



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 74.160/3
vom 19. Oktober 2023

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ,zur Abänderung des Programmdