

Geschäftsverzeichnisnr. 5914

Entscheid Nr. 77/2015
vom 28. Mai 2015

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 6 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2012 zur Gültigkeitserklärung verschiedener auf das Personal des von der Französischen Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Unterrichtswesens anwendbarer Bestimmungen, gestellt vom Appellationshof Mons.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 23. Mai 2014 in Sachen der Französischen Gemeinschaft gegen Eric Trekels, dessen Ausfertigung am 3. Juni 2014 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Mons folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 6 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2012 zur Gültigkeitserklärung verschiedener auf das Personal des von der Französischen Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Unterrichtswesens anwendbarer Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Nichtrückwirkung, indem er eine rückwirkende Gültigkeitserklärung eines königlichen Erlasses vom 9. November 1978 zur Festlegung der Gehaltstabellen der Personalmitglieder beinhaltet, der bereits in gerichtlichen Entscheidungen für gesetzwidrig erklärt worden war (siehe insbesondere Entscheid des Appellationshofes Brüssel, Nr. 2005/2013, A.L. Nr. 2002/AR/1226, in Sachen Französische Gemeinschaft gegen Cornil), weil die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates nicht ordnungsmäßig konsultiert worden war, während die Frage der Ordnungsmäßigkeit des besagten königlichen Erlasses Gegenstand mehrerer anhängiger Gerichtsverfahren ist, darunter insbesondere das zurzeit anhängige Gerichtsverfahren vor dem Appellationshof Mons in Sachen Trekels gegen Französische Gemeinschaft, und die Rückwirkung des fraglichen Dekrets somit dazu führt, dass der Ausgang dieses Gerichtsverfahrens in einem bestimmten Sinne beeinflusst wird, indem der Tatsachenrichter daran gehindert wird, sich zu dieser Rechtsfrage zu äußern? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel 6 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2012 « zur Gültigkeitserklärung verschiedener auf das Personal des von der Französischen Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Unterrichtswesens anwendbarer Bestimmungen » lautet:

« Der königliche Erlass vom 9. November 1978 zur Festlegung der Gehaltstabellen, die ab dem 1. April 1972 für die Mitglieder des Direktions- und Lehrpersonals und des Erziehungshilfspersonals der staatlichen Kunstschulen mit Vollzeitunterricht, die dem Minister der niederländischen Kultur und dem Minister der französischen Kultur unterstehen, sowie für die Personalmitglieder des mit der Inspektion der Kunstschulen beauftragten Inspektionsdienstes gelten, abgeändert durch

- den königlichen Erlass vom 8. Mai 1987 (*Belgisches Staatsblatt*, 18.06.1987),

- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 17. Juli 2002 (*Belgisches Staatsblatt*, 20.09.2002),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 19. September 2002 (*Belgisches Staatsblatt*, 30.10.2002),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 14. Oktober 2003 (*Belgisches Staatsblatt*, 11.02.2004),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 29. April 2005 (*Belgisches Staatsblatt*, 15.07.2005, Berichtigung 23.08.2005),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 10. November 2006 (*Belgisches Staatsblatt*, 25.01.2007),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 22. Juni 2007 (*Belgisches Staatsblatt*, 17.08.2007),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 2. Oktober 2008 (*Belgisches Staatsblatt*, 08.12.2008),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 12. Februar 2009 (*Belgisches Staatsblatt*, 02.04.2009),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 19. Februar 2009 (*Belgisches Staatsblatt*, 24.04.2009) (1),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 19. Februar 2009 (*Belgisches Staatsblatt*, 27.04.2009) (2),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 16. Dezember 2010 (*Belgisches Staatsblatt*, 28.01.2011),
- den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 1. Dezember 2011 (*Belgisches Staatsblatt*, 25.01.2012, Berichtigung 07.06.2012),

wird mit Wirkung vom Datum seines Inkrafttretens und von demjenigen seiner aufeinander folgenden Abänderungen für gültig erklärt ».

