

| |
|--|
| Geschäftsverzeichnisnr. 7411 |
| Entscheid Nr. 155/2021 vom 28. Oktober 2021 |

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung von Kapitel 7 Abschnitt 2 (insbesondere der Artikel 26 bis 28) des flämischen Programmdekrets « zum Haushalt 2020 » vom 20. Dezember 2019, erhoben von der Gemeinde Tessenderlo und dem Öffentlichen Sozialhilfezentrum Tessenderlo.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne und D. Pieters, und dem emeritierten Präsidenten F. Daoût und der emeritierten Richterin T. Merckx-Van Goey gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 29. Juni 2020 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 1. Juli 2020 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Kapitel 7 Abschnitt 2 (insbesondere der Artikel 26 bis 28) des flämischen Programmdekrets « zum Haushalt 2020 » vom 20. Dezember 2019 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Dezember 2019): die Gemeinde Tessenderlo und das Öffentliche Sozialhilfezentrum Tessenderlo, unterstützt und vertreten durch RÄin S. Taelemans, in Antwerpen zugelassen.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Martel und RA K. Caluwaert, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 19. Mai 2021 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter R. Leysen und T. Giet 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, dass im Falle eines solchen Antrags die Rechtssache auf der Sitzung vom 16. Juni 2021 zu der später vom Präsidenten zu bestimmenden Uhrzeit behandelt wird und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 2. Juni 2021 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 2. Juni 2021 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 angefochtenen Bestimmungen und deren Kontext

B.1.1. Die klagenden Parteien, die Gemeinde Tessenderlo und das öffentliche Sozialhilfezentrum (nachstehend: ÖSHZ) vom Tessenderlo, beantragen die Nichtigerklärung der Artikel 26 bis 28 des flämischen Programmdekrets « zum Haushalt 2020 » vom 20. Dezember 2019 (nachstehend: Programmdekret vom 20. Dezember 2019). Diese Bestimmungen sehen die Gewährung einer Dotation ab dem Jahr 2020 zugunsten der

flämischen Gemeinden, ÖSHZs, von autonomen Gemeinderegien, Hafenunternehmen, Hilfeleistungszonen, Polizeizonen, Krankenhäusern und Wohlfahrtsverbänden vor, die im Rahmen der Finanzierung der Pensionen ihrer endgültig ernannten Personalmitglieder einen Verantwortlichkeitsbeitrag im Sinne der Artikel 19 und 20 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 » (nachstehend: Gesetz vom 24. Oktober 2011) zahlen müssen.

B.1.2. In ihrer ursprünglichen Fassung lauteten diese Bestimmungen wie folgt:

« *Section 2.* - Financement des administrations locales : contributions de responsabilisation

Art. 26. À partir de 2020, le Gouvernement flamand accorde aux communes flamandes, CPAS, régies communales autonomes, régies portuaires, zones de secours, zones policières, hôpitaux et associations d'aide sociale une dotation à concurrence de la moitié des contributions de responsabilisation dues par eux, visées à l'article 19 de la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives.

La dotation ne tient pas compte de la réduction de la contribution de responsabilisation que les administrations peuvent obtenir en déduisant la prime due pour un régime de pension complémentaire pour leur personnel contractuel.

Pour les pourcentages de la contribution de base légale et pour le coefficient de responsabilisation, on se base sur les pourcentages sur lesquels sont basées les estimations des contributions de responsabilisation du Service fédéral des Pensions de mai 2019.

Des modifications aux pourcentages pour la contribution de base légale ou au coefficient de responsabilisation ne sont prises en compte que lorsqu'elles aboutissent à une diminution de la contribution de responsabilisation de cette administration.

Art. 27. Pour l'année 2020 la dotation pour chaque administration est arrêtée sur la base des estimations de la contribution de responsabilisation du Service fédéral des Pensions de mai 2019.

A partir de 2021 le Gouvernement flamand arrête la dotation, visée à l'article 26, pour chaque administration sur la base des estimations des contributions de responsabilisation du Service fédéral des Pensions qui sont disponibles chaque année le 31 octobre. Ce montant est

corrigé par la différence entre la dotation accordée pour l'année précédente et la dotation effective à laquelle l'administration avait droit après que les chiffres soient devenus définitifs.

Art. 28. Les montants arrêtés sont payés en entier aux administrations le premier jour ouvrable du mois de décembre de chaque année ».

B.1.3. In der Begründung zum Programmdekret vom 20. Dezember 2019 heißt es:

« Contrairement aux autres niveaux de pouvoir, les administrations locales assurent elles-mêmes le financement des pensions de leur (ancien) personnel statutaire. À cette fin, la plupart des administrations locales sont affiliées au Fonds de pension solidarisé des administrations provinciales et locales. Ce fonds gère les réserves et transfère les ressources nécessaires au Service fédéral des Pensions, qui est chargé de verser les pensions.

Pour faire face à l'augmentation des dépenses de pension, le pourcentage des cotisations de base a été systématiquement revu à la hausse. Ainsi, pour les administrations initialement affiliées au fonds (pool 1), ce pourcentage est passé de 27,5 % en 2009 à 38,5 % en 2019. Jusqu'en 2011, toutes les administrations affiliées ont contribué solidairement aux charges des pensions de ces administrations. Comme les cotisations de base n'étaient plus suffisantes, malgré l'augmentation rapide des taux de cotisation, le législateur fédéral a partiellement supprimé cette solidarité en introduisant une cotisation de responsabilisation (loi du 24 octobre 2011 'assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives'). Depuis 2012, si les cotisations de base versées par une administration en fonction de la masse salariale statutaire ne sont pas suffisantes pour payer les pensions des anciens membres de son personnel statutaire, celle-ci doit verser une cotisation supplémentaire : la cotisation de responsabilisation. Cette cotisation de responsabilisation supplémentaire constitue un facteur imprévu qui, depuis, met de plus en plus les finances des communes sous pression.

L'augmentation du nombre des (anciens) membres du personnel (statutaire) qui sont pensionnés fait que la masse de pension est en constante augmentation, alors que la masse salariale statutaire (qui sert de base de calcul pour la cotisation de base) est en constante diminution du fait de la baisse de l'emploi statutaire. Cette situation contraint le Fonds de pension solidarisé à augmenter, d'une part, le pourcentage des cotisations sur la masse salariale et, d'autre part, le degré de responsabilisation (autrement dit, le 'coefficient de responsabilisation'). En vertu de l'article 19 de la loi précitée, la responsabilisation est déterminée annuellement, pour l'année précédente, au cours du troisième trimestre de l'année en cours, par le comité de gestion du Fonds. En outre, elle ne peut être inférieure à 50 % de la différence entre les pensions versées au cours de l'année précédente et les cotisations de base versées pour la même année. Jusqu'à présent, le comité de gestion a pu maintenir ces 50 %, mais selon des prévisions du Service fédéral des Pensions, ce coefficient devra passer à 75 % en 2024.

Cette évolution a un impact important sur les finances des administrations locales. Le Service fédéral des Pensions produit périodiquement (et plusieurs fois par an) des estimations actualisées de l'évolution des cotisations de base et de responsabilisation pour les années à

venir. Les dernières estimations datent de mai 2019 et évaluent les montants nécessaires pour la période 2020-2024.

L'augmentation considérable des cotisations de responsabilisation estimées risque d'exercer une pression (trop) élevée sur les finances communales (ou sur les services ou investissements communaux) dès 2020 si le montant des mécanismes de financement actuels des communes flamandes (essentiellement le Fonds des communes et les dotations complémentaires du Fonds des communes) devait rester inchangé.

La politique de ressources humaines des administrations locales et surtout le mode de nomination du personnel ont un impact important sur le montant et sur l'évolution de la cotisation de responsabilisation. Cette mesure vise à atténuer cet effet et à donner aux administrations locales plus de possibilités pour mener une politique du personnel autonome.

C'est pourquoi, à partir de 2020, le Gouvernement flamand introduira, en plus des dotations existantes, une nouvelle ligne de financement général pour les administrations locales à concurrence de la moitié de la cotisation de responsabilisation dont sont redevables les communes flamandes, les CPAS, les régies communales autonomes, les régies portuaires, les zones de secours, les zones policières, les hôpitaux et les associations d'aide sociale.

La réduction que les administrations peuvent obtenir sur la cotisation de responsabilisation en déduisant la prime due pour un régime de pension complémentaire pour leur personnel contractuel (deuxième pilier de pension) n'est pas prise en compte dans ce schéma de financement. L'autorité flamande part de la 'cotisation de responsabilisation brute'.

Le calcul de la dotation est basé sur les pourcentages de la cotisation de base légale et sur le coefficient de responsabilisation appliqué par le Service fédéral des Pensions dans les estimations des cotisations de responsabilisation de mai 2019. Les modifications des pourcentages de la cotisation de base légale ou du coefficient de responsabilisation ne sont prises en compte que si elles entraînent une diminution de la cotisation de responsabilisation de cette administration. Les effets de l'évolution de la masse salariale des membres du personnel statutaire sont par contre toujours inclus dans le calcul de la dotation (en plus comme en moins) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2019-2020, Nr. 152/1, SS. 14-15).

B.1.4. Die angefochtenen Bestimmungen wurden mittlerweile teilweise durch die Artikel 55 bis 57 des Programmdekrets « zur Anpassung des Haushalts 2020 » vom 26. Juni 2020 (nachstehend: Programmdekret vom 26. Juni 2020) abgeändert, die festlegen:

« Art. 55. Dans l'article 26 du décret-programme du 20 décembre 2019 accompagnant le budget 2020, les alinéas 3 et 4 sont remplacés par ce qui suit :

' Pour les pourcentages de la contribution de base légale et pour le coefficient de responsabilisation, on se base sur les pourcentages sur lesquels sont basées les estimations des contributions de responsabilisation du Service fédéral des Pensions de mai 2019. Des modifications à ces pourcentages ne sont prises en compte que lorsqu'elles aboutissent à une diminution de la contribution de responsabilisation de cette administration '.

Art. 56. L'article 27 du même décret est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 27. A partir de 2020 le Gouvernement flamand arrête la dotation, visée à l'article 26, pour chaque administration sur la base des estimations les plus récentes des contributions de responsabilisation mises à disposition par le Service fédéral des Pensions chaque année le 30 septembre. A partir de 2021 cette dotation est corrigée par la différence entre la dotation accordée pour l'année précédente et la dotation effective à laquelle l'administration avait droit après que la contribution de responsabilisation soit devenue définitive.

Si la correction visée à l'alinéa 1er aboutit à un montant négatif, le Gouvernement flamand peut récupérer ce montant auprès de l'administration. ’

Art. 57. L'article 28 du même décret est complété par un alinéa 2, rédigé comme suit :

‘ Si le crédit budgétaire d'une certaine année est insuffisant, les dotations sont versées aux administrations au prorata du crédit budgétaire disponible le premier jour ouvrable du mois de décembre de cette année. Le solde restant à payer pour cette année est ajouté au crédit budgétaire de l'année suivante et est payé dans les deux mois suivant l'inscription au budget du crédit nécessaire. ’ ».

Diese Abänderungen, die am 27. Juli 2020 in Kraft getreten sind, wirken sich nicht auf die Prüfung der vorliegenden Nichtigkeitsklage aus.

B.2. Durch ministeriellen Erlass vom 19. November 2020 « zur Festlegung und Gewährung einer Dotation für das Jahr 2020 an die flämischen Gemeinden, die ÖSHZs, die autonomen Gemeinderegien, die Hafenunternehmen, die Hilfeleistungszonen, die Polizeizonen, die Krankenhäuser und die Wohlfahrtsverbände auf Grundlage der Hälfte ihres Verantwortlichkeitsbeitrags » wurde die so vorgesehene Dotation zum ersten Mal gewährt. Die Beträge der einzelnen Dotationen für das Jahr 2020 sind in der Anlage zum ministeriellen Erlass genannt. Daraus geht hervor, dass den klagenden Parteien keine Dotation gewährt wurde.

B.3.1. Durch das vorerwähnte Gesetz vom 24. Oktober 2011, auf das der angefochtene Artikel 26 des Programmgesetzes vom 20. Dezember 2019 verweist, wurde eine Reform der Finanzierung der Pensionen des endgültig ernannten Personals der provinziellen und lokalen öffentlichen Dienste und der lokalen Polizeizonen vorgenommen. Im Gegensatz zu den Arbeitgebern des Privatsektors oder zu den föderalen öffentlichen Diensten und den Ministerien der Gemeinschaften und Regionen kommen diese Verwaltungen vollständig für die Pensionslasten ihrer endgültig ernannten Bediensteten und deren Anspruchsberechtigter auf, d.h. ohne Beteiligung des Föderalstaates (*Parl. Dok.*, Kammer, 2010-2011, DOC 53-1770/001, S. 5).

Die so reformierte Finanzierungsregelung beruht auf einem Verteilungssystem, das beinhaltet, dass die Basispensionsbeiträge, die alle Arbeitgeber auf der Grundlage der Lohnmasse leisten, die der Entlohnung entspricht, die an das endgültig ernannte Personal im Laufes des Jahres gezahlt wird, dazu dienen, die Pensionen der ehemaligen endgültig ernannten Personalmitglieder der betreffenden Verwaltungen und ihrer Anspruchsberechtigten, die während desselben Jahres eine Pension erhalten, zu finanzieren.

B.3.2. Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 gehörten die provinziellen und lokalen Verwaltungen unterschiedlichen Systemen, sogenannten « Pools », zur Finanzierung der gesetzlichen Pensionen ihrer endgültig ernannten Bediensteten und der Anspruchsberechtigten dieser Bediensteten an (ebenda, SS. 4-5).

Durch das Gesetz vom 24. Oktober 2011 wurden diese Pools zu einem einzigen Fonds, der innerhalb des Landesamtes für soziale Sicherheit der provinziellen und lokalen Verwaltungen (nachstehend: LASSPLV) eingerichtet wurde und ursprünglich die Bezeichnung « Solidarischer Pensionsfonds des LASSPLV » trug und seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 12. Mai 2014 « zur Schaffung des Amtes für die Sonderregelungen der sozialen Sicherheit » die Bezeichnung « Solidarischer Pensionsfonds der provinziellen und lokalen Verwaltungen » (nachstehend: Solidarischer Pensionsfonds) trägt, zusammengelegt, in dem die Ausgaben und Einnahmen unter allen Teilnehmern solidarisiert sind. In diesem Fonds werden die Ausgaben und Einnahmen unter allen Teilnehmern solidarisch verteilt, die auch einem einzigen identischen Basissatz der Pensionsbeiträge unterworfen sind.

B.3.3. Aus den Artikeln 5 und 6 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 geht hervor, dass die provinziellen und lokalen Verwaltungen, die die Pensionen ihres endgültig ernannten Personals vorher entweder selbst oder über eine Vorsorgeeinrichtung verwalteten, von Amts wegen dem Solidarischen Pensionsfonds angeschlossen wurden. Artikel 5 § 3 desselben Gesetzes bot ihnen jedoch die Möglichkeit, sich diesem Anschluss von Amts wegen zu widersetzen. Nach Artikel 5 § 5 bleibt es einer Verwaltung, die sich einem Anschluss von Amts wegen an den Solidarischen Pensionsfonds widersetzt, unbenommen, einen Anschluss zu einem späteren Zeitpunkt zu beantragen.

B.3.4. Durch die Artikel 19 und 20 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 wird bestimmten provinziellen und lokalen Verwaltungen, die dem Solidarischen Pensionsfonds angeschlossen sind, ein Verantwortlichkeitsbeitrag auferlegt, der einen zusätzlichen Arbeitgeberbeitrag zu den Pensionen darstellt. Wie in B.1.1 erwähnt wurde, können nur die Verwaltungen, die einen solchen Verantwortlichkeitsbeitrag zu zahlen haben, die durch die angefochtenen Bestimmungen eingeführte Dotation beanspruchen.

Der Verantwortlichkeitsbeitrag ist zu zahlen, wenn der eigene Pensionsbeitragssatz des betreffenden Arbeitgebers höher ist als der Basissatz der Pensionsbeiträge, der nach Artikel 16 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 festgelegt worden ist. Der eigene Pensionsbeitragssatz stellt das Verhältnis zwischen einerseits den Ausgaben im Rahmen der Pensionen, die der Solidarische Pensionsfonds während des betreffenden Jahres für die ehemaligen Personalmitglieder des betreffenden Arbeitgebers und ihre Anspruchsberechtigten getragen hat, und andererseits der Lohnmasse dar, die der Entlohnung entspricht, für die Pensionsbeiträge zu zahlen sind und die für dasselbe Jahr von diesem Arbeitgeber an sein endgültig ernanntes Personal, das dem Fonds angeschlossen ist, gezahlt wurde.

B.3.5. Wie aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 24. Oktober 2011 hervorgeht, « 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 » (ebenda, 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.3.6. 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 » (ebenda, 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.3.7. Wie der Gerichtshof in seiner Entscheidung Nr. 71/2013 vom 22. Mai 2013 entschieden hat, ist es nicht sachlich ungerechtfertigt, dass der Gesetzgeber versucht hat, die Schwierigkeiten im Rahmen der Finanzierung der Pensionen, die durch einen Rückgang der Zahl ernannter Personalmitglieder bei gewissen Arbeitgebern und folglich der Lohnmasse verursacht werden, auf deren Grundlage der Basissatz der Pensionsbeiträge berechnet wird, zu korrigieren, indem er diese Arbeitgeber einen Teil der finanziellen Folgen ihrer Entscheidung im Zusammenhang mit der Ernennung ihres Personals dadurch hat tragen lassen, dass diese einen Verantwortlichkeitsbeitrag zahlen, der es ermöglicht, die zusätzliche Pensionslast, die diese Arbeitgeber allen beim Solidarischen Pensionsfonds angeschlossenen Verwaltungen aufbürden, auszugleichen, wenn auch nur teilweise.

B.3.8. Mit dem Artikel 12 des Gesetzes vom 30. März 2018 « über die Nichtberücksichtigung der als nicht endgültig ernanntes Personalmitglied geleisteten Dienste für eine Pension des öffentlichen Sektors, zur Änderung der individuellen Einbeziehung provinzieller und lokaler Verwaltungen in die Verantwortung innerhalb des Solidarischen Pensionsfonds, zur Anpassung der Vorschriften in Bezug auf die ergänzende Altersversorgung, zur Änderung der Modalitäten für die Finanzierung des Solidarischen Pensionsfonds der provinziellen und lokalen Verwaltungen und zur Festlegung einer Zusatzfinanzierung für den Solidarischen Pensionsfonds der provinziellen und lokalen Verwaltungen » wollte der Gesetzgeber die durch das Gesetz vom 24. Oktober 2011 eingeführte individuelle Einbeziehung der Arbeitgeber in die Verantwortung weiter präzisieren, indem er vorgesehen hat, dass 50 %

der für den Aufbau einer ergänzenden Pension des Vertragspersonals aufgewandten Kosten von dem geschuldeten Verantwortlichkeitsbeitrag abgezogen werden kann (*Parl. Dok.*, Kammer, 2017-2018, DOC 54-2718/001, SS. 6 und 19, und DOC 54-2718/003, S. 8).

Aus den angefochtenen Bestimmungen ergibt sich, dass diese Verringerung des Verantwortlichkeitsbeitrags bei der Berechnung der beanstandeten Dotation nicht berücksichtigt wird. In dem in B.1.3 erwähnten Abschnitt der Begründung heißt es, dass in dieser Hinsicht vom « Bruttoverantwortlichkeitsbeitrag » ausgegangen wird (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2019-2020, Nr. 152/1, S. 15).

In Bezug auf die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage

B.4. Die Flämische Regierung führt an, dass die klagenden Parteien keine Einwände gegen die angefochtenen Bestimmungen geltend machten, sofern diese Bestimmungen autonomen Gemeinderegionen, Hafenernehmen, Hilfeleistungszonen, Polizeizonen, Krankenhäusern und Wohlfahrtsverbänden eine Dotation gewährten. Auch liege bei den klagenden Parteien das erforderliche Interesse an der Beantragung der Nichtigkeitsklage dieser Aspekte der angefochtenen Bestimmungen nicht vor.

B.5.1. Der Gerichtshof bestimmt den Umfang der Nichtigkeitsklage anhand des Inhalts der Klageschrift, insbesondere auf Grundlage der Darlegung der Klagegründe. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf die Bestimmungen und deren Aspekte, gegen die tatsächlich Einwände vorgebracht werden.

B.5.2. Aus der Darlegung der Klagegründe geht hervor, dass sich die Einwände der klagenden Parteien nicht gegen die Gewährung einer Dotation an autonome Gemeinderegionen, Hafenernehmen, Hilfeleistungszonen, Polizeizonen, Krankenhäuser und Wohlfahrtsverbände durch die angefochtenen Bestimmungen richten. Obwohl die klagenden Parteien in ihrem Erwidierungsschriftsatz anführen, dass sie die Nichtigkeitsklage der angefochtenen Bestimmungen in ihrer Gesamtheit beantragen, legen sie nicht dar, in welcher Hinsicht die vorerwähnten Aspekte der angefochtenen Bestimmungen gegen die Regeln verstoßen, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet.

B.5.3. Folglich untersucht der Gerichtshof die angefochtenen Bestimmungen nur insofern, als diese Bestimmungen den Gemeinden und den ÖSHZs eine Dotation gewähren.

B.6. Unter diesen Umständen muss der Gerichtshof nicht prüfen, ob bei den klagenden Parteien das erforderliche Interesse an der Nichtigerklärung der anderen Aspekte der angefochtenen Bestimmungen vorliegt, insbesondere sofern dabei autonomen Gemeinderegionen, Hafenunternehmen, Hilfeleistungszonen, Polizeizonen, Krankenhäusern und Wohlfahrtsverbänden eine Dotation gewährt wird.

Zur Hauptsache

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.7. Der erste Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen die Zuständigkeitsverteilungsvorschriften abgeleitet, insbesondere gegen Artikel 5 §1 II Nr. 2 und Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 fünfter Gedankenstrich, Nr. 9 und Nr. 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (nachstehend: Sondergesetz vom 8. August 1980). Nach Ansicht der klagenden Parteien ist der Dekretgeber nicht befugt, die beanstandete Dotation einzuführen, weil sie dazu diene, die Pensionen der endgültig ernannten Personalmitglieder der lokalen Verwaltungen zu finanzieren. Diese Angelegenheit gehöre zur Zuständigkeit der Föderalbehörde. Anders als die Flämische Regierung sind die klagenden Parteien der Ansicht, dass die angefochtenen Bestimmungen ihre zuständigkeitsbegründende Rechtsgrundlage nicht in der Zuständigkeit der Regionen für die allgemeine Finanzierung der Gemeinden und in Bezug auf die ÖSHZs auch nicht in der Zuständigkeit der Gemeinschaften für die Sozialhilfe finden könnten.

B.8. Gemäß Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 fünfter Gedankenstrich des Sondergesetzes vom 8. August 1980 sind die Regionen für die untergeordneten Behörden zuständig, und insbesondere für « die Zusammensetzung, Organisation, Befugnis und Arbeitsweise der provinziellen und kommunalen Einrichtungen und der suprakommunalen Körperschaften » mit Ausnahme « der Pensionsregelung für Personal und Mandatsinhaber ».

B.9.1. In Ihrem Gutachten zum Vorentwurf, der zum Programmdekret vom 20. Dezember 2019 geführt hat, weist die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats darauf hin, dass « die Pensionsregelung für Personal und Mandatsinhaber der untergeordneten Behörden [...] nach Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 fünfter Gedankenstrich des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in die Zuständigkeit der Föderalbehörde [fällt], einschließlich der Regelung der diesbezüglichen Finanzierung » (StR, Gutachten Nr. 66.660/1/3 vom 25. Oktober 2019, *Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2019-2020, Nr. 152/1, S. 105).

B.9.2. In seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 71/2013, in dem über die Klagen auf Nichtigerklärung des vorerwähnten Gesetzes vom 24. Oktober 2011 befunden wurde, hat der Gerichtshof aus Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 fünfter Gedankenstrich des Sondergesetzes vom 8. August 1980 abgeleitet, dass die Föderalbehörde ausschließlich dafür zuständig geblieben ist, die Angelegenheit der Pensionen der endgültig ernannten Personalmitglieder der provinziellen und lokalen Verwaltungen zu regeln, sodass es Aufgabe des Föderalgesetzgebers ist, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Finanzierung der Pensionen des betreffenden Personals zu gewährleisten. Dementsprechend war der Föderalgesetzgeber dafür zuständig, mit den Artikeln 19 und 20 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 diesen Verwaltungen einen Verantwortlichkeitsbeitrag aufzuerlegen, der die Arbeitgeberbeiträge zu den Pensionen ergänzt.

B.10. Gemäß Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nrn. 9 und 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 sind die Regionen zuständig für

« 9. die allgemeine Finanzierung der Gemeinden, der Agglomerationen und der Gemeindeföderationen, der suprakommunalen Körperschaften und der Provinzen,

10. die Finanzierung der Aufgaben, die von den Gemeinden, Agglomerationen und Gemeindeföderationen, suprakommunalen Körperschaften, Provinzen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Regionen fallen, zu erfüllen sind, außer wenn diese Aufgaben sich auf eine Angelegenheit beziehen, die in die Zuständigkeit der Föderalbehörde oder der Gemeinschaften fällt ».

B.11.1. Die Zuständigkeit der Regionen für die allgemeine Finanzierung der Gemeinden nach Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 betrifft die « allgemeine Finanzierung der Gemeinden die finanziert werden nach Kriterien, die nicht direkt an spezifische Aufgaben oder Aufträge gebunden sind » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1988, Nr. 516/1,

S. 18). Wenn sich die Finanzierung seitens der Region hingegen auf eine spezifische Aufgabe bezieht, die von der Gemeinde ausgeführt werden muss, setzt Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 voraus, dass sich diese Aufgabe auf eine Angelegenheit bezieht, für die die Region zuständig ist.

B.11.2. Die in Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 9 erwähnte allgemeine Finanzierung ermöglicht es den Gemeinden, Aufgaben zu erfüllen, die Bestandteil der lokalen Autonomie sind. Im Rahmen der ihnen nach dieser Bestimmung zuerkannten Zuständigkeit haben die Regionen die Möglichkeit, Maßnahmen zu treffen, um gegen die strukturellen finanziellen Schwierigkeiten vorzugehen, mit denen diese Verwaltungen zu kämpfen haben, beispielsweise durch die Pensionslasten, die sie tragen müssen. Diese Zuständigkeit erlaubt es dem Dekretgeber jedoch nicht, die Zuständigkeiten der Föderalbehörde zu missachten.

B.12.1. Nach dem angefochtenen Artikel 26 des Programmdekrets vom 20. Dezember 2019 wird unter anderem den flämischen Gemeinden eine Dotation in Höhe der Hälfte der von ihnen nach den Artikeln 19 und 20 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 geschuldeten Verantwortlichkeitsbeiträge gewährt.

Wie sich aus den in B.1.3 erwähnten Vorarbeiten ergibt und wie auch von der Flämischen Regierung vor dem Gerichtshof angeführt wurde, hat der Dekretgeber entschieden, die Gemeinden finanziell zu unterstützen, weil die Verantwortlichkeitsbeiträge, die sie im Rahmen der föderalen Pensionsregelung zahlen müssen, die Gemeindefinanzen derart belasten, dass die Gemeinden nicht mehr in der Lage sind, ihre Aufgaben als lokale Verwaltungen wahrzunehmen. Im diesem Sinne sollen die angefochtenen Bestimmungen die Haushaltssituation der Gemeinden auf allgemeine Weise verbessern und ein normales Funktionieren der untergeordneten Behörden ermöglichen sowie die lokale Autonomie wahren, was in die Zuständigkeit der Regionen im Sinne von Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 fällt.

B.12.2. Der Umstand, dass für die Festlegung des Betrags, der jeder Gemeinde zusteht, die Höhe des Verantwortlichkeitsbeitrags berücksichtigt wird, den die Gemeinde nach dem Gesetz vom 24. Oktober 2011 schuldet, bedeutet weder, dass es sich um die Finanzierung einer besonderen Aufgabe oder eines besonderen Auftrags handelt, die beziehungsweise der sich auf eine Angelegenheit bezieht, wofür die Föderalbehörde zuständig ist, wie in Artikel 6 § 1 VIII

Absatz 1 Nr. 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorgesehen, noch, dass in einem allgemeineren Sinne die in B.9 erwähnte Zuständigkeit der Föderalbehörde missachtet wird, die Angelegenheit der Pensionen der endgültig ernannten Personalmitglieder der provinziellen und lokalen Verwaltungen zu regeln.

Die angefochtenen Bestimmungen lassen die Verpflichtungen der Gemeinden nicht entfallen, die ihnen durch das Gesetz vom 24. Oktober 2011 in Bezug auf die Finanzierung der Pensionen des endgültig ernannten Personals auferlegt werden. Ebenso wenig beeinträchtigen diese Bestimmungen die Politik, die der Föderalgesetzgeber mit dem Verantwortlichkeitsbeitrag verfolgt und die darin besteht, die Arbeitgeber die finanziellen Folgen ihrer Entscheidung im Zusammenhang mit der Ernennung ihres Personals tragen zu lassen. Es bleibt den Gemeinden im Übrigen unbenommen, über den Verwendungszweck der gewährten Finanzmittel zu entscheiden.

B.12.3. Die durch die angefochtenen Bestimmungen gewährte Dotation ist daher als eine zusätzliche allgemeine Finanzierung neben der allgemeinen Finanzierung anzusehen, die über den Gemeindefonds und andere allgemeine Funktionszuschüsse erfolgt, wobei diese in die Zuständigkeit fällt, die den Regionen in Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zuerkannt worden ist. Diese Dotation beeinträchtigt die föderale Zuständigkeit in Bezug auf die Pensionsregelungen für das Personal und die Mandatsinhaber der untergeordneten Behörden im Sinne von Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 fünfter Gedankenstrich des Sondergesetzes vom 8. August 1980 nicht.

B.13.1. Nach Artikel 5 § 1 II Nr. 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 sind die Gemeinschaften für «die Sozialhilfepolitik einschließlich der grundlegenden Rechtsvorschriften über die öffentlichen Sozialhilfezentren» zuständig.

B.13.2. Die allgemeine Finanzierung der ÖSHZs fällt ebenso in diese Zuständigkeit der Gemeinschaften. Sofern mit den angefochtenen Bestimmungen die Finanzpolitik der ÖSHZs unterstützt werden soll, fallen sie folglich in die Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft.

B.13.3. Bei der Ausübung dieser Zuständigkeit dürfen die Gemeinschaften jedoch nicht die Zuständigkeiten des Föderalstaates beeinträchtigen.

B.13.4. In Bezug auf die ÖSHZs war die Angelegenheit der Pensionen der endgültig ernannten Personalmitglieder nicht Gegenstand einer ausdrücklichen Zuständigkeitszuweisung an die Gemeinschaften oder die Regionen. Als Regelung im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit gehört diese Angelegenheit nach Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 12 desselben Sondergesetzes weiterhin zur föderalen Zuständigkeit.

B.13.5. *Mutatis mutandis* verletzen die angefochtenen Bestimmungen aus den gleichen, in B.12 erwähnten Gründen die der Föderalbehörde vorbehaltene Zuständigkeit in Bezug auf die soziale Sicherheit nicht, sofern sie sich auf die Dotationen beziehen, die den ÖSHZs gewährt werden.

B.14. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.15. Im zweiten Klagegrund führen die klagenden Parteien an, dass die angefochtenen Bestimmungen gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, wie er durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung garantiert wird, verstießen, sofern sie ausschließlich den lokalen Verwaltungen eine Dotation gewährten, die beim Solidarischen Pensionsfonds angeschlossen seien, und nicht den anderen lokalen Verwaltungen. Im Übrigen verstießen die angefochtenen Bestimmungen auch gegen den Grundsatz der lokalen Autonomie und gegen Artikel 9 Absatz 4 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985 (nachstehend: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung).

B.16. Im Klagegrund wird nicht konkret dargelegt, in welcher Hinsicht die angefochtenen Bestimmungen gegen Artikel 9 Absatz 4 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung verstoßen. In diesem Maße ist der Klagegrund unzulässig.

B.17. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.18. Die von den klagenden Parteien beanstandete Ungleichbehandlung zwischen einerseits den beim Solidarischen Pensionsfonds angeschlossenen lokalen Verwaltungen, die einen Verantwortlichkeitsbeitrag im Sinne der Artikel 19 und 20 des Gesetzes vom 24. Oktober 2011 zahlen müssen und denen gemäß den angefochtenen Bestimmungen eine Dotation gewährt wird, und andererseits den lokalen Verwaltungen, die nicht bei diesem Pensionsfonds angeschlossen sind und die keinen Anspruch auf eine solche Dotation haben, beruht auf einem objektiven Unterscheidungskriterium, nämlich dem Umstand, ob die lokale Verwaltung dem Solidarischen Pensionsfonds angeschlossen ist oder nicht.

B.19. Durch die Dotation, die die angefochtenen Bestimmungen vorsehen und die im Wege der allgemeinen Finanzierung gewährt wird, soll gegen die strukturellen finanziellen Schwierigkeiten vorgegangen werden, mit denen die Gemeinden und die ÖSHZs aufgrund der von ihnen zu tragenden Pensionslasten zu kämpfen haben. Indem der Dekretgeber die Verwaltungen *a priori* von dieser Dotation ausschließt, die nicht beim Solidarischen Pensionsfonds angeschlossen sind, wendet er ein Unterscheidungskriterium an, das im Lichte dieses Ziels nicht relevant ist. Auch diese Verwaltungen müssen nämlich die Finanzierung der Pensionen ihres endgültig ernannten Personals sicherstellen und sie können sich dabei ebenso in einer Situation befinden, in der die Lohnmasse im Verhältnis zu den Pensionslasten derart gering ist, dass dies zu strukturellen finanziellen Schwierigkeiten führt.

B.20. Die angefochtenen Bestimmungen verstoßen folglich gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, sofern sie keine Dotation vorsehen, die den Gemeinden und den ÖSHZs, die nicht beim Solidarischen Pensionsfonds angeschlossen sind, im Zusammenhang mit den Pensionslasten für ihr endgültig ernanntes Personal gewährt wird.

Es ist gleichwohl ausschließlich Aufgabe des Dekretgebers, die festgestellte Lücke auszufüllen und die Kriterien für die Gewährung einer finanziellen Unterstützungsleistung an die betreffenden Gemeinden und ÖSHZs festzulegen.

B.21. Der zweite Klagegrund ist in diesem Maße begründet.

In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Folgen

B.22.1. Für den Fall der Nichtigkeitserklärung beantragt die Flämische Regierung, die Folgen der angefochtenen Bestimmungen gemäß Artikel 8 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshofs aufrechtzuerhalten, im Wesentlichen deshalb, weil eine zeitlich nicht modulierte Nichtigkeitserklärung bei den begünstigten lokalen Verwaltungen zu Haushaltsschwierigkeiten führen würde.

B.22.2. Die festgestellte Verfassungswidrigkeit bezieht sich nicht auf die angefochtenen Bestimmungen, sofern sie eine finanzielle Unterstützungsleistung für die beim Solidarischen Pensionsfonds angeschlossenen Gemeinden und ÖSHZs, die einen Verantwortlichkeitsbeitrag zahlen müssen, vorsehen, sondern auf das Fehlen einer vergleichbaren finanziellen Unterstützungsleistung für die Gemeinden und ÖSHZs, die bei diesem Pensionsfonds nicht angeschlossenen sind. Folglich führt der Nichtigkeitsentscheid nicht dazu, dass die finanzielle Unterstützungsleistung den bereits durch die angefochtenen Bestimmungen begünstigten Verwaltungen entzogen wird, und besteht kein Anlass, dem Antrag der Flämischen Regierung auf Aufrechterhaltung der Folgen stattzugeben.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt die Artikel 26 bis 28 des flämischen Programmdekrets « zum Haushalt 2020 » vom 20. Dezember 2019 für nichtig, jedoch nur insofern, als sie keine Dotation vorsehen, die den Gemeinden und den ÖSHZs, die nicht beim Solidarischen Pensionsfonds der provinziellen und lokalen Verwaltungen angeschlossen sind, im Zusammenhang mit den Pensionslasten für ihr endgültig ernanntes Personal gewährt wird.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 28. Oktober 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschaut

L. Lavrysen