

Geschäftsverzeichnisnr. 6104
Entscheid Nr. 6/2016 vom 14. Januar 2016

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 66 des Gesetzes vom 5. Mai 2014 über verschiedene Angelegenheiten in Bezug auf die Pensionen des öffentlichen Sektors, erhoben von der Stadt Andenne.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul 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 Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 27. November 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 1. Dezember 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 66 des Gesetzes vom 5. Mai 2014 über verschiedene Angelegenheiten in Bezug auf die Pensionen des öffentlichen Sektors (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 2. Juni 2014): die Stadt Andenne, unterstützt und vertreten durch RA J. Bourtembourg und RÄin N. Fortemps, in Brüssel zugelassen.

Der Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA B. Lombaert, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht und die klagende Partei hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 16. September 2015 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden P. Nihoul und E. Derycke beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 14. Oktober 2015 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Infolge des Antrags des Ministerrates auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 14. Oktober 2015 den Sitzungstermin auf den 18. November 2015 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 18. November 2015

- erschienen
- . RÄin N. Fortemps, ebenfalls *loco* RA J. Bourtembourg, für die klagende Partei,
- . RA B. Lombaert und RÄin S. Adriaenssen, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,
- haben die referierenden Richter P. Nihoul und E. Derycke Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Die Klage bezieht sich auf Artikel 66 des Gesetzes vom 5. Mai 2014 « über verschiedene Angelegenheiten in Bezug auf die Pensionen des öffentlichen Sektors », mit dem in das Gesetz vom 24. Oktober 2011 « zur Gewährleistung einer dauerhaften Finanzierung der Pensionen der endgültig ernannten Personalmitglieder der provinziellen und lokalen Verwaltungen und der lokalen Polizeizonen, zur Abänderung des Gesetzes vom 6. Mai 2002 zur Schaffung des Pensionsfonds der integrierten Polizei und zur Festlegung besonderer Bestimmungen in Sachen soziale Sicherheit und zur Festlegung verschiedener Abänderungsbestimmungen » ein Artikel 21/2 mit folgendem Wortlaut eingefügt wird:

« Der Betrag der zusätzlichen Arbeitgeberbeiträge, die für die individuelle Mitverantwortung geschuldet sind, wird gemäß den Bestimmungen von Artikel 68 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die zivile Sicherheit auf die Gemeinden der Zone verteilt ».

B.1.2. Im Gesetz vom 15. Mai 2007 über die zivile Sicherheit ist die Schaffung von Hilfeleistungszonen und die Übertragung des Personals der früheren kommunalen Feuerwehrkorps auf die neuen Zonen vorgesehen. Ein einheitliches Verwaltungs- und Besoldungsstatut für alle Hilfeleistungszonen wird für dieses Personal festgelegt. Die angefochtene Bestimmung ist Bestandteil eines Bündels von Bestimmungen, die dazu dienen, die Situation hinsichtlich der sozialen Sicherheit und der Pensionen für das gesamte endgültig ernannte Berufspersonal der Hilfeleistungszonen zu regeln.

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 5. Mai 2014 wurde präzisiert:

« Der allgemeine Leitgedanke in diesem Gesetz besteht darin, die Bestimmungen des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 zur Gewährleistung einer dauerhaften Finanzierung der Pensionen der endgültig ernannten Personalmitglieder der provinziellen und lokalen Verwaltungen und der lokalen Polizeizonen, zur Abänderung des Gesetzes vom 6. Mai 2002 zur Schaffung des Pensionsfonds der integrierten Polizei und zur Festlegung besonderer Bestimmungen in Sachen soziale Sicherheit und zur Festlegung verschiedener Abänderungsbestimmungen auf die Hilfeleistungszonen zur Anwendung zu bringen. Dieser Leitgedanke gilt sowohl für die Hilfeleistungszonen, in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber, als auch für die endgültig ernannten oder gleichgestellten Personalmitglieder, die sie beschäftigen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3434/002, SS. 15-16).

