

Geschäftsverzeichnismrn. 6442 und 6443

Entscheid Nr. 68/2017
vom 1. Juni 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 14 des Gesetzes vom 9. November 2015 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In zwei Entscheiden Nrn. 234.866 und 234.865 vom 26. Mai 2016 in Sachen der Gemeinde Rouvroy beziehungsweise der Gemeinde Aubange gegen den belgischen Staat, deren Ausfertigungen am 7. Juni 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat die Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« Verstößt Artikel 14 des Gesetzes vom 9. November 2015 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 190 sowie mit Artikel 2 des Zivilgesetzbuches, dem allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze, dem Grundsatz der Rechtssicherheit, Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention,

- indem er Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz dahin auslegt, dass die Abänderungen, die in diesem Gesetz durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 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,

- insbesondere insofern, als die Rechtmäßigkeit solcher Beschlüsse bezüglich der Rechnungsjahre 2009 und 2010 im Rahmen von beim Staatsrat anhängigen Klagen angefochten wird, namentlich aus dem Grund, weil sie nicht auf den durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 abgeänderten Verteilungskriterien hätten basieren können? ».

Diese unter den Nummern 6442 und 6443 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung und deren Kontext

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf 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 fragliche 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 Gerichtshof wird gebeten, die Vereinbarkeit des vorerwähnten Artikels 14 des Gesetzes vom 9. November 2015 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres » mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 190, mit Artikel 2 des Zivilgesetzbuches, mit dem allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung

der Gesetze, mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu der vorerwähnten Konvention zu prüfen.

Nach Darlegung der vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan klagenden Parteien und der vor dem Gerichtshof intervenierenden Partei sei die fragliche Bestimmung keine Auslegungsbestimmung, sondern 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. Der Staatsrat befragt den Gerichtshof zur Verfassungsmäßigkeit der fraglichen Bestimmung, wobei insbesondere die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen der Provinzgouverneure in Bezug auf die definitive Verteilung der annehmbaren Kosten der Gemeinden, die Gruppenzentren sind, für die Rechnungsjahre 2009 und 2010 vor ihm bestritten wird.

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 fraglichen 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 fragliche 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 fraglichen 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 vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan klagenden Parteien und die vor dem Gerichtshof intervenierende Partei 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 fraglichen 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 fragliche Bestimmung eine Auslegungsbestimmung ist. Die Anwendung der durch das Gesetz vom 14. Januar 2013 an Artikel 10 des Gesetzes vom 31. Dezember 1963 über den Zivilschutz vorgenommenen Abänderungen auf die Beschlüsse, die nach dem 17. Februar 2013 von den Provinzgouverneuren in Bezug auf die definitive Verteilung der annehmbaren Kosten, die den Gemeinden, die Gruppenzentren sind, seit dem 1. Januar 2006 entstanden sind, gefasst wurden und deren Rechtmäßigkeit vor dem Staatsrat bestritten wird, ist folglich durch die auslegende Beschaffenheit der fraglichen Bestimmung gerechtfertigt.

Ohne dass es notwendig ist zu prüfen, ob die Gemeinden sich im vorliegenden Fall auf Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention berufen können, genügt die Feststellung, dass die Berücksichtigung dieser Bestimmungen nicht zu einer anderen Antwort führen könnte.

B.8. Die Vorabentscheidungsfragen sind verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 14 des Gesetzes vom 9. November 2015 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres » verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 190, mit dem allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze, mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 1. Juni 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) J. Spreutels