

Geschäftsverzeichnissnr. 6378
Entscheid Nr. 23/2017 vom 16. Februar 2017

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 14 des Gesetzes vom 9. November 2015 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres, erhoben von der Stadt Ypern.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten E. De Groot und J. Spreutels, und den Richtern A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten E. De Groot,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 8. März 2016 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 9. März 2016 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Stadt Ypern, unterstützt und vertreten durch RA S. Ronse und RA M. Gees, in Kortrijk zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 14 des Gesetzes vom 9. November 2015 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. November 2015).

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Stadt Menen, der Gemeinde Kuurne und der Stadt Harelbeke, unterstützt und vertreten durch RA A. Declerck, in Kortrijk zugelassen,

- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA D. D'Hooghe, RA L. Schellekens und RA J. Poets, in Brüssel zugelassen.

Die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 19. Oktober 2016 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter T. Merckx-Van Goey und F. Daoût 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 16. November 2016 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 16. November 2016 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 und deren Kontext

B.1.1. Die Nichtigkeitsklage richtet sich gegen Artikel 14 des Gesetzes vom 9. November 2015 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres, der bestimmt:

« Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz wird dahingehend ausgelegt, dass die Abänderungen, die im Gesetz vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 angebracht worden sind, seit dem Datum ihres Inkrafttretens, das heißt seit dem 17. Februar 2013, auf die Beschlüsse angewandt werden, die die Provinzgouverneure in Bezug auf die definitive Verteilung der annehmbaren Kosten, die den Gemeinden, die Gruppenzentren sind, seit dem 1. Januar 2006 entstanden sind, gefasst haben ».

Diese Bestimmung wird in den Vorarbeiten als eine Auslegungsbestimmung dargestellt (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, S. 37). Sie ist Teil von Kapitel 3 Abschnitt 1 (« Auslegung des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz ») des Gesetzes vom 9. November 2015.

B.1.2. Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz (nachstehend: Gesetz vom 31. Dezember 1963) regelt im Hinblick auf die allgemeine Organisation der Feuerwehrdienste die Einteilung der Gemeinden einer jeden Provinz in Regionalgruppen der Klassen X, Y und Z. Jede Regionalgruppe setzt sich aus Gemeinden zusammen, die um eine Gemeinde, die Gruppenzentrum ist, gruppiert werden, auf die die anderen Gemeinden der Regionalgruppe (die « geschützten Gemeinden ») gegen Zahlung eines jährlichen Pauschalbeitrags zurückzugreifen können. Dieser Beitrag wird vom Gouverneur anhand der in Artikel 10 §§ 2 bis 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 erwähnten Kriterien festgelegt.

Artikel 10 § 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 sieht die am Ende eines jeden Quartals zu leistende Zahlung eines sich auf diesen Zeitraum beziehenden vorläufigen Beitrags vor, der aufgrund des für das vorangehende Jahr geschuldeten Beitrags berechnet wird. Im Laufe des folgenden Jahres notifiziert der Gouverneur jeder Gemeinde den Anteil oder den definitiven Beitragsbetrag, den sie zu tragen hat. Die Differenz zwischen dem vorläufigen und dem definitiven Beitragsbetrag wird - je nach Fall - an die Gemeinde, die Gruppenzentrum ist, gezahlt oder von ihr zurückgezahlt.

B.1.3. In seiner Fassung vor der Abänderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Januar 2013 zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz (nachstehend: Gesetz vom 14. Januar 2013) wurde durch den vorerwähnten Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 dem König die Befugnis erteilt, die Normen festzulegen, die der Gouverneur bei der Festsetzung des Beitragsbetrags für die Feuerwehrdienste anwenden muss. Diese Ermächtigung wurde ausgeführt durch den königlichen Erlass vom 25. Oktober 2006 « zur Bestimmung der Normen für die Festlegung der annehmbaren Kosten und deren Anteils, die in Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz vorgesehen sind ». Dieser Ausführungserlass ist jedoch durch den Entscheid

Nr. 204.782 vom 4. Juni 2010 der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrates für nichtig erklärt worden.

B.1.4. Durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 wollte der Gesetzgeber die Rechtslücke beheben, die durch diese Nichtigerklärung entstanden war, insbesondere indem er die Grundsätze des königlichen Erlasses vom 25. Oktober 2006 ins Gesetz selbst aufnahm (*Parl. Dok.*, Kammer, 2012-2013, DOC 53-2457/001, SS. 3-4). Somit bezweckt der Gesetzgeber, « den Provinzgouverneuren die gesetzliche Grundlage zu bieten, damit sie zur endgültigen Regularisierung der Verteilung der Kosten der Feuerwehrdienste auf die Gemeinden, die Gruppenzentren sind, und die geschützten Gemeinden übergehen können » (ebenda, S. 4).

Insbesondere wurden die Ermächtigungen des Königs zur Festlegung der Normen, die der Gouverneur berücksichtigen muss, aufgehoben und werden fortan im Gesetz selbst die Kriterien bestimmt, die der Gouverneur bei der Festlegung des Beitragsbetrags für die Feuerwehrdienste berücksichtigen muss.

B.1.5. Es ist jedoch Unklarheit über den zeitlichen Anwendungsbereich der Änderungen entstanden, die durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 in Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 vorgenommen wurden (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, S. 25). Verschiedene Gemeinden waren der Auffassung, dass der abgeänderte Artikel 10 keine Rechtsgrundlage für die Festlegung des endgültigen Beitrags für die Feuerwehrdienste für die Jahre 2006 bis 2012 bieten konnte, und haben daher die Beschlüsse der Gouverneure in Bezug auf diesen Zeitraum angefochten, sowohl bei den Zivilgerichten als auch beim Staatsrat.

Unter diesen Umständen hat der Gesetzgeber die angefochtene Bestimmung angenommen. Er hat es als notwendig erachtet, « durch eine Auslegungsbestimmung zu wiederholen, dass die Änderungen, die in das Gesetz vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 eingefügt wurden, ab dem Datum ihres Inkrafttretens, nämlich dem 17. Februar 2013, auf die Beschlüsse angewandt werden, die die Provinzgouverneure in Bezug auf die endgültige Verteilung der annehmbaren Kosten der Gemeinden, die Gruppenzentren sind, seit dem 1. Januar 2006 gefasst haben » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, S. 37).

Zur Hauptsache

B.2. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit deren Artikel 84, mit dem Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze, mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens, mit dem in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteteten Recht auf ein faires Verfahren und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu der vorerwähnten Konvention.

Nach Darlegung der klagenden Partei sei die angefochtene Bestimmung keine Auslegungsbestimmung, sondern handele es sich um eine rückwirkende Bestimmung, die dazu diene, den zeitlichen Anwendungsbereich der Änderungen, die durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 in Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 vorgenommen worden seien, auf die Beiträge auszudehnen, die für die Jahre 2006 bis 2012 geschuldet gewesen seien. Die klagende Partei ist der Auffassung, dass diese Rückwirkung nicht durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt werden könne.

B.3. Laut Artikel 84 der Verfassung ist die authentische Interpretation der Gesetze allein Sache des Gesetzes.

Eine Gesetzesbestimmung ist auslegend, wenn sie einer Gesetzesbestimmung den Sinn verleiht, den der Gesetzgeber ihr bei der Annahme verleihen wollte und den sie vernünftigerweise haben konnte. Es ist also kennzeichnend für eine solche Gesetzesbestimmung, dass sie zum Datum des Inkrafttretens der ausgelegten Gesetzesbestimmung zurückwirkt.

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

B.4.1. In den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung heißt es:

« Alle Vorarbeiten zum Gesetz vom 14. Januar 2013 lassen deutlich den Willen des Gesetzgebers erkennen, es dem Provinzgouverneur, der nicht mehr über eine Verordnungsgrundlage verfügte infolge der Nichtigerklärung des königlichen Erlasses vom 25. Oktober 2006 durch den Staatsrat (siehe Dok. Kammer., 53-2457), zu ermöglichen, erneut mit der endgültigen Verteilung der Kosten der öffentlichen Feuerwehrdienste zu beginnen. Das Gesetz vom 14. Januar 2013 würde vollständig sein Ziel verfehlen, wenn es nur auf die Verteilung der Kosten anwendbar wäre, die ab seinem Inkrafttreten getätigt wurden, da die Gouverneure zum Zeitpunkt der Nichtigerklärung der Verordnungsgrundlage durch den

Staatsrat nur zu einer endgültigen Verteilung bis zum Jahr 2005 (einschließlich), 2006, 2007 oder 2008 je nach Provinz übergegangen waren » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2014-2015, DOC 54-1298/001, S. 37).

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat in ihrem Gutachten zum Gesetzesvorentwurf bemerkt:

« Angesichts des Kontextes, in dem das Gesetz vom 14. Januar 2013 ‘ zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz ’ angenommen wurde, und insbesondere angesichts des Umstandes, dass keine der besonderen Bestimmungen dieses Gesetzes die Änderungen, die dadurch im Gesetz vom 31. Dezember 1963 ‘ über den Zivilschutz ’ vorgenommen werden, an unterschiedlichen Daten in Kraft treten lässt, sind selbstverständlich diese Änderungen ab dem Datum ihres Inkrafttretens, nämlich dem 17. Februar 2013, anwendbar auf die Beschlüsse, die die Provinzgouverneure im Zusammenhang mit der endgültigen Verteilung der annehmbaren Kosten der Gemeinden, die Gruppenzentren sind, seit dem 1. Januar 2006 fassen müssen » (ebenda, S. 82).

B.4.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 14. Januar 2013 wurden die Änderungen von Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 wie folgt begründet:

« Infolge dieses Entscheids des Staatsrates [, mit dem der königliche Erlass vom 25. Oktober 2006 für nichtig erklärt wurde,] verfügen die Gouverneure derzeit nicht mehr über irgendeine gesetzliche Grundlage, um die Verteilung der Kosten der öffentlichen Feuerwehrdienste zwischen den Gemeinden, die Gruppenzentren sind, und den geschützten Gemeinden vorzunehmen. Dies hat zur Folge, dass die Gemeinden, die Gruppenzentren sind, seit 2006 keinen Cent mehr erhalten als den Betrag der Viertelvorschüsse, die gesetzlich berechnet wurden auf der Grundlage des letzten Beitrags, der bisher endgültig festgelegt wurde, nämlich desjenigen des Geschäftsjahres 2006.

Diese Vorschüsse sind nach Darlegung des Ministers unzureichend angesichts der Erhöhung der tatsächlichen Kosten: Erhöhung der Personalkosten, der Funktionskosten, der Materialkosten, und so weiter. Um für eine gewisse Transparenz in den Gemeindefinanzen sorgen zu können, ist es daher notwendig, die Rechtssicherheit wiederherzustellen, indem den Provinzgouverneuren die gesetzliche Grundlage geboten wird, um die endgültige Regularisierung der Verteilung der Kosten der öffentlichen Feuerwehrdienste zwischen den Gemeinden, die Gruppenzentren sind, und den geschützten Gemeinden vorzunehmen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2012-2013, DOC 53-2457/002, S. 4).

Auch aus anderen Erklärungen, die während der Vorarbeiten abgegeben wurden, geht der Wille des Gesetzgebers hervor, dem Gouverneur eine Rechtsgrundlage zu bieten, damit er die Festlegung der endgültigen Beiträge für die Feuerwehrdienste, die ab 2006 geschuldet sind, vornehmen kann. So wurde mehrfach hervorgehoben, dass eine Reihe von Gemeinden einen erheblichen Rückstand in der Bezahlung der Kosten der Feuerwehrdienste hatten, dem dringend abgeholfen werden musste (*Ann.*, Kammer, 2012-2013, 13. Dezember 2012, CRIV 53 PLEN 119, SS. 76 und 78). Der Minister des Innern bestätigte, dass « die

Regularisierung ab 2006 aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlage durchgeführt wird. Die Verwaltung erarbeitet derzeit die Aufstellung der endgültigen Abrechnung des Rückstands » (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-1886/2, S. 6).

B.5. Die angefochtene Bestimmung wurde angenommen, weil verschiedene Gemeinden die Beschlüsse der Gouverneure zur Festlegung des endgültigen Beitrags für die Jahre 2006 bis 2012 anfechten, da sie der Auffassung sind, dass Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 in der durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 abgeänderten Fassung keine Rechtsgrundlage dafür bieten könne.

Diese Auslegung des Gesetzes vom 14. Januar 2013 durch die Gemeinden entspricht nicht der Bedeutung, die der Gesetzgeber ihm bei seiner Ausarbeitung verleihen wollte und die in der angefochtenen Bestimmung verdeutlicht wird, nämlich dass die durch dieses Gesetz vorgenommenen Änderungen ab dem Datum ihres Inkrafttretens auf die Beschlüsse anwendbar sind, die die Gouverneure nach diesem Datum bezüglich der Beiträge zu den Kosten der Feuerwehrdienste seit dem 1. Januar 2006 fassen müssen.

B.6. Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei und die intervenierenden Parteien anführen, konnten die Änderungen, die durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 vorgenommen wurden, auch vernünftigerweise diese Bedeutung seit ihrer Annahme erhalten.

In Artikel 10 § 4 Nr. 3 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 ist zwar festgelegt, dass die endgültigen Beiträge « im Laufe des folgenden Jahres », das heißt im Jahr nach demjenigen, in dem die Kosten der Feuerwehrdienste getätigt wurden, den betreffenden Gemeinden notifiziert werden. Diese Bestimmung enthält jedoch lediglich eine Ordnungsfrist und verhindert folglich nicht, dass die endgültigen Beiträge noch nach Ablauf dieser Frist festgelegt und notifiziert werden.

Außerdem steht die Lesart, die in der angefochtenen Bestimmung verdeutlicht wird, nicht im Widerspruch zum Entscheid Nr. 124/2014 vom 19. September 2014, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, « dass keine vom allgemeinen Recht abweichende Bestimmung über das Inkrafttreten in das Gesetz vom 14. Januar 2013 aufgenommen wurde, so dass die angefochtene Bestimmung zehn Tage nach ihrer Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft getreten ist ». Diese Lesart beinhaltet nämlich nicht, dass den durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 angebrachten Änderungen Rückwirkung verliehen wird. Der Umstand, dass diese Änderungen ab dem Datum ihres Inkrafttretens auf die Beschlüsse anwendbar sind, die nach diesem Datum durch die Gouverneure in Bezug auf die endgültigen Beiträge zu den seit dem 1. Januar 2006 entstandenen Kosten der Feuerwehrdienste gefasst werden, ist die

einfache Folge der sofortigen Anwendung der neuen Gesetzesregel auf alle Fakten, die nach ihrem Inkrafttreten eintreten.

B.7. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die angefochtene Bestimmung eine Auslegungsbestimmung ist. Die Rückwirkung der angefochtenen Bestimmung, die durch die klagende Partei bemängelt wird, ist folglich durch ihre auslegende Beschaffenheit gerechtfertigt.

B.8. Der einzige Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 16. Februar 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

E. De Groot