B.1.2. Während der Vorarbeiten wurde präzisiert:

« Aufgrund von Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juni 1964 über das Statut der Personalmitglieder des staatlichen Unterrichtswesens oblag es dem König und obliegt es heute der Französischen Gemeinschaft, sowohl das Verwaltungs- als auch das Besoldungsstatut der Personalmitglieder des Unterrichtswesens festzulegen.

In Ausführung dieser Bestimmung wurden namentlich zwei Erlasse angenommen, nämlich:

- der ministerielle Erlass vom 12. April 1969 zur Festlegung der Regeln, nach denen die nützliche Erfahrung bewiesen wird, erwähnt in Artikel 3 des königlichen Erlasses vom 22. März 1969 zur Festlegung des Statuts der Mitglieder des Direktions- und Lehrpersonals, des Erziehungshilfspersonals, des heilhilfsberuflichen Personals der staatlichen Anstalten für Vor-, Primar, Sonder-, Mittel-, technischen, Kunst- und Normalschulunterricht und der von diesen Anstalten abhängenden Internate sowie der Personalmitglieder des mit der Aufsicht über diese Anstalten beauftragten Inspektionsdienstes;

- der königliche Erlass vom 27. Juni 1974 zur Festlegung der Gehaltstabellen, die ab dem 1. April 1972 für die Mitglieder des Direktions- und Lehrpersonals, des Erziehungshilfspersonals und des paramedizinischen Personals der staatlichen Unterrichtseinrichtungen, für die Personalmitglieder des mit der Inspektion dieser Einrichtungen beauftragten Inspektionsdienstes, für die Personalmitglieder des Inspektionsdienstes der Fernkurse und des subventionierten Primarschulwesens gelten, und zur Festlegung der Besoldungstabellen für das Personal der staatlichen Psycho-Medizinisch-Sozialen Zentren.

Die Rechtmäßigkeit dieser beiden Erlasse ist kürzlich durch den Kassationshof in einem Entscheid vom 23. März 2012 in Frage gestellt worden. Der Kassationshof erklärte, wobei er von der Rechtsprechung des Staatsrates abwich:

‘ Aufgrund von Artikel 3 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat sind, abgesehen von Dringlichkeitsfällen, die Minister dazu gehalten, der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates im Hinblick auf ein mit Gründen versehenes Gutachten den Text aller Entwürfe von Erlassen mit Verordnungscharakter vorzulegen. Diese wesentliche Formvorschrift ist Bestandteil der öffentlichen Ordnung.

In der Regel obliegt es den Ministern, vorbehaltlich ihrer politischen Verantwortung, die Dringlichkeit zu beurteilen, die sie davon befreit, der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates den Text der Entwürfe von Erlassen mit Verordnungscharakter zu einer mit Gründen versehenen Begutachtung vorzulegen.

Gemäß Artikel 159 der Verfassung obliegt es den Gerichtshöfen und Gerichten zu prüfen, ob die Minister, indem sie auf die Beantragung des Gutachtens des Staatsrates verzichten, nicht ihre Befugnis überschreiten oder missbrauchen, indem sie den gesetzlichen Begriff der Dringlichkeit missachten.

Weder der königliche Erlass vom 27. Juni 1974, noch der ministerielle Erlass vom 12. April 1969 wurden der Gesetzgebungsabteilung im Hinblick auf ein Gutachten unterbreitet, und in ihrer Präambel wurde die Dringlichkeit nicht angeführt.

Der königliche Erlass vom 27. Juni 1974 wurde im *Belgischen Staatsblatt* vom 9. Januar 1975 veröffentlicht, das heißt mehr als sechs Monate nach seiner Unterzeichnung. Dieser Umstand steht im Widerspruch zur Realität der Dringlichkeit. Dieser Erlass hat zwar Rückwirkung zum 1. April 1972, doch sein Inhalt rechtfertigt nicht seine Annahme aufgrund der Dringlichkeit.

Der ministerielle Erlass vom 12. April 1969 wurde im *Belgischen Staatsblatt* vom 25. April 1969 veröffentlicht. Sein Inhalt rechtfertigt nicht seine Annahme aufgrund der Dringlichkeit.

Folglich verstößt der Entscheid, der auf diesen zwei Erlassen beruht, um die Klage auf Erstattung des zu Unrecht ausgezahlten Betrags der Beklagten anzunehmen, gegen Artikel 3 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat und Artikel 159 der Verfassung.

Der Klagegrund ist begründet '.

Zwar hat die durch den Entscheid vom 23. März 2012 verkündete Kassation nur eine Wirkung in Bezug auf die Parteien des Kassationsverfahrens, das heißt nämlich die klagende Partei und die Französische Gemeinschaft, doch dieser Entscheid des Kassationshofes und die darin angeprangerte Rechtswidrigkeit gefährden die gesamten Zahlungen an das Lehrpersonal und die Verfahren im Hinblick auf die Erstattung von zu Unrecht gezahlten Beträgen, die bisher durch die Französische Gemeinschaft anhängig gemacht wurden.

Aufgrund von Artikel 159 der Verfassung sind die Gerichtshöfe und Gerichte des gerichtlichen Standes nämlich verpflichtet, bei Bedarf von Amts wegen, die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte zu prüfen, auf denen eine Klage, eine Verteidigung oder eine Einrede beruht.

Die konkreten - zukünftigen - Folgen der Feststellung des Kassationshofes sind schwer vorhersehbar, jedoch möglicherweise unzählbar, und die Frage der Gültigkeit der Erlasse vom 12. April 1969 und vom 27. Juni 1974 läuft Gefahr, sich jedes Mal zu stellen, wenn ein Rechtsprechungsorgan mit einer Streitsache befasst wird, die eine Anwendung dieser Bestimmungen voraussetzt.

Bei der Prüfung der Folgen des Entscheids des Kassationshofes hat sich ebenfalls herausgestellt, dass die Rechtmäßigkeit einer ganzen Reihe von Texten über Gehälter und Gehaltssubventionen in Frage gestellt werden könnte auf der Grundlage der Begründung des Kassationshofes in seinem Entscheid vom 23. März 2012, nämlich:

[...]

- der königliche Erlass vom 9. November 1978 zur Festlegung der Gehaltstabellen, die ab dem 1. April 1972 für die Mitglieder des Direktions- und Lehrpersonals und des Erziehungshilfspersonals der staatlichen Kunstschulen mit Vollzeitunterricht, die dem Minister der niederländischen Kultur und dem Minister der französischen Kultur unterstehen, sowie für die Personalmitglieder des mit der Inspektion der Kunstschulen beauftragten Inspektionsdienstes gelten;

[...]

Angesichts dieser Feststellung und zur Vermeidung jeglicher Schwierigkeit in Bezug auf die Übereinstimmung einer solchen Berichtigung mit dem allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung von administrativen Entscheidungen, der insbesondere in Artikel 2 des Zivilgesetzbuches verankert ist, ist durch Dekret zu handeln, indem eine gesetzgeberische Bestätigung der Erlasse vom 12. April 1969 und vom 27. Juni 1974 und von deren Abänderungserlassen sowie der anderen, vorstehend angeführten Erlasse in Bezug auf Gehälter und Gehaltssubventionen vorgenommen wird.

Diesbezüglich ist festzustellen, dass der Verfassungsgerichtshof die Anwendung der Technik der gesetzgeberischen Gültigkeitserklärung im Hinblick auf den Grundsatz der Rechtssicherheit und wenn besondere Umstände vorliegen, insbesondere wenn die Rückwirkung unerlässlich ist für das ordnungsgemäße Funktionieren und die Kontinuität des öffentlichen Dienstes, annimmt.

Im vorliegenden Fall wird mit dieser gesetzgeberischen Gültigkeitserklärung ein dreifaches Ziel verfolgt:

- die Rechtssicherheit gewährleisten;
- die Errungenschaften der Mitglieder des Unterrichtspersonals gewährleisten, deren Gehälter und Gehaltssubventionen auf der Grundlage der vorerwähnten Erlasse ausgezahlt wurden und deren nützliche Erfahrung auf der Grundlage der durch den ministeriellen Erlass vom 12. April 1969 festgelegten Regeln bewiesen wurde;
- das ordnungsgemäße Funktionieren und die Kontinuität des öffentlichen Dienstes gewährleisten, indem die Rückzahlung der zu Unrecht durch die Französische Gemeinschaft gezahlten Gehälter ermöglicht wird unter Berücksichtigung der Haushaltsfolgen im Zusammenhang mit dem endgültigen Verlust dieser zu Unrecht gezahlten Gehälter.

Die vorgeschlagene Gültigkeitserklärung durch Dekret darf jedoch nicht die künftige Zuständigkeit der Regierung zur Festlegung der Gehälter, Gehaltssubventionen und Zulagen ändern.

Der besagte Dekretsvorentwurf wurde am 26. September 2012 dem Verhandlungsausschuss - Sektor IX -, dem Ausschuss der provinziellen und lokalen öffentlichen Dienste - Sektion II - und dem Verhandlungsausschuss für die Rechtsstellungen des Personals des subventionierten freien Unterrichtswesens zur Verhandlung unterbreitet. Diese Verhandlung wurde mit einem einstimmigen Einverständnis der Vertreter der Gewerkschaftsorganisationen abgeschlossen.

Am 2. Oktober 2012 fand die Konzertierungsversammlung mit den Vereinigungen, die die Studenten auf Gemeinschaftsebene vertreten, statt. Die beiden Vereinigungen, die die Studenten vertreten, haben ebenfalls ihr Einverständnis mit dem Dekretsvorentwurf erteilt.

Der Staatsrat hat sein Gutachten am 5. November 2012 abgegeben. Seine Bemerkungen wurden berücksichtigt » (*Parl. Dok.*, Parlament der Französischen Gemeinschaft, 2012-2013, Nr. 430/1, SS. 4-7).

Es wurde ferner präzisiert:

« Die Gültigkeitserklärung der Gehaltstabellen der Mitglieder des Unterrichtspersonals ermöglicht es, die Rechtssicherheit und den Fortbestand der Entlohnungsstruktur dieses Personals zu gewährleisten, und dies für sämtliche Netze » (ebenda, S. 8).

B.2. Der Gerichtshof wird gefragt, ob Artikel 6 des betreffenden Dekrets vereinbar sei mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Nichtrückwirkung, insofern damit eine rückwirkende Gültigkeitserklärung des vorerwähnten königlichen Erlasses vom 9. November 1978 vorgenommen werde, der wegen der nicht erfolgten Befragung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates für rechtswidrig erklärt worden sei, während die Frage der Rechtmäßigkeit dieses königlichen Erlasses im Rahmen von verschiedenen Gerichtsverfahren anhängig sei, darunter dasjenige vor dem vorliegenden Richter.

B.3. Wie in den Vorarbeiten zu dem fraglichen Dekret erwähnt wurde, war eine Rechtsunsicherheit aufgrund des Entscheids des Kassationshofes vom 23. März 2012 entstanden. Der Dekretgeber hat diese Rechtsunsicherheit beseitigen wollen, die umso größer ist, als die Feststellung des Kassationshofes nur *inter partes* galt.

Nach der Annahme der fragliche Bestimmung hat der Kassationshof in einer Rechtssache, an der die vor dem vorliegenden Richter beklagte Partei nicht beteiligt war, überdies den Standpunkt vertreten, dass der vorerwähnte königliche Erlass vom 9. November 1978 «verordnungsrechtlicher Art ist, insofern damit die Anzahl Stunden zur Begründung der Anwendung einer Gehaltstabelle festgelegt wird». Der Kassationshof hat daraus abgeleitet, dass die Gerichtshöfe und Gerichte nicht verpflichtet sind, ihn anzuwenden, insofern er «nicht der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zur Begutachtung vorgelegt worden ist» (Kass., 20. Dezember 2012, C.10.0667.F).

B.4.1. Die Nichtrückwirkung von Gesetzen ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Inhalt des Rechtes vorhersehbar und zugänglich ist, so dass jede Person in vernünftigem Maße die Folgen einer bestimmten Handlung zu dem Zeitpunkt vorhersehen kann, an dem die Handlung ausgeführt wird. Die Rückwirkung kann nur gerechtfertigt werden, wenn sie unerlässlich ist zur Verwirklichung einer Zielsetzung allgemeinen Interesses. Wenn sich außerdem herausstellt, dass die Rückwirkung zur Folge hat, dass der Ausgang irgendeines Gerichtsverfahrens in einem bestimmten Sinne beeinflusst wird oder dass die Gerichte daran gehindert werden, über eine Rechtsfrage zu befinden, verlangt es die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe allgemeinen Interesses dieses Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer bestimmten Kategorie von Bürgern die allen gebotenen Rechtsprechungsgarantien beeinträchtigt.

B.4.2. Da aus den Vorarbeiten hervorgeht, dass das Vorgehen des Dekretgebers sich aus dem Bemühen ergibt, nach dem Entscheid des Kassationshofes vom 23. März 2012 die Sicherheit der rechtlichen Beziehungen zwischen der Französischen Gemeinschaft und den Lehrkräften, die Errungenschaften der Letztgenannten und das ordnungsgemäße Funktionieren des öffentlichen Dienstes des Unterrichts zu wahren, kann angenommen werden, dass die Rückwirkung einem Ziel des Allgemeininteresses entspricht.

Da durch die fragliche Bestimmung der Ausgang von anhängigen Gerichtsverfahren geändert wird, muss der Gerichtshof prüfen, ob die Rückwirkung dieser Bestimmung durch besondere Umstände oder zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.

B.5.1. Die Feststellung in einer gerichtlichen Entscheidung, dass eine wesentliche Formvorschrift bei der Annahme eines königlichen Erlasses verletzt wurde, ebenso wie das bloße Bestehen von anhängigen Einsprüchen vor den ordentlichen Gerichten kann nicht zur Folge haben, dass die Regelwidrigkeiten, mit denen der strittige königliche Erlass behaftet sein könnte, nicht behoben werden könnten, noch bevor über dessen Rechtmäßigkeit im Rahmen dieser Einsprüche entschieden wird.

B.5.2. Der vor dem vorlegenden Richter angeführte Formfehler des bestätigten königlichen Erlasses, der gemäß den in B.1.2 zitierten Vorarbeiten durch die fragliche Bestimmung behoben werden soll, besteht darin, dass die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates nicht befragt wurde. Diese Regelwidrigkeit konnte zugunsten der vor dem vorlegenden Richter beklagten Partei nicht das unantastbare Recht entstehen lassen, von der Einhaltung der Vorschriften befreit zu sein, die in diesem königlichen Erlass enthalten sind, während diese auf einem neuen Akt beruhen, dessen Verfassungsmäßigkeit unanfechtbar feststeht.

B.5.3. Das Eingreifen des Gesetzgebers kann zwar die beklagte Partei daran hindern, durch die ordentlichen Gerichte die Anwendung des bestätigten königlichen Erlasses ausschließen zu lassen, doch es entzieht ihr nicht das Recht, dem Gerichtshof die Frage der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zu unterbreiten, mit dem der Gesetzgeber diesen königlichen Erlass bestätigt hat.

B.6. Im Übrigen stellt die fragliche Bestimmung keine Quelle der Rechtsunsicherheit mehr dar. Sie hat zwar Rückwirkung, doch sie enthält keine neuen Bestimmungen im Verhältnis zu denjenigen, die im vorerwähnten königlichen Erlass enthalten waren, sodass dadurch nur Bestimmungen bestätigt wurden, deren Tragweite den Adressaten bekannt war.

B.7. Die Rückwirkung der fraglichen Bestimmung ist folglich durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

B.8. Die Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Nichtrückwirkung führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

B.9. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 6 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2012 zur Gültigkeitserklärung verschiedener auf das Personal des von der Französischen Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Unterrichtswesens anwendbarer Bestimmungen verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Nichtrückwirkung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 28. Mai 2015.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels