichen Zielsetzungen verzichte, um andere Zielsetzungen zu verfolgen, und müsse die öffentliche Hand in der Lage sein, ihre Politik den sich ändernden Umständen des allgemeinen Interesses anzupassen. Dies gelte insbesondere dann, wenn es sich um Sparmaßnahmen handele.

Auf jeden Fall sei die Maßnahme nicht offensichtlich unangemessen im Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung. Die Mittelzuwendung der Provinz Westflandern belaufe sich immerhin auf 3.686 Millionen Franken. Laut den Berechnungen der klagenden Partei selbst verlören durch die Nichtindexierung alle flämischen Provinzen zusammen einen Gesamtbetrag in Höhe von 56.003.000 Franken, d.h. 1,52 Prozent.

*Erwiderungsschriftsatz der klagenden Partei*

A.4.1. Der Hof habe in seinem Urteil Nr. 31/91 vom 7. November 1991 bereits darauf hingewiesen, daß eine Provinz eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes geltend machen könne.

A.4.2. Der Umstand, daß Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 mit einer früheren Regelung identisch sei, sei angesichts der Zulässigkeit unerheblich, denn nur gegen die letztgenannte Bestimmung werde diese Klage erhoben.

Die offensichtlich unangemessene Beschaffenheit der Situation zeige sich anhand der Fortsetzung der Nichtindexierung durch Artikel 26, aber dies sei ein Argument zur Hauptsache.

A.4.3. Die Prüfung der Ungleichheit solle sich auf die Indexierung bzw. die Nichtindexierung konzentrieren.

Hinsichtlich der Indexierung bzw. der Nichtindexierung seien die Situationen tatsächlich vergleichbar. Die vier von der beklagten Partei vorgebrachten Argumente für die Unvergleichbarkeit seien nicht stichhaltig:

- Die Tatsache, daß die jeweiligen Zuständigkeiten der Provinzen und der Gemeinden unterschiedlich seien, sei kein Grund zur Unterscheidung hinsichtlich der Indexierung der Mittelzuwendungen. Sie seien vergleichbar als territorial dezentralisierte Behörden mit gleichgelagerten Finanzierungsweisen.

- Die Tatsache, daß die Gemeinden und die Provinzen je einen unterschiedlichen Aufgabenbereich hätten, sei nicht geeignet, die Nichtindexierung des Provinzfonds im Gegensatz zum Gemeindefonds zu rechtfertigen.

- Weitere Kriterien, auf die die beklagte Partei Bezug nehme, seien unerheblich. Erheblich sei nur der Entwicklungsprozentsatz, der in der Zeitspanne von 1981 bis 1991 beim Gemeindefonds um 17,22 Prozent und beim Provinzfonds um nur 0,2 Prozent gestiegen sei.

- Die Tatsache, daß die Garantieregelung hinsichtlich der beiden Fonds unterschiedlich sei, sei bei der Indexierung unerheblich.

A.4.4. Das Argument, dem zufolge die Gemeinden größere finanzielle Bedürfnisse hätten als die Provinzen, sei unerheblich, was die offensichtlich unangemessene Beschaffenheit der Nichtindexierung betreffe, da diesen Bedürfnissen durch die jeweiligen Fonds entsprochen werde.

Die unterschiedliche Behandlung sei willkürlich und stehe im Widerspruch zu einer wohlüberlegten und genau umschriebenen Politik. Es handele sich im vorliegenden Fall nicht um eine dringende Notwendigkeit, Einsparungen zu erzielen, sondern um die Nichterfüllung rechtmäßiger Erwartungen, die Nichtaufrechterhaltung der Verhältnismäßigkeit und eine Diskriminierung, indem ohne offensichtlich triftigen Grund von einem kohärenten politischen Kurs abgewichen werde.

Schon von Anfang an habe es dem Gemeindefonds gegenüber einen Rückstand in Höhe von 200 Millionen Franken gegeben.

Hinsichtlich der Tatsachen werde auch die Angleichungsfähigkeit der Rechnungen der Provinzen durch die beklagte Partei stark übertrieben und werde nicht den zukünftigen Ausgaben Rechnung getragen.

A.4.5. Die beklagte Partei räume ein, daß die Provinz Westflandern unter der früheren Regelung schwer benachteiligt worden sei. Daß « die Provinz Westflandern der einzige Gewinner » wäre, sei unrichtig, denn die neue Regelung sei darauf hinausgelaufen, daß die Provinz Westflandern den früher erlittenen Verlust endlich habe wettmachen können und daß sie im Falle der Indexierung korrekt behandelt werden würde.

Die korrekte und kohärente Beschaffenheit des Systems und die rechtmäßigen Erwartungen der Provinz seien sowohl bei der Einführung als auch nachher hervorgehoben worden.

Das Argument, dem zufolge die Benachteiligung der Provinz Westflandern nur 2,1 Prozent betragen würde, gereiche der beklagten Partei nicht zum Vorteil. Wenn die Summe verhältnismäßig derart gering gewesen wäre, hätte es gar keinen Grund gegeben, sie nicht zu indexieren.

Was für die anderen Provinzen eine «Garantieregung» sei, stelle für die Provinz Westflandern einen Verzögerungsmechanismus dar. Die Nichtindexierung bedeute die Aufrechterhaltung einer faktischen Ungleichheit.

Die Nichtindexierung verletze das rechtmäßige Vertrauen der Provinz Westflandern, die sich darauf verlassen habe, daß die Angleichung kraft Artikel 3 des Dekrets vom 29. April 1991 so bald wie möglich zu Ende geführt werden könnte. Die Aufrechterhaltung der Nichtindexierung für zwei aufeinanderfolgende Jahre tue offensichtlich in unangemessener Weise der Kohärenz der Politik und der Richtigkeit des Systems Abbruch.

Aus einer Simulation ergebe sich, daß die Provinz Westflandern kein Gewinner sei. Für 1997 gebe es einen Minderwert von 29 Millionen Franken. Durch die kumulative Wirkung in den folgenden Jahren müßten mindestens 50 Millionen Franken geopfert werden.

Außerdem handele es sich dabei für die Provinz Westflandern um eine Grundsatzfrage.

#### *Erwiderungsschriftsatz der Flämischen Regierung*

A.5.1. Nur die Instanzen oder Personen, auf die sich Artikel 85 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof beziehe, könnten einen Schriftsatz einreichen, und der Hof könnte den Schriftsatz der Wallonischen Region von Amts wegen für unzulässig erklären.

Die Flämische Regierung pflichte dem Inhalt dieses Schriftsatzes jedoch uneingeschränkt bei.

A.5.2. Im Vergleich zu den Provinzen hätten die Gemeinden andere Zuständigkeiten, Einkünfte und Bedürfnisse. Diese Unterschiede würden eine unterschiedliche Finanzierung voraussetzen.

Es sei richtig, daß beim Flämischen Provinzfonds wie beim Flämischen Gemeindefonds die gleichen Ausgangspunkte gälten, aber die Maßstäbe, die Berechnungsmethode, der Ausgleich der steuerlichen Armut, die Garantieregung und die Mittelzuwendungen seien unterschiedlich.

Der Vergleich zwischen den Zunahmeraten der Mittelzuwendungen (17,22 Prozent gegenüber 0,2 Prozent) sei unerheblich und betone lediglich den Unterschied zwischen den Gemeinden und den Provinzen.

Daß den Bedürfnissen durch die jeweiligen Fonds entsprochen werde, sei zwar richtig, aber dies gelte nur für die jeweiligen Unterschiede unter den Gemeinden einerseits und unter den Provinzen andererseits.

Die Zahlen bezüglich des Haushalts der Provinz Westflandern seien nicht übertrieben. Daß zukünftige Ausgaben nicht berücksichtigt worden seien, ändere nichts an der Tatsache, daß das Ergebnis für 1995 mehr als 1,7 Milliarden Franken betrage. Übrigens sei auch eine Rücklage von einer Milliarde immerhin erheblich.

A.5.3. Die klagende Partei stelle die Tatsachen falsch dar, wenn sie behaupte, daß sie im Verhältnis zu den anderen flämischen Provinzen benachteiligt worden sei und daß das neue System einen Ausgleich für den früheren Nachteil darstelle. Die Verteilungskriterien des Gesetzes vom 17. März 1965 seien für alle flämischen Provinzen ungünstig gewesen, und nicht für die Provinz Westflandern im Vergleich zu den anderen flämischen Provinzen.

Daß die Provinz Westflandern einen höheren Anteil an einer größeren Mittelzuwendung habe, ergebe sich aus der neuen Garantieregung, die notwendig gewesen sei für das finanzielle Gleichgewicht unter den Provinzen. Der Nachteil ergebe sich nicht aus der angefochtenen Bestimmung, sondern aus der Garantieregung. Dieses System könne sich in Zukunft für die klagende Partei auch als vorteilhaft erweisen.

Bei einer Indexierung hätten alle flämischen Provinzen einen größeren Anteil erhalten. Durch die angefochtene Bestimmung bleibe der Anteil aller Provinzen für 1997 gleich. Von irgendeiner Diskriminierung unter den Provinzen sei also nicht die Rede.

- B -

*Hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage*

B.1.1. Die Wallonische Regierung behauptet, die Klage sei unzulässig, da sie sich gegen eine Bestimmung richte, die mit derjenigen von Artikel 50 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Dezember 1995 über Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 identisch sei.

B.1.2. Der Umstand, daß die klagende Partei keine Nichtigkeitsklage gegen eine frühere Dekretsbestimmung erhoben hat, ändert nichts an ihrem Interesse an einer Klage gegen die identische neue Bestimmung, zumal es - wie im vorliegenden Fall - um eine Bestimmung zur Begleitung des jährlichen Haushalts geht.

B.1.3. Die von der Wallonischen Regierung erhobene Einrede wird abgewiesen.

*In bezug auf den Anwendungsbereich der Artikel 10 und 11 der Verfassung*

B.2.1. Zur Unterstützung ihrer Nichtigkeitsklage beruft sich die Provinz Westflandern auf den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Die Flämische Regierung vertritt jedoch die Ansicht, daß es der Provinz als Verwaltungsbehörde nicht zustehe, eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung geltend zu machen.

B.2.2. Als politische Entität mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem Haushalt kann sich eine Provinz auf den Gleichheitsgrundsatz berufen, und zwar insbesondere dann, wenn sie davon ausgeht, daß sie ohne objektive und angemessene Rechtfertigung bei der Verteilung öffentlicher Gelder unterschiedlich behandelt wird.

*Zur Hauptsache*

### *Erster Klagegrund*

B.3.1. Die Provinz Westflandern macht eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung durch Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 mit der Begründung geltend, daß die angefochtene Bestimmung die Mittelzuwendung für den Flämischen Provinzfonds für zwei aufeinanderfolgende Jahre auf den gleichen Betrag festsetze, wohingegen Artikel 3 des Dekrets vom 29. April 1991 ein System jährlicher Indexierungen dieser Mittelzuwendungen vorsehe. Nach Ansicht der klagenden Partei ergibt sich daraus ein unangemessener Unterschied zwischen dem Provinzfonds und dem Gemeindefonds, bei dem sehr wohl eine Indexierung stattfindet, und zwischen Provinzen und Gemeinden.

B.3.2. Die Flämische und die Wallonische Regierung vertreten die Ansicht, daß die Provinzen und die Gemeinden nicht in relevanter Weise miteinander verglichen werden könnten.

B.3.3. Im vorliegenden Fall sind die zu vergleichenden Kategorien nicht der Provinzfonds gegenüber dem Gemeindefonds, sondern einerseits die Provinzen als Begünstigte des Provinzfonds und andererseits die Gemeinden als Begünstigte des Gemeindefonds.

Die Provinzen und die Gemeinden sind zwar beide territorial dezentralisierte Verwaltungen, aber sie haben jeweils unterschiedliche Aufgaben. Zwischen diesen Aufgabenbereichen gibt es keinen ausreichenden Parallelismus, der sie vergleichbar machen würde angesichts der Mittel, die ihnen durch die Zentralbehörde mittels unterschiedlicher Haushaltsfonds zur Verfügung gestellt werden.

B.3.4. Dem Klagegrund ist demzufolge nicht beizupflichten.

### *Zweiter Klagegrund*

B.4.1. Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 würde gegen die verfassungsmäßig gewährleistete Gleichheit unter den flämischen Provinzen verstoßen.

B.4.2. Die angefochtene Bestimmung macht keinen Unterschied unter den flämischen

Provinzen. Die klagende Partei behauptet allerdings, daß die Provinz Westflandern insbesondere den anderen flämischen Provinzen gegenüber diskriminiert werde, indem die angefochtene Bestimmung verhindere, daß diese Provinz bei der Verteilung der Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds die von ihr beanspruchte Angleichung vollenden könne, da diese Angleichung von der Anpassung an den Entwicklungsprozentsatz abhängt.

B.4.3. Aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 29. April 1991 geht hervor, daß der Dekretgeber die Verschiebungen infolge der Anwendung anderer Verteilungskriterien als unter der Geltung des damaligen Systems des nationalen Provinzfonds berücksichtigt hat:

«Die Verschiebungen zwischen den Provinzen sind sehr beschränkt: etwa 1 %. Nur Westflandern erhält mehr. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der frühere Faktor des Provinzialunterrichts als Kriterium verschwindet» (*Dok.*, Flämischer Rat, 1990-1991, Nr. 462-2, S. 3).

«Gegenüber der früheren Verteilungsregelung ist Westflandern der einzige Gewinner. Dies läßt sich bei der Verwendung objektiver allgemeiner Verteilungskriterien jedoch nicht vermeiden. [...]

Das relative Wachstum des Anteils der Provinz Westflandern wird außerdem durch die vorgeschlagene Garantieregelung in sehr beträchtlichem Maße abgeschwächt.» (ebenda, Nr. 462-1, S. 10)

Die sogenannte «Garantieregelung» wurde in Artikel 7 des Dekrets vom 29. April 1991 ausgearbeitet.

B.4.4. Artikel 7 des Dekrets vom 29. April 1991 bestimmt folgendes:

«§ 1. Die Anwendung dieses Dekrets darf nicht dazu führen, daß einer Provinz ein Betrag gewährt wird, der geringer ist als ihr Anteil an der Verteilung im Vorjahr, gegebenenfalls abzüglich des auf ein Hundertstel der Einheit abgerundeten Prozentsatzes, um den die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds dem Vorjahr gegenüber abnimmt.

§ 2. Falls die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds zunimmt, darf einer Provinz kein Betrag gewährt werden, der geringer ist als ihr Anteil an der Verteilung im Vorjahr, zuzüglich der Hälfte des auf ein Hundertstel abgerundeten Prozentsatzes, um den die Mittelzuwendung dem Vorjahr gegenüber zunimmt.

§ 3. Die Anteile der Provinzen, die geringer sind als die in Anwendung der §§ 1 und 2 garantierten Einnahmen, werden durch Einbehaltung der dazu erforderlichen Beträge von den Anteilen der Provinzen, die die garantierten Einnahmen überschreiten, erhöht. Die Einbehaltung erfolgt im Verhältnis zu den Beträgen, um die die Anteile dieser Provinzen ihren garantierten

Einnahmen gegenüber zunehmen. »

B.4.5. Aus der Verbindung der Artikel 4 und 7 des Dekrets vom 29. April 1991 und aus den Vorarbeiten zu diesen Bestimmungen ergibt sich einerseits, daß durch das Verschwinden des Faktors « Provinzialunterricht » der Anteil der Provinz Westflandern am Flämischen Provinzfonds im Vergleich zu demjenigen der übrigen Provinzen verhältnismäßig erhöht werden soll, und andererseits, daß dies pro Haushaltsjahr erfolgt durch eine - allerdings beschränkte - Einbehaltung im Verhältnis zu den Beträgen, um die die Anteile der übrigen Provinzen zunehmen - die sogenannte « Angleichung ».

Artikel 26 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 hat die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds für 1997 auf dem Stand der Mittelzuwendung für 1996 eingefroren. Dieses Nullwachstum beinhaltet, daß die in Artikel 7 § 3 vorgesehene Einbehaltung im Haushaltsjahr 1997 nicht erfolgen kann, wodurch angesichts der im Dekret vom 29. April 1991 festgelegten Verteilungskriterien das Tempo der zugunsten der Provinz Westflandern durchgeführten Angleichung verzögert wird.

B.4.6. Daß die angefochtene Maßnahme für alle flämischen Provinzen zusammen die Mittelzuwendung des Flämischen Provinzfonds auf einen festen, nicht indexierten Betrag festsetzt, in Abweichung von Artikel 3 des Dekrets vom 29. April 1991, hängt objektiv und angemessen zusammen mit der haushaltsmäßigen Zielsetzung des Dekretgebers.

Auch wenn es weiterhin einen Unterschied zwischen der Provinz Westflandern und den anderen flämischen Provinzen gibt, wobei die erstgenannte Provinz insbesondere eine « Angleichung » beanspruchen könnte, weist die klagende Partei nicht nach - und der Hof sieht nicht ein -, in welchem Maße dieser Unterschied, der sich aus der Einfrierungsmaßnahme ergibt, so beschaffen wäre, daß der Dekretgeber den Gleichheitsgrundsatz verletzt hätte, indem er es unterlassen hätte, für die Provinz Westflandern eine spezifische Maßnahme zu ergreifen.

B.4.7. Dem zweiten Klagegrund ist nicht beizupflichten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 17. Juni 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève