

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 6270
Entscheid Nr. 126/2016 vom 6. Oktober 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf die Artikel 29 und 59 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres (Abänderung von Artikel 44 Nr. 4, des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf die Rechtsstellung des Personals der Polizeidienste » und Inkrafttreten dieser Abänderung), gestellt vom Appellationshof Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten E. De Groot und J. Spreutels, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten E. De Groot,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid vom 30. September 2015 in Sachen Rudy Patrouille gegen den belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 19. Oktober 2015 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 29 und 59 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres, in Verbindung miteinander, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem in Artikel 2 des Zivilgesetzbuches formulierten allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die Artikel 29 und 59 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres, die bestimmen:

« Art. 29. Artikel 44 [...] Nr. 4 [des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf die Rechtsstellung des Personals der Polizeidienste] wird durch folgende Wörter ergänzt: ‘, ungeachtet der Wahl des in diesem Artikel erwähnten Statuts ’ ».

« Art. 59. [...] »

[...] Artikel [...] 29 [wird] wirksam mit 1. April 2001 ».

B.1.2. Die Artikel 42 bis 44 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf die Rechtsstellung des Personals der Polizeidienste, die in Kapitel XIII (« Freisetzungsmaßnahmen ») enthalten sind, bestimmen:

« Art. 42. Die statutarischen Personalmitglieder der Gendarmerie und der Gerichtspolizei bei den Staatsanwaltschaften, die zur föderalen Polizei überwechseln, mindestens 56 Jahre alt sind und mindestens zwanzig für die Eröffnung des Anrechts auf Pension im öffentlichen Sektor zulässige Dienstjahre vorweisen können, unter Ausschluss der Dienstaltersverbesserungen für Studien und der anderen gutgeschriebenen Perioden, die für die Festlegung des Gehalts berücksichtigt worden sind, können unter den in Artikel 44 festgelegten Bedingungen einen Vorruhestandsurlaub beantragen.

Der in vorstehendem Absatz erwähnte Vorruhestandsurlaub ist ebenfalls auf die Personalmitglieder der Gemeindepolizei anwendbar, die vor dem 1. Juli 2001 zu einer Mandatsfunktion bei der föderalen Polizei bestellt worden sind.

Art. 43. Dem Personalmitglied, das freiwillig Vorruhestandsurlaub genommen hat, wird ein Wartegehalt in Höhe von 80 % des letzten Dienstgehalts gewährt. Unter letztem Dienstgehalt versteht man das letzte für Vollzeitleistungen gewährte Jahresgehalt, das Zusatzgehalt beziehungsweise die Zusatzzulage und die für unregelmäßige Leistungen erhaltenen Beträge. Das Urlaubsgeld und die Jahresendzulage werden verhältnismäßig gewährt.

Statutarische Bedienstete, die den in Absatz 1 erwähnten Urlaub nehmen, dürfen vorbehaltlich einer vorherigen Erlaubnis eine Berufstätigkeit ausüben. Falls das Einkommen aus dieser Berufstätigkeit jedoch die in den Artikeln 4 und 9 des Gesetzes vom 5. April 1994 zur Regelung des gleichzeitigen Bezugs von Pensionen des öffentlichen Sektors und Einkommen aus einer Berufstätigkeit oder Ersatzeinkommen für den gleichzeitigen Bezug vorgesehenen Höchstbeträge überschreiten, wird das Wartegehalt auf die gleiche Weise wie eine Ruhestandspension gekürzt beziehungsweise gestrichen.

Die Modalitäten für die in Artikel 42 erwähnten Anträge sowie das Besoldungs- und Verwaltungsstatut der Personalmitglieder, die einen freiwilligen Vorruhestandsurlaub genommen haben, werden vom König festgelegt.

Der Zeitraum, während dessen der Betreffende freiwilligen Vorruhestandsurlaub genommen hat, wird sowohl für die Gewährung als auch für die Berechnung der Ruhestandspension berücksichtigt. Für die Berechnung des in den Artikeln 3 und 12 §§ 1 und 2 des Gesetzes über die Pension der Personalmitglieder der Polizeidienste und ihrer Berechtigten erwähnten normalen Durchschnittsgehalts werden die Gehälter berücksichtigt, die der Betreffende bezogen hätte, wenn er im Dienst geblieben wäre. Dieses Durchschnittsgehalt wird zudem aufgrund der Gehaltstabelle und der Gehaltszuschläge errechnet, die für die Berechnung der Pension, die der Bedienstete bezogen hätte, wenn er im Dienst geblieben wäre, berücksichtigt werden.

Art. 44. Die in Artikel 42 erwähnte Maßnahme zum freiwilligen Vorruhestandsurlaub:

1. ist während eines Zeitraums von fünf Jahren ab Inkrafttreten des vorliegenden Artikels möglich,

2. findet keine Anwendung auf Personalmitglieder, die zum Zeitpunkt ihres Antrags aufgrund ihres Statuts, ausgenommen die Artikel 2 und 3 des Königlichen Erlasses Nr. 16.020 vom 11. August 1923 zur Billigung des Textes der koordinierten Gesetze über die Militärpensionen, auf ihren Antrag hin pensioniert werden können,

3. beinhaltet für den Begünstigten die Verpflichtung, die Pensionierung mit dem in seinem Statut, ausgenommen die Artikel 2 und 3 des Königlichen Erlasses Nr. 16.020 vom 11. August 1923 zur Billigung des Textes der koordinierten Gesetze über die Militärpensionen, festgelegten frühestmöglichen Alter zu beantragen, oder gilt gegebenenfalls bis zum Alter der Pensionierung,

4. wird unter Berücksichtigung der in Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 erwähnten Angaben berechnet, ungeachtet der Wahl des in diesem Artikel erwähnten Statuts ».

B.1.3. Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 desselben Gesetzes vom 27. Dezember 2000, der in Kapitel III (« Sonderbestimmungen für Personalmitglieder der Polizeidienste, die sich für die Beibehaltung ihres ursprünglichen Statuts entscheiden ») enthalten ist, bestimmt:

« Unbeschadet des Artikels 28 des Gesetzes vom 24. März 1999 zur Regelung der Beziehungen zwischen den öffentlichen Behörden und den Gewerkschaftsorganisationen des Personals der Polizeidienste und des Artikels 71 Absatz 1 des Gesetzes vom 13. Mai 1999 zur Festlegung des Disziplinarstatuts der Personalmitglieder der Polizeidienste beinhaltet die Entscheidung, weiterhin den Gesetzen und Verordnungen zu unterliegen, die je nach Fall Anwendung finden auf die in den Artikeln 242 Absatz 2 und 243 Absatz 3 des Gesetzes erwähnten Personalmitglieder oder auf die in Artikel 12 Absatz 2 erwähnten Personalmitglieder sowie auf die in Artikel 235 Absatz 3 des Gesetzes erwähnten Personalmitglieder, für die Anwendung von Titel VIII Kapitel I des Gesetzes und für die Anwendung von Artikel 13 die Anwendung auf diese Personalmitglieder der Gesetze und Verordnungen, die, jeweils für ihren Bereich, folgende Angelegenheiten regeln:

1. das Besoldungsstatut, mit Ausnahme der vom König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass festgelegten Zulagen, Entschädigungen, Prämien, anderen zusätzlichen Vergütungen und Naturalbezüge ».

B.2.1. Die vorerwähnten Artikel 42 bis 44 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000, in denen die Regelung über den « Vorruhestandsurlaub » enthalten ist, wurden in den Vorarbeiten wie folgt erläutert:

« In Kapitel XIII des Entwurfs, das die Artikel 42 bis 45 enthält, sind Freisetzungsmaßnahmen vorgesehen. Damit wird bezweckt, das in Artikel 238 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 enthaltene Konzept zu verallgemeinern und die Modalitäten der somit erweiterten Maßnahme des Vorruhestandsurlaubs für die drei ehemaligen Korps zu vereinheitlichen.

Für die Mitglieder der föderalen Polizei handelt es sich um ein Recht. Für die Mitglieder der lokalen Polizei ist und bleibt das Recht hypothetisch, da der vorerwähnte Artikel 238 nicht abgeändert wird; der Gemeinde- oder der Polizeirat kann beschließen, eine solche Maßnahme zu ergreifen. Ihre Autonomie wird also nicht angetastet.

Das vorerwähnte Konzept sieht wie folgt aus: Die betreffenden statutarischen Personalmitglieder können Vorruhestandsurlaub nehmen, wenn sie mindestens 56 Jahre alt sind und ein Dienstalter von mindestens 20 anrechenbaren Dienstjahren vor der Eröffnung der staatlichen Pension aufweisen.

Sie erhalten in diesem Fall ein Wartegehalt von 80 % des letzten Dienstgehalts. In Artikel 239 des Gesetzes vom 7. Dezember 1998 und Artikel 44 dieses Entwurfs wird der weite Begriff ‘ Dienstgehalt ’ definiert, und sie enthalten ebenfalls die Vorschriften über die zulässige gleichzeitige Ausübung einer Erwerbstätigkeit; wenn die Maßnahme sinnvoll sein soll, muss sie attraktiv sein. Es gibt jedoch eine Einschränkung; das Wartegehalt wird immer unter Berücksichtigung des ursprünglichen Besoldungsstatuts des Betroffenen im Sinne von Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 des Entwurfs berechnet, auch wenn vor dem Antrag des Betroffenen das

neue Statut *in integrum* auf ihn angewandt wird. Oder anders ausgedrückt: ‘ Das Wartegehalt wird immer so berechnet, als ob der Empfänger sich für die Beibehaltung seines vorherigen Besoldungsstatuts entschieden hätte. ’ » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2000-2001, DOC 50-0957/001, SS. 12-13).

B.2.2. Der Minister des Innern erläutert die Tragweite von Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 wie folgt:

« Was insbesondere die heikle Entscheidung [zwischen der früheren und der neuen Rechtsstellung] betrifft, muss deutlich festgelegt werden, was unter ‘ frühere Rechtsstellung ’ zu verstehen ist. Dies ist der Zweck von Artikel 4 § 1 des Gesetzentwurfs, der diesbezüglich also äußerst wichtig ist. Diese Bestimmung wird absichtlich minimalistisch aufgefasst. Dadurch wird der Inhalt der früheren Rechtsstellung auf eine geringe Anzahl wesentlicher Angaben begrenzt, wie das Gehalt, die Beförderung in der ebenen Laufbahn, die Pensionsregelung und gegebenenfalls der medizinische Schutz. Im Übrigen werden alle anderen Regeln der neuen Rechtsstellung für das gesamte Personal gelten, sogar für diejenigen, die sich gegebenenfalls für die Beibehaltung ihrer ‘ früheren Rechtsstellung ’ entschieden haben. Dies ist beispielsweise der Fall für die Regeln über Bewertung und Disziplin, für das Gewerkschaftsstatut, die Regelung über die Arbeitsleistungen, und so weiter. Eine solche Vorgehensweise ist notwendig im Hinblick auf eine korrekte Verwaltung des Personals, das so unterschiedliche Rechtsstellungen gekannt hat » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2000-2001, DOC 50-0957/003, S. 4).

B.3. Der vorlegende Richter möchte vom Gerichtshof erfahren, ob die Artikel 29 und 59 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres, in Verbindung miteinander, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze vereinbar seien.

B.4. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der vorlegende Richter der Auffassung ist, dass die fraglichen Bestimmungen keine auslegenden Bestimmungen, sondern rückwirkende Änderungsbestimmungen seien.

Nach Auffassung des Ministerrates sei der fragliche Artikel 29 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 hingegen eine rein auslegende Bestimmung und sei die in Artikel 59 des Gesetzes vorgesehene Rückwirkung durch die auslegende Beschaffenheit gerechtfertigt.

B.5. Eine Bestimmung ist auslegend, wenn sie einer Gesetzesbestimmung den Sinn verleiht, den der Gesetzgeber ihr bei ihrer Annahme verleihen wollte und den sie vernünftigerweise erhalten konnte. Es ist kennzeichnend für eine auslegende Bestimmung, am Datum des Inkrafttretens der von ihr ausgelegten Gesetzesbestimmungen wirksam zu werden.

Die Garantie der Nichtrückwirkung der Gesetze könnte jedoch nicht durch den bloßen Umstand umgangen werden, dass eine rückwirkende Gesetzesbestimmung als eine auslegende

Bestimmung dargestellt würde. Folglich ist zu prüfen, ob der Gesetzgeber der Bestimmung den Sinn verliehen hat, den sie seit ihrer Annahme vernünftigerweise haben konnte.

B.6. Der fragliche Artikel 29 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 wurde in den Vorarbeiten wie folgt erläutert:

« Infolge des Entscheids Nr. 190.690 des Staatsrates vom 19. Februar 2009 wird verdeutlicht, dass das Wartegehalt von Personalmitgliedern der Polizei, die einen Vorruhestandsurlaub genießen, immer auf der Grundlage des früheren Besoldungsstatuts berechnet wird, und dies unabhängig von dem Statut, für das sich das Personalmitglied entschieden hat.

Mit diesen Artikeln wird die bestehende Situation bestätigt » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2013-2014, DOC 53-3113/001, S. 18).

B.7.1. Aufgrund von Artikel 43 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000, der in dem Kapitel mit der Überschrift « Freisetzungsmaßnahmen » enthalten ist, wird dem Personalmitglied, das freiwillig Vorruhestandsurlaub genommen hat, wird ein Wartegehalt in Höhe von 80 % des letzten Dienstgehalts gewährt. Derselbe Artikel präzisiert, dass man unter letztem Dienstgehalt « das letzte für Vollzeitleistungen gewährte Jahresgehalt, das Zusatzgehalt beziehungsweise die Zusatzzulage und die für unregelmäßige Leistungen erhaltenen Beträge » versteht.

Artikel 44 desselben Gesetzes präzisiert die Modalitäten der Anwendung des Vorruhestandsurlaubs. Vor ihrer Abänderung durch den fraglichen Artikel 29 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 bestimmte Nr. 4 dieses Artikels, dass das Wartegehalt während eines solchen Urlaubs « unter Berücksichtigung der in Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 [des Gesetzes vom 27. Dezember 2000] erwähnten Angaben berechnet » wird, d.h. « das Besoldungsstatut, mit Ausnahme der vom König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass festgelegten Zulagen, Entschädigungen, Prämien, anderen zusätzlichen Vergütungen und Naturalbezüge ».

Dieser Artikel 4 ist in dem Kapitel mit der Überschrift « Sonderbestimmungen für Personalmitglieder der Polizeidienste, die sich für die Beibehaltung ihres ursprünglichen Statuts entscheiden » enthalten.

Der fragliche Artikel 29 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 hat Artikel 44 Nr. 4 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 durch die Wortfolge « , ungeachtet der Wahl des in diesem Artikel erwähnten Statuts » ergänzt. Nach dieser Änderung bestimmt Artikel 44 Nr. 4: « [das Wartegehalt] wird unter Berücksichtigung der in Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 erwähnten Angaben berechnet, ungeachtet der Wahl des in diesem Artikel erwähnten Statuts ».

Diese Änderung wird aufgrund des ebenfalls in Rede stehenden Artikels 59 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 wirksam mit 1. April 2001, d.h. dem Datum des Inkrafttretens von - unter anderem - den Artikeln 4 und 42 bis 44 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 (Artikel 56 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000).

B.7.2. In Übereinstimmung mit dem vorliegenden Richter kann davon ausgegangen werden, dass das Wartegehalt vor der Gesetzesänderung auf der Grundlage des letzten Dienstgehalts berechnet werden musste und dass dieses Gehalt gemäß Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 bestimmt wurde, jedoch nur, wenn der Betreffende sich für die Beibehaltung seines ursprünglichen Statuts entschieden hatte.

Der Zweck der Gesetzesänderung besteht darin, die Regelung dieses Artikels 4 § 1 Absatz 1 zur Anwendung zu bringen, ungeachtet dessen, ob der Betreffende diese Wahlentscheidung vorgenommen hat oder nicht.

Aus den in B.6 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass der Gesetzgeber durch die Annahme des fraglichen Artikels 29 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 « die bestehende Situation » hinsichtlich der Berechnung des Wartegehalts « bestätigen » wollte. Die Bezugnahme in Artikel 44 Nr. 4 des Gesetzes vom 27. Dezember 2000 auf Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 desselben Gesetzes betrifft jedoch nur diejenigen, die sich für die Beibehaltung ihres ursprünglichen Statuts entschieden haben, und nicht diejenigen, die nicht eine solche Wahlentscheidung getroffen haben. Dies geht ebenfalls aus dem Umstand hervor, dass der vorerwähnte Artikel 4 § 1 Absatz 1 Nr. 1 in ein Kapitel mit dem Titel « Sonderbestimmungen für Personalmitglieder der Polizeidienste, die sich für die Beibehaltung ihres ursprünglichen Statuts entscheiden » aufgenommen wurde.

Der Sinn einer Gesetzesbestimmung kann nicht verändert werden, indem Erklärungen, die ihrer Annahme vorausgegangen sind, Vorrang vor dem deutlichen Text dieser Bestimmung erhalten.

B.7.3. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat anführt, kann der fragliche Artikel 29 nicht als eine auslegende Bestimmung betrachtet werden, sondern ist er eine Änderungsbestimmung, der durch den fraglichen Artikel 59 Absatz 3 Rückwirkung zum 1. April 2001 verliehen wurde. Folglich kann dessen Rückwirkung nur gerechtfertigt werden, wenn sie unerlässlich ist zur Verwirklichung eines Ziels des Allgemeininteresses, wie das ordnungsgemäße Funktionieren oder die Kontinuität des öffentlichen Dienstes. Wenn sich herausstellt, dass die Rückwirkung außerdem als Zweck oder zur Folge hat, dass der Ausgang von Gerichtsverfahren in einem bestimmten Sinn beeinflusst wird oder dass

Rechtsprechungsorgane daran gehindert werden, über eine anhängig gemachte Rechtsfrage zu urteilen, erfordert es die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände das Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen gebotenen Rechtsprechungsgarantien beeinträchtigt.

Im vorliegenden Fall sind die Bedingungen, denen die Gültigkeit einer rückwirkenden Bestimmung unterliegt, nicht erfüllt.

B.8. Artikel 59 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013, der Artikel 29 desselben Gesetzes Rückwirkung verleiht, ist nicht vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 59 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres, der Artikel 29 desselben Gesetzes Rückwirkung verleiht, verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze.

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

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) E. De Groot