

Geschäftsverzeichnismrn. 4943, 4953 und 4980
Urteil Nr. 71/2011 vom 12. Mai 2011

URTEIL

In Sachen: Klagen auf Nichtigkeitklärung der Artikel 102, 103 und 104 des Programmgesetzes vom 23. Dezember 2009 (Abschöpfung der Rücklagen der lokalen Beschäftigungsagenturen), erhoben von der VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 31. Mai 2010 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 1. Juni 2010 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 103 des Programmgesetzes vom 23. Dezember 2009 (Abschöpfung der Rücklagen der lokalen Beschäftigungsagenturen), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Dezember 2009: die VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde », mit Vereinigungssitz in 1800 Vilvoorde, Schapulierstraat 25, die VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse », mit Vereinigungssitz in 2340 Beerse, Kapelstraat 1, die VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere », mit Vereinigungssitz in 9890 Gavere, Grote Markt 1, und die VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse », mit Vereinigungssitz in 9140 Temse, Kasteelstraat 84.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 3. Juni 2010 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 4. Juni 2010 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 102 desselben Programmgesetzes: die vorerwähnte VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Vilvoorde », die vorerwähnte VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Beerse », die vorerwähnte VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Gavere », die VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Damme », mit Vereinigungssitz in 8340 Damme, Dorpsstraat 122, die VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Rijkevorsel », mit Vereinigungssitz in 2310 Rijkevorsel, Molenstraat 5, und die vorerwähnte VoG « Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Temse ».

c. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 28. Juni 2010 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 29. Juni 2010 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « Agence Locale pour l'Emploi de Liège », mit Vereinigungssitz in 4000 Lüttich, rue Féronstrée 129, Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 102 bis 104 desselben Programmgesetzes.

Diese unter den Nummern 4943, 4953 und 4980 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Der Ministerrat hat Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwiderungsschriftsätze eingereicht und der Ministerrat hat auch Gegenerwiderungsschriftsätze eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 17. Februar 2011

- erschienen

. RA D. De Keuster, in Antwerpen zugelassen, für die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 4943 und 4953,

. RÄin A. Kettels, ebenfalls *loco* RA J.-P. Bruyère, in Lüttich zugelassen, für die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 4980,

. RÄin V. Pertry, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Snappe Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurden die Rechtssachen 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. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Die angefochtenen Bestimmungen bilden Kapitel 2 (« Abschöpfung der Rücklagen der lokalen Beschäftigungsagenturen ») von Titel 7 (« Beschäftigung ») des Programmgesetzes vom 23. Dezember 2009.

Die Artikel 102 bis 104 dieses Gesetzes bestimmen:

« Art. 102. Die lokalen Beschäftigungsagenturen, die gemäß Artikel 8 des Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 eingesetzt wurden, sind verpflichtet, während des ersten Quartals des Jahres 2011 einen einmaligen festen Betrag aus den traditionellen Tätigkeiten, der für die Globalverwaltung der sozialen Sicherheit bestimmt ist, an das Landesamt für soziale Sicherheit zu überweisen.

Der König legt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass und nach eingeholter Stellungnahme des Verwaltungsausschusses des Landesamtes für Arbeitsbeschaffung im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes vom 25. April 1963 über die Verwaltung der Einrichtungen öffentlichen Interesses für soziale Sicherheit und Sozialfürsorge sowie von Artikel 2 des königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit die Kriterien und Modalitäten zur Bestimmung des einmaligen festen Betrags aus den traditionellen Tätigkeiten pro lokale Beschäftigungsagentur sowie die Ausführungsmodalitäten fest.

Art. 103. Die lokalen Beschäftigungsagenturen, die gemäß Artikel 8 des Erlassgesetzes vom 28. Dezember 1944 eingesetzt wurden und die gemäß Artikel 8*bis* desselben Erlassgesetzes und Artikel 2 § 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2001 zur Förderung der Entwicklung von Dienstleistungen und Arbeitsplätzen im Nahbereich eine Abteilung *sui generis* eingerichtet haben, sind verpflichtet, während des ersten Quartals 2011 einen einmaligen festen Betrag aus den Dienstleistungschecktätigkeiten, der für die Globalverwaltung der sozialen Sicherheit bestimmt ist, an das Landesamt für soziale Sicherheit zu überweisen.

Der König legt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass und nach eingeholter Stellungnahme des Verwaltungsausschusses des Landesamtes für Arbeitsbeschaffung im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes vom 25. April 1963 über die Verwaltung der Einrichtungen öffentlichen Interesses für soziale Sicherheit und Sozialfürsorge sowie von Artikel 2 des königlichen Erlasses vom 25. November 1991 zur Regelung der Arbeitslosigkeit die Kriterien und Modalitäten zur Bestimmung des einmaligen festen Betrags aus den Dienstleistungsschecktätigkeiten pro lokale Beschäftigungsagentur fest.

Art. 104. Vorliegendes Kapitel tritt am 1. Januar 2010 in Kraft ».

B.2. Der Gesetzgeber beabsichtigt mit den angefochtenen Bestimmungen, die aus den traditionellen Tätigkeiten (Artikel 102) sowie aus den Dienstleistungsschecktätigkeiten (Artikel 103) der lokalen Beschäftigungsagenturen entstandenen Rücklagen abzuschöpfen, um damit neue Beschäftigungsmaßnahmen zu finanzieren (*Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, S. 52).

B.3. Eine lokale Beschäftigungsagentur wird durch eine Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden in Form einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht gegründet. Die Agentur ist in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Arbeitsbeschaffung für die Organisation und Kontrolle von Tätigkeiten zuständig, die in den regulären Arbeitskreisläufen nicht vorzufinden sind. Es handelt sich um Begleitmaßnahmen zugunsten bestimmter Kategorien von Arbeitslosen, die für eine Person, die darum bittet (den Benutzer), die vorerwähnten Tätigkeiten ausführen. Die Tätigkeiten werden im Rahmen eines LBA-Arbeitsvertrags mit der lokalen Beschäftigungsagentur (dem Arbeitgeber) ausgeübt und werden durch den Benutzer bezahlt in Form von LBA-Schecks. Die Tätigkeiten müssen für den Arbeitslosen eine ergänzende Tätigkeit bleiben. Die lokalen Beschäftigungsagenturen erhalten vom Landesamt für Arbeitsbeschaffung eine Beteiligung an den Einrichtungs- und Betriebskosten.

Neben diesen ursprünglichen Tätigkeiten ist die lokale Beschäftigungsagentur, wenn sie hierzu eine besondere Abteilung (als « Abteilung *sui generis* » bezeichnet) einrichtet, ebenfalls befugt, Arbeiten und Dienstleistungen im Nahbereich im Rahmen der im Gesetz vom 20. Juli 2001 zur Förderung der Entwicklung von Dienstleistungen und Arbeitsplätzen im Nahbereich vorgesehenen Regelung zu verrichten. Es handelt sich um Tätigkeiten, die sich auf die häusliche Hilfe im Haushalt beziehen und im Rahmen eines Dienstleistungsscheck-Arbeitsvertrags ausgeübt werden. Nach dem Beispiel des LBA-Systems bezahlt der Benutzer die Tätigkeiten in Form von Dienstleistungsschecks. Im Unterschied zum LBA-System ist der

Dienstleistungsscheck-Arbeitsvertrag jedoch nicht einer bestimmten Kategorie von Arbeitnehmern und einer bestimmten Kategorie von Arbeitgebern vorbehalten, sondern ist grundsätzlich allen Personen zugänglich. Der Arbeitgeber erhält zusätzlich zum Wert des Dienstleistungsschecks einen ergänzenden Betrag, der durch das Landesamt für Arbeitsbeschaffung bezahlt wird.

B.4. Vor der Prüfung der angeführten Klagegründe muss der Hof die angefochtene Maßnahme qualifizieren.

Die Maßnahme verpflichtet die lokalen Beschäftigungsagenturen, einen « einmaligen festen Betrag » aus den traditionellen Tätigkeiten (Artikel 102) und aus den Dienstleistungsschecktätigkeiten (Artikel 103) an das Landesamt für soziale Sicherheit zu überweisen.

Nach Auffassung der klagenden Parteien beinhalte sie eine Enteignung oder eine Besteuerung. Nach Auffassung des Ministerrates handele es sich um einen Sozialversicherungsbeitrag.

Obwohl die Maßnahme sowohl Merkmale von Steuern als auch von Sozialversicherungsbeiträgen aufweist, entspricht sie im Wesentlichen der Verpflichtung zur Rückzahlung einer Zulage, die nicht für die Zwecke verwendet wurde, für die sie gewährt worden war. Die angefochtenen Bestimmungen beinhalten also lediglich in Bezug auf die lokalen Beschäftigungsagenturen die Bestätigung der allgemeinen Regel, die in Artikel 57 der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung und in Artikel 123 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 zur Organisation des Haushaltsplans und der Buchführung des Föderalstaates enthalten ist.

B.5. Der erste Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4943 und 4953 ist aus einem Verstoß gegen Artikel 16 der Verfassung abgeleitet. Dieser Artikel bestimmt, dass niemandem sein Eigentum entzogen werden darf, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung.

Die Enteignung bietet der öffentlichen Hand die Möglichkeit, zu gemeinnützigen Zwecken die Verfügung über grundsätzlich unbewegliche Güter zu erhalten, die nicht auf die gewöhnlichen Weisen der Eigentumsübertragung erworben werden können.

Die Verpflichtung zur Rückzahlung einer Zulage, die nicht für die Zwecke verwendet wurde, für die sie gewährt worden war, hat nichts mit dem Eigentumsentzug im Sinne von Artikel 16 der Verfassung zu tun.

Der erste Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4943 und 4953 ist unbegründet.

B.6. Der zweite Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4943 und 4953 und der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4980 sind hauptsächlich aus einem Verstoß gegen Artikel 170 § 1 der Verfassung abgeleitet. Dieser Artikel bestimmt, dass eine Steuer zugunsten des Staates nur durch ein Gesetz eingeführt werden darf.

Da die angefochtene Maßnahme die verpflichtende Rückzahlung einer Zulage ist, entbehren die Klagegründe, in denen davon ausgegangen wird, dass die angefochtenen Bestimmungen eine Steuer einführen, einer Grundlage.

Der zweite Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4943 und 4953 und der dritte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4980 sind unbegründet.

B.7. Der dritte Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4943 und 4953 ist aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet. Diese Artikel gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4980 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen dieselben Artikel, gegebenenfalls in Verbindung mit dem Vertrauensgrundsatz, dem Grundsatz der Rechtssicherheit, der Handels- und Gewerbefreiheit sowie Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Obwohl die angefochtenen Bestimmungen sich nur an die lokalen Beschäftigungsagenturen richten, ergibt sich aus Artikel 57 der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung und aus Artikel 123 des Gesetzes vom 22. Mai 2003 zur Organisation des Haushaltsplans und der

Buchführung des Föderalstaates, dass auch andere Rechtspersonen dazu verpflichtet sind, die Zulagen zurückzuzahlen, die nicht für die Zwecke verwendet werden, für die sie gewährt worden waren. Die angefochtenen Bestimmungen lassen daher nicht die angeführten Behandlungsunterschiede entstehen, und es kann ebenfalls, da sie nur die Bestätigung der bereits in den vorerwähnten Bestimmungen enthaltenen allgemeinen Regel enthalten, nicht davon ausgegangen werden, dass sie auf diskriminierende Weise den Vertrauensgrundsatz und den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzen würden.

In der Annahme, dass die angefochtenen Bestimmungen eine Einmischung in das durch Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistete Recht auf Eigentum beinhalten würden, stören sie nicht das faire Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Gemeinwohls und des Schutzes des Rechtes eines jeden auf Achtung seines Eigentums. Während der parlamentarischen Erörterung der angefochtenen Bestimmungen hat der zuständige Minister erklärt, dass im Ausführungserlass die individuelle Situation einer jeden lokalen Beschäftigungsagentur und insbesondere der Betrag der Rücklagen, der Schulden und der Anzahl benutzter Schecks berücksichtigt würden (*Ann.*, Kammer, 2009-2010, PLEN 129, 15. Dezember 2009, SS. 7-8).

Insbesondere ist davon auszugehen, dass der « einmalige feste Betrag » sich nur auf die Zulagen beziehen kann, bei denen sich nach einer Kontrolle auf der Grundlage objektiver Daten mit Sicherheit herausgestellt hat, dass sie nicht für die Zwecke verwendet wurden, für die sie gewährt worden waren. Aus den Vorarbeiten geht außerdem hervor, dass der Gesetzgeber nur bezweckt hat, einen Teil der Rücklagen der lokalen Beschäftigungsagentur abzuschöpfen (*Parl. Dok.*, Kammer, 2009-2010, DOC 52-2278/001, SS. 51-52), damit ihre Arbeit nicht auf unverhältnismäßige Weise behindert wird.

Im Übrigen ist anzumerken, dass bei der Erteilung einer Ermächtigung durch einen Gesetzgeber davon auszugehen ist - sofern es keine anders lautenden Hinweise gibt -, dass er dem Ermächtigten nur die Befugnis erteilt, diese Ermächtigung gemäß den Artikeln 10 und 11 der Verfassung anzuwenden. Es obliegt dem Verwaltungsrichter und dem ordentlichen Richter, zu prüfen, inwiefern der Ermächtigte die ihm erteilte Ermächtigung überschritten hätte.

Daraus ergibt sich, dass die angefochtenen Bestimmungen das Eigentumsrecht nicht auf diskriminierende Weise verletzen. Es ist ebenfalls nicht ersichtlich, inwiefern die Handels- und Gewerbefreiheit auf diskriminierende Weise verletzt worden sein könnte.

Der dritte Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4943 und 4953 und der erste Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4980 sind unbegründet.

B.8. Der zweite Klagegrund der klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 4980 ist aus einem Verstoß gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung abgeleitet.

Da die angefochtene Maßnahme die verpflichtende Rückzahlung einer Zulage beinhaltet, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber seine Befugnisse überschritten hätte.

Der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4980 ist unbegründet.

B.9. Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4980 ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 105 und 108 der Verfassung. Die letztgenannten Artikel bestimmen, dass der König nur handeln kann, wenn dazu eine gesetzliche Grundlage besteht (Artikel 105), und dass sein Handeln den « Gesetzen » entsprechen muss (Artikel 108).

Der Hof ist nicht befugt, eine Bestimmung zu ahnden, die gegen die Zuständigkeitsverteilung zwischen der gesetzgebenden Gewalt und der ausführenden Gewalt verstoßen würde, außer wenn dieser Verstoß die Regeln der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen verletzt oder wenn der Gesetzgeber die ausführende Gewalt verpflichtet, eine Maßnahme zu ergreifen, die nicht zu ihren Zuständigkeiten gehört und somit einer Kategorie von Personen das Eingreifen einer demokratisch gewählten Versammlung vorenthält, das ausdrücklich in der Verfassung vorgesehen ist.

Aufgrund der angefochtenen Artikel legt der König « die Kriterien und Modalitäten zur Bestimmung des einmaligen festen Betrags » aus den traditionellen Tätigkeiten (Artikel 102) und

aus den Dienstleistungsschecktätigkeiten (Artikel 103) fest, der an das Landesamt für soziale Sicherheit überwiesen werden muss.

Wie bereits festgestellt wurde, verstößt diese Ermächtigung nicht gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung. Es wird ebenfalls nicht nachgewiesen, dass sie eine Angelegenheit betreffen würde, die durch die Verfassung dem Gesetz vorbehalten ist.

Der vierte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4980 ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 12. Mai 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt