

Geschäftsverzeichnisnr. 6370
Entscheid Nr. 22/2017 vom 16. Februar 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 39 des flämischen Dekrets vom 21. Juni 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den politischen Bereich Wohlbefinden, Volksgesundheit und Familie, gestellt vom Polizeigericht Westflandern, Abteilung Kortrijk.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 2. Februar 2016 in Sachen der Flämischen Agentur für Personen mit Behinderung und des Landesbundes der sozialistischen Krankenkassen gegen K.D. - Mitbeteiligte: G.D., W.D. und V.D. -, dessen Ausfertigung am 2. März 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Polizeigericht Westflandern, Abteilung Kortrijk, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 39 des flämischen Dekrets vom 21. Juni 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den politischen Bereich Wohlbefinden, Volksgesundheit und Familie gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 84 und 144 der Verfassung und gegebenenfalls auch in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, indem diese Bestimmung, und zwar zur Beeinflussung anhängiger Verfahren, als eine Auslegungsbestimmung dargestellt wird, obwohl sie auf unvorhersehbare Weise ein eindeutiges und feststehendes surrogatorisches Regressrecht erweitert und als eine rein rückwirkende, nicht durch außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigte Abänderungsbestimmung zu betrachten ist, was eine diskriminierende Beeinträchtigung des berechtigten Vertrauens, der rechtmäßigen Erwartungen der Rechtsuchenden, des Grundsatzes der Nichtrückwirkung und des Rechts auf ein faires Verfahren darstellen würde? ».

(...)

## III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die fragliche Bestimmung*

B.1.1. Der Gerichtshof wird in Bezug auf Artikel 39 des flämischen Dekrets vom 21. Juni 2013 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den politischen Bereich Wohlbefinden, Volksgesundheit und Familie » (nachstehend: Dekret vom 21. Juni 2013) befragt, der bestimmt:

« Artikel 14 Absatz 4 desselben Dekrets wird so ausgelegt, dass die ausgezahlte Beihilfe alle Beihilfen betrifft, die die Agentur für die Person mit Behinderung gewährt hat ».

B.1.2. In Artikel 39 des Dekrets vom 21. Juni 2013 wird auf Artikel 14 Absatz 4 des flämischen Dekrets vom 7. Mai 2004 « zur Einrichtung einer internen verselbstständigten Agentur mit Rechtspersönlichkeit ‘ Flämische Agentur für Personen mit Behinderung ’ » (nachstehend: Dekret vom 7. Mai 2004), verwiesen, der bestimmt:

« Die Agentur tritt in Höhe des Betrags der an eine Person mit Behinderung ausgezahlten Beihilfe in deren Rechte und Ansprüche gegenüber Dritten ein, die die Entschädigung im Sinne von Absatz 3 schulden ».

B.1.3. Durch Artikel 14 Absatz 4 des Dekrets vom 7. Mai 2004 wird der Flämischen Agentur für Personen mit Behinderung ein gesetzliches Surrogationsrecht verliehen. Der Agentur obliegt die Verpflichtung, unter bestimmten Bedingungen bereits einer Person mit Behinderung eine Beihilfe zu gewähren in Erwartung der tatsächlichen Entschädigung (Artikel 14 Absatz 3 des Dekrets vom 7. Mai 2004). Dies wurde mit einem gesetzlichen Surrogationsrecht verbunden, damit die Agentur diese ausgezahlte Beihilfe von dem Dritten, der die Entschädigung schuldet, zurückfordern kann.

#### *Zur Hauptsache*

B.2. Der vorliegende Richter möchte erfahren, ob Artikel 39 des Dekrets vom 21. Juni 2013 mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 84 (zu lesen ist: 133) und 144 und mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei, insofern die fragliche Bestimmung keine Auslegungsbestimmung sei, sondern eine Abänderungsbestimmung mit Rückwirkung, die dazu diene, den Verlauf der anhängigen Verfahren zu beeinflussen, und durch keinerlei außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt werde.

B.3. Eine Dekretsbestimmung ist auslegend, wenn sie einer Dekretsbestimmung den Sinn verleiht, den der Dekretgeber ihr bei ihrer Annahme verleihen wollte und den sie vernünftigerweise erhalten konnte. Es gehört also zum Wesen einer solchen Dekretsbestimmung, dass sie bis zum Datum des Inkrafttretens der von ihr ausgelegten Dekretsbestimmung zurückwirkt.

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

B.4.1. Aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 21. Juni 2013 geht hervor, dass der Dekretgeber durch die fragliche Auslegungsbestimmung die Rechtsunsicherheit bezüglich der Auslegung von Artikel 14 Absatz 4 des Dekrets vom 7. Mai 2004 beheben wollte:

« Einer der Grundsätze, die in Artikel 14 des Einrichtungsdekrets festgelegt wurden, ist der Grundsatz der Surrogation. Die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung kann in Erwartung einer Beihilfe einer anderen Partei eine Beteiligung gewähren für eine Person mit Behinderung und anschließend diese Beteiligung von dem Dritten, der die Entschädigung schuldet, zurückfordern.

Bezüglich dieses Grundsatzes wird festgestellt, dass bisweilen Auslegungsprobleme auftreten.

Der wortwörtliche Text von Artikel 14 Absatz 4 des Einrichtungsdekrets lautet wie folgt: ‘ Die Agentur tritt in Höhe des Betrags der an eine Person mit Behinderung ausgezahlten Beihilfe in deren Rechte und Ansprüche gegenüber Dritten ein, die die Entschädigung im Sinne von Absatz 3 schulden ’.

Gewisse Versicherungsgesellschaften greifen den Satzteil ‘ an eine Person mit Behinderung ’ an, um zu argumentieren, dass die Beteiligungen der Flämischen Agentur für Personen mit Behinderung tatsächlich zu Händen der Person selbst gewährt werden müssen. Dies bedeutet, dass nach ihrer Darstellung Beteiligungen im Rahmen der Pflegeleistung nicht zum Anwendungsbereich von Artikel 14 Absatz 4 des Einrichtungsdekrets gehören. Solche Beteiligungen würden ihres Erachtens nämlich erteilt durch eine Bezuschussung der betreffenden Einrichtung, und nicht zu Händen der Person selbst.

In der Rechtsprechung herrschen bezüglich dieser Frage unterschiedliche Meinungen [...] » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1966/1, S. 37).

« In der Rechtsprechung sind Fälle bekannt, in denen das Gericht oder der Gerichtshof urteilt, dass Zuschüsse für Dritte, aber zugunsten der Person mit Behinderung zum Anwendungsbereich von Artikel 14 Absatz 4 des Einrichtungsdekrets gehören. Hierfür verweisen wir auf ein Urteil vom 6. Mai 2011 des Gerichts erster Instanz Brüssel, einen Entscheid vom 22. Januar 2009 des Appellationshofes Gent und ein Urteil vom 6. Juni 2011 des Polizeigerichts Gent.

In den letzten zwei Entscheidungen hat der Richter eindeutig bestätigt, dass Leistungen zugunsten der Person mit Behinderung auch zum Anwendungsbereich des Kumulierungsverbots gehören.

Der Appellationshof Gent ist dabei am deutlichsten: ‘Dabei ist anzumerken, dass der Umstand, dass die Zulagen durch den Flämischen Fonds/Agentur der Einrichtung und nicht der [Name der Person mit Behinderung] selbst ausgezahlt wurden, nichts daran ändert, dass diese Zahlungen zugunsten von [Name der Person mit Behinderung] erfolgt sind und dass der Flämische Fonds/Agentur für diese Beteiligungen in die Rechte von [Name der Person mit Behinderung] gegenüber dem Haftenden/dessen Versicherer eingesetzt wurde’.

Am 1. Dezember 2011 hat das Polizeigericht Löwen jedoch ein Urteil im anderen Sinne gefällt. Der Richter folgte der Argumentation der Versicherungsgesellschaft und war der Auffassung, dass alleine die Verwendung des Wortes ‘an’ in Artikel 14 des Einrichtungsdekrets ausreicht, um den Standpunkt zu vertreten, dass Zuschüsse, die der Einrichtung ausgezahlt worden seien, nicht zum Anwendungsbereich von Artikel 14 Absatz 4 des Einrichtungsdekrets gehörten. Der Richter hat insbesondere wie folgt geurteilt:

‘Die bloße Absicht des Gesetzgebers, die nicht in einem deutlichen Gesetzestext konkretisiert wurde, kann der Flämischen Agentur für Personen mit Behinderung selbstverständlich kein gesetzliches Surrogationsrecht für die von ihr gezahlten Zuschüsse verleihen.

Die Feststellung, dass die durch die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung gewährten Zuschüsse [Name der Person mit Behinderung] zugute kommen, ist für die Beurteilung des Surrogationsrechtes irrelevant, da in jedem Fall die Bedingung, die aufgrund von Artikel 14 § 5 des Dekrets erfüllt werden muss, nämlich Auszahlung an die Person mit Behinderung, nicht erfüllt wurde.

In Ermangelung eines ausdrücklichen Gesetzestextes, der ihr für die von ihr gezahlten Zuschüsse ein Surrogationsrecht verleiht, sind die weiteren Überlegungen bzw. Erwägungen der Flämischen Agentur für Personen mit Behinderung, um nachzuweisen, dass sie doch über ein gesetzliches Surrogationsrecht verfügen würde, irrelevant, und braucht das Gericht auch nicht weiter darauf einzugehen’ » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1966/1, S. 38).

B.4.2. In den Vorarbeiten heißt es weiter:

«Eine Zahlung ‘an’ eine Person bedeutet [...] nicht, dass die betreffende Person das Geld immer tatsächlich zu eigenen Händen erhält, sondern vielmehr, dass eine Zahlung zugunsten oder zum Vorteil dieser Person erfolgt ist.

[...]

Die Zahlung an die Einrichtung wird zum Vorteil der Person mit Behinderung, die durch die betreffende Einrichtung unterstützt wird, erteilt. Diese Person hat Anspruch auf die durch die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung bezuschusste Unterstützung, weil die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung entschieden hat, dass diese Person gemäß der geltenden Regelung für eine solche Unterstützung in Frage kommt. Ohne diese befürwortende Entscheidung darf die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung der Einrichtung keine Zuschüsse für die Unterstützung der betreffenden Person gewähren.

Die Zahlung an die Einrichtung ist nicht mehr als eine Zahlungsmodalität, wobei die Beteiligung tatsächlich der Person mit Behinderung gewährt wird, wenn auch indirekt. Zu behaupten, dass die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung ihr Surrogationsrecht nicht ausüben könne, weil die Beteiligungen zugunsten der Person mit Behinderung direkt an die Einrichtung gezahlt würden, führt dazu, dass der Schadensverursacher nicht für diese Kosten aufkommen muss und dass diese Kosten endgültig auf die Flämische Agentur für Personen mit Behinderung entfallen.

Das Vorstehende kann nur zu der Schlussfolgerung führen, dass die Bedeutung des Wortes ‘an’ sicherlich nicht eindeutig ist. Wenn ein Text auf verschiedene Weisen ausgelegt werden kann, ist es angebracht, dass die tatsächliche Zielsetzung des Dekretgebers zurückverfolgt wird » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1966/1, SS. 39-40).

« Diese Problematik wird nun behoben durch eine Auslegungsbestimmung, die in den vorliegenden Artikel aufgenommen wird. In dieser Auslegungsbestimmung wird dann deutlich festgelegt, dass das Wort ‘an’ als ‘zugunsten von’ zu lesen ist » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1966/1, S. 40).

B.4.3. Um die Bedeutung zurückzuverfolgen, die der Dekretgeber Artikel 14 Absatz 4 des Dekrets vom 7. Mai 2004 bei der Annahme verleihen wollte, stützt sich der Dekretgeber auf die Vorarbeiten zum flämisches Dekret vom 8. Mai 2002 « zur Abänderung von Artikel 6 des Dekrets vom 27. Juni 1990 zur Gründung eines Flämischen Fonds für die soziale Eingliederung von Personen mit Behinderung » (nachstehend: Dekret vom 8. Mai 2002). Das fragliche gesetzliche Surrogationsrecht der Flämischen Agentur für Personen mit Behinderung ist nämlich eine Fortsetzung des gesetzlichen Surrogationsrechtes, das durch das Dekret vom 8. Mai 2002 dem Flämischen Fonds für die soziale Eingliederung von Personen mit Behinderung verliehen wurde.

In Bezug auf das Ziel des Dekretgebers heißt es in den Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung:

« So geht aus der Begründung des Entwurfs zum Dekret zur Abänderung von Artikel 6 des Dekrets vom 27. Juni 1990 zur Gründung eines Flämischen Fonds für die soziale Eingliederung von Personen mit Behinderung hervor, dass der Dekretgeber wünscht, dass indirekte Beteiligungen zugunsten der Person mit Behinderung sehr wohl zum Anwendungsbereich der Surrogationsregelung gehören. Insbesondere steht auf Seite 4 dieser Begründung Folgendes: ‘Ziel dieses Entwurfs ist es, eine globale Regelung auszuarbeiten, die alle möglichen Beistandsleistungen des Flämischen Fonds für die soziale Eingliederung von Personen mit Behinderung umfasst, also auch Beteiligungen im Sektor der kollektiven Pflege und auf Ebene der beruflichen Eingliederung’ (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1041/1, S. 4) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 1966/1, S. 40).

B.4.4. Auch aus anderen Erklärungen, die während der Vorarbeiten zum Dekret vom 8. Mai 2002 abgegeben wurden, geht die Zielsetzung des Dekretgebers hervor, das gesetzliche Surrogationsrecht für alle Beihilfen gelten zu lassen, die die Agentur einer Person mit Behinderung gewährt hat. Der Minister für Wohlbefinden, Volksgesundheit und Chancengleichheit hat verdeutlicht, dass « die gesetzliche Surrogation für den Flämischen Fonds beinhaltet, dass der Flämische Fonds den Haftbaren eines Verkehrsunfalls heranziehen kann, nicht nur, wenn es um individuellen materiellen Beistand geht, [...] sondern auch für alle andere Formen von Dienstleistung durch den Flämischen Fonds » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1041/2, S. 4). Außerdem wurde auch an den möglichen Folgen der gesetzlichen Surrogation für die Höhe der Versicherungsprämien festgehalten, « wenn der Flämische Fonds auch die mit einem Aufenthalt in einer Einrichtung verbundenen Kosten zurückfordert » (ebenda, SS. 5-6).

B.5.1. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Dekretgeber mit der fraglichen Bestimmung die Rechtsunsicherheit beheben wollte, die infolge unterschiedlicher Auslegungen von Artikel 14 Absatz 4 des Dekrets vom 7. Mai 2004 entstanden war. Die fragliche Bestimmung verleiht diesem Artikel eine Bedeutung, die der Dekretgeber ihr bei deren Annahme verleihen wollte und die sie vernünftigerweise haben konnte.

B.5.2. Die fragliche Bestimmung ist eine Auslegungsbestimmung und ist daher nicht unvereinbar mit den in der Vorabentscheidungsfrage angeführten Referenznormen.

B.6. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 39 des flämischen Dekrets vom 21. Juni 2013 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen über den politischen Bereich Wohlbefinden, Volksgesundheit und Familie verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 133 und 144 und mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

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

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) E. De Groot