B.2.1. Die angefochtene Bestimmung verweist auf Artikel 68 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die zivile Sicherheit. Diese Bestimmung, abgeändert durch Artikel 23 des

Gesetzes vom 19. April 2014 « zur Festlegung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung der Berufsmitglieder des Einsatzpersonals der Hilfeleistungszonen und des Feuerwehrdienstes und Dienstes für dringende medizinische Hilfe der Region Brüssel-Hauptstadt und zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die zivile Sicherheit », lautet:

« § 2. Die Dotationen der Gemeinden der Zone werden jährlich vom Rat auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den verschiedenen betroffenen Gemeinderäten festgelegt.

Die Vereinbarung wird spätestens am 1. November des Jahres vor dem Jahr, für das die Dotation bestimmt ist, erzielt.

Für die erste Eintragung der kommunalen Dotation kann der Rat der vorläufigen Zone beschließen, das Datum vom 1. November 2014 zu verschieben und spätestens am 1. November 2015 eine Vereinbarung zu erzielen.

§ 3. In Ermangelung einer solchen Vereinbarung wird die Dotation jeder Gemeinde vom Provinzgouverneur unter Berücksichtigung folgender Kriterien für jede Gemeinde festgelegt:

- Wohnbevölkerung und Erwerbsbevölkerung,
- Oberfläche,
- Katastereinkommen,
- steuerpflichtiges Einkommen,
- Risiken auf dem Gebiet der Gemeinde,
- durchschnittliche Einsatzfrist auf dem Gebiet der Gemeinde,
- finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

Das Kriterium ‘Wohnbevölkerung und Erwerbsbevölkerung’ wird mit mindestens 70 Prozent gewichtet.

Der Gouverneur notifiziert jeder Gemeinde den Betrag der kommunalen Dotation, den sie zu tragen hat, spätestens am 15. Dezember des Jahres vor dem Jahr, für das die Dotation bestimmt ist.

Für die drei Jahre, die der Integration der Feuerwehrdienste in die Hilfeleistungszonen folgen, berücksichtigt der Gouverneur bei der Festlegung der kommunalen Dotation die Passiva der Gemeinden in Bezug auf die in Artikel 10 § 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz erwähnten Beiträge.

Der Gouverneur kann spezifische Modalitäten für die Zahlung der kommunalen Dotationen beschließen.

Der Gemeinderat kann binnen einer Frist von zwanzig Tagen ab dem Tag der Notifizierung an die Gemeindebehörde Widerspruch gegen den Beschluss des Gouverneurs beim Minister einreichen.

Der Minister des Innern befindet binnen vierzig Tagen ab dem Tag nach Empfang des Widerspruchsschreibens über diesen Widerspruch.

Er übermittelt dem Gouverneur, dem Zonenrat und dem Gemeinderat seinen Beschluss spätestens am letzten Tag dieser Frist.

In Ermangelung eines Beschlusses bei Ablauf dieser Frist gilt der Widerspruch als abgewiesen.

Der Beschluss über den Widerspruch gilt als Eintragung in den Gemeindehaushaltsplan am 1. November des Jahres vor dem Jahr, für das die Dotation bestimmt ist ».

B.2.2. In seinem Entscheid Nr. 5/2016 vom 14. Januar 2016 hat der Gerichtshof die Klage in Bezug auf diese Bestimmung zurückgewiesen.

In Bezug auf den Antrag auf Verbindung der Klagen in den Rechtssachen Nrn. 6104 und 6105

B.3.1. Der Ministerrat, dem sich die klagende Partei anschließt, bittet den Gerichtshof, die in den Rechtssachen Nrn. 6104 und 6105 eingereichten Klagen zu verbinden. Die Klage in der Rechtssache Nr. 6105 bezieht sich auf Artikel 23 des Gesetzes vom 19. April 2014 « zur Festlegung bestimmter Aspekte der Arbeitszeitgestaltung der Berufsmitglieder des Einsatzpersonals der Hilfeleistungszonen und des Feuerwehrdienstes und Dienstes für dringende medizinische Hilfe der Region Brüssel-Hauptstadt und zur Abänderung des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die zivile Sicherheit ».

B.3.2. In Anwendung von Artikel 100 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof kann der Gerichtshof Nichtigkeitsklagen in Bezug auf dieselbe Norm verbinden. Im vorliegenden Fall beziehen sich die Klagen nicht auf dieselbe Norm. Im Übrigen ist die Verbindung von Rechtssachen eine Maßnahme, die durch den Gerichtshof entsprechend den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege ergriffen wird.

Dem Antrag auf Verbindung ist nicht stattzugeben.

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.4. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. Die klagende Partei bemängelt, dass durch die angefochtene Bestimmung die zusätzlichen Arbeitgeberbeiträge, die für die individuelle Mitverantwortung geschuldet seien und sich auf die Personalmitglieder der Hilfeleistungszonen bezögen, den Gemeinden auferlegt würden, aus denen sich die Hilfeleistungszone zusammensetze, und nicht der Zone selbst, was zu einer Diskriminierung zwischen diesen Gemeinden, die diese Beiträge leisten müssten, während sie nicht die Eigenschaft als Arbeitgeber dieser Personalmitglieder besäßen, und allen anderen lokalen Verwaltungen, die die gleichen Beiträge für die Personalmitglieder, deren Arbeitgeber sie seien, zahlen müssten, führe.

B.5.1. Durch die Artikel 19 und 20 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 wird bestimmten Behörden, die Mitglieder des solidarischen Pensionsfonds der provinziellen und lokalen Verwaltungen des Amtes für die Sonderregelungen der sozialen Sicherheit sind, ein Mitverantwortungsbeitrag auferlegt, der einen zusätzlichen Arbeitgeberbeitrag zur Pension darstellt. Dieser Zusatzbeitrag ist zu zahlen durch die provinzielle oder lokale Verwaltung, durch die lokale Polizeizone oder durch die Hilfeleistungszone, wenn der eigene Pensionsbeitragssatz dieses Arbeitgebers höher ist als der Basisbeitragssatz, der in Anwendung von Artikel 16 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 festgelegt wird. Der eigene Pensionsbeitragssatz ist das Verhältnis zwischen einerseits den Pensionsausgaben, die der solidarische Pensionsfonds des Amtes für die Sonderregelungen der sozialen Sicherheit im Laufe des betreffenden Jahres für die ehemaligen Personalmitglieder des betreffenden Arbeitgebers und ihre Anspruchsberechtigten getätigt hat, und andererseits der Lohnmasse, die der pensionsbeitragspflichtigen Entlohnung entspricht, die dieser Arbeitgeber für dasselbe Jahr seinem endgültig ernannten, dem Fonds angeschlossenen Personal gezahlt hat.

B.5.2. Wie in den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Gesetz präzisiert wurde, « müssen nur die zur Mitverantwortung herangezogenen Arbeitgeber in einem gerechteren Maße zur Solidarität beitragen, da sie sich derzeit nicht genügend daran beteiligen, und dies ein Defizit verursacht » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2010-2011, DOC 53-1770/001, S. 38). Die zur Mitverantwortung herangezogenen Arbeitgeber sind diejenigen, deren Lohnmasse der an das ernannte Personal gezahlten Entlohnungen zu gering ist im Verhältnis zu den Pensionszahlungen, die ihren ehemaligen ernannten Personalmitgliedern und deren Anspruchsberechtigten geschuldet sind.

B.5.3. Die zusätzlichen Arbeitgeberbeiträge zu den Pensionen, die als individuelle Mitverantwortung geschuldet sind und in Anwendung der vorerwähnten Bestimmungen

berechnet werden, dienen dazu, ein spezifisches Phänomen auszugleichen, das das Finanzierungsproblem erschwert oder zumindest die Beitragssätze erhöht:

«Es handelt sich hauptsächlich um die Verringerung der Anzahl endgültig ernannter Bediensteter und folglich die Senkung der Pensionsbeiträge, was in Kombination mit der Erhöhung der Pensionslasten angesichts der Weise der Festsetzung des Beitragssatzes auf der Grundlage des Gleichgewichts zwischen den Einnahmen und Ausgaben zu einer ständigen Erhöhung des zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Beitragssatzes führt » (*Parl. Dok., Kammer, 2010-2011, DOC 53-1770/001, S. 6*).

Um dieses Phänomen zu bewältigen, beabsichtigte der Gesetzgeber, eine teilweise Mitverantwortung gewisser Arbeitgeber zu organisieren:

«Es wird ein identischer ‘ Mitverantwortungskoeffizient ’ auf alle zur Mitverantwortung herangezogenen Verwaltungen angewandt. Er wird auf die jeweiligen Elemente der individuellen Situation der einzelnen betroffenen Verwaltungen angewandt, das heißt auf die Differenz zwischen den solidarisch für die betreffende lokale Verwaltung getragenen Pensionslasten und den zum Basissatz im Rahmen der Solidarität durch diese Verwaltung gezahlten Pensionsbeiträge. [...]

[...]

Die zusätzlichen Pensionsbeiträge gelten nur für die Arbeitgeber, ohne Beteiligung des Bediensteten. Sie ergeben sich einerseits aus dem Verhalten des Arbeitgebers, und hierfür kann man die Bediensteten nicht verantwortlich machen » (ebenda, SS. 18-19).

B.5.4. Der durch die einzelnen öffentlichen Arbeitgeber geleisteten Basispensionsbeitrag wird auf Grundlage der aktuellen Lohnmasse berechnet, die den Entlohnungen entspricht, die er jedes Jahr seinem endgültig ernannten Personal auszahlt. Der Gesetzgeber hat angesichts der Notwendigkeit, die Finanzierung der Pensionen der ernannten Personalmitglieder der lokalen Verwaltungen zu sichern, versucht, die negativen Auswirkungen der Verringerung der Anzahl ernannter Bediensteter durch gewisse Arbeitgeber im Verhältnis zur Anzahl der ehemaligen statutarischen Bediensteten und ihrer Anspruchsberechtigten, die eine Pension zu Lasten des solidarischen Pensionsfonds des Amtes für die Sonderregelungen der sozialen Sicherheit erhalten, zu korrigieren.

Ein solches Verhalten der öffentlichen Arbeitgeber ist zwar legal und zulässig, doch es hat Folgen für die Finanzierung der Pensionen, die ihren ehemaligen ernannten Personalmitgliedern geschuldet werden. In seinem Entscheid Nr. 71/2013 vom 22. Mai 2013 hat der Gerichtshof geurteilt, dass es nicht unvernünftig war, wenn der Gesetzgeber versuchte, die Arbeitgeber, die auf diese Weise zur Verschlimmerung der Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Pensionen des endgültig ernannten Personals der lokalen Verwaltungen beitragen, zur Mitverantwortung

heranzuziehen, indem er ihnen einen Teil der finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen bezüglich der Ernennung ihres Personals auferlegte.

B.5.5. Durch Artikel 65 des Gesetzes vom 5. Mai 2014 wird in das Gesetz vom 24. Oktober 2011 ein Artikel 21/1 eingefügt, mit dem eine juristische Fiktion für die Berechnung des Mitverantwortungsbeitrags der Gemeinden und Interkommunalen, die einer Hilfeleistungszone endgültig ernanntes Personal übertragen haben, eingeführt wird. Diese Fiktion besteht in einem zeitweiligen Korrekturmechanismus, um zu vermeiden, dass der Mitverantwortungsbeitrag der betreffenden Gemeinden und Interkommunalen infolge der Personalübertragung künstlich erhöht würde.

Die angefochtene Bestimmung gehört nicht zu diesem Korrekturmechanismus, und ihre Anwendung ist im Übrigen nicht zeitlich begrenzt.

B.6. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, hat der durch die angefochtene Bestimmung eingefügte Artikel 21/2 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 zur Folge, dass den Gemeinden, aus denen sich die Hilfeleistungszone zusammensetzt, der Betrag der zusätzlichen Arbeitgeberpensionsbeiträge auferlegt wird, den die Zone als individuelle Mitverantwortung schuldet. Der Umstand, dass die Rechnung der Zone selbst zugesandt und durch sie beglichen wird, beeinträchtigt nicht die Tatsache, dass der Betrag der Beiträge in Anwendung der angefochtenen Bestimmung direkt durch die Gemeinden, die Mitglied der Zone sind, und nicht durch den Haushalt der Zone getragen wird. Es trifft zwar zu, dass dieser Haushalt größtenteils aus Dotationen zu Lasten der Gemeinden besteht, doch er besteht auch aus anderen Finanzierungsquellen und deckt sich im Übrigen nicht mit den Haushalten der Gemeinden, die die Zone bilden.

B.7. In der Begründung des Abänderungsantrags, der zu der angefochtenen Bestimmung geführt hat, wurde angeführt:

« In Artikel 21/2 ist vorgesehen, wie die einer Hilfeleistungszone zugesandte Mitverantwortungsrechnung auf die Gemeinden verteilt werden muss, aus denen sich die Zone zusammensetzt. Statt einen neuen verpflichtenden Verteilerschlüssel zu erfinden, werden die Bestimmungen von Artikel 68 § 2 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die zivile Sicherheit angewandt. Wenn keine Einigung zwischen den Gemeinden über einen vertraglichen Verteilerschlüssel zustande kommt, werden die in Artikel 68 § 2 Absatz 3 vorgesehenen Parameter angewandt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3434/002, S. 24).

B.8. Da der Mitverantwortungsbeitrag dazu dient, ein Defizit in der Finanzierung der Pensionen der ernannten Bediensteten der lokalen Verwaltungen und ihrer Anspruchsberechtigten auszugleichen, das durch Entscheidungen der Personalpolitik verursacht

wird, und die Auferlegung des Beitrags folglich direkt mit den diesbezüglichen Entscheidungen der lokalen Arbeitgeber zusammenhängt, ist es nicht vernünftig gerechtfertigt, die Kosten dieses Beitrags einer oder mehreren anderen Rechtspersonen als dem für die Politik im Bereich der Ernennung seines Personals verantwortlichen Arbeitgeber aufzuerlegen.

B.9. Im Übrigen stellt die Unvorhersehbarkeit des durch die Hilfeleistungszone als zusätzliche Arbeitgeberpensionsbeiträge geschuldeten Betrags kein Hindernis dar, um diesen Posten in den Haushalt der Zone selbst einzutragen. Andere Schulden, die in den Haushalt der Hilfeleistungszonen eingetragen werden, stellen nämlich ebenfalls einen unvorhersehbaren Betrag dar, wobei die Erstellung eines Haushaltsplans *per definitionem* auf Schätzungen beruht.

B.10. Der Klagegrund ist begründet. Artikel 66 des Gesetzes vom 5. Mai 2014 über verschiedene Angelegenheiten in Bezug auf die Pensionen des öffentlichen Sektors ist für nichtig zu erklären.

Da der zweite und der dritte Klagegrund der klagenden Partei nicht zu einer umfassenderen Nichtigerklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Artikel 66 des Gesetzes vom 5. Mai 2014 über verschiedene Angelegenheiten in Bezug auf die Pensionen des öffentlichen Sektors für nichtig.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 14. Januar 2016.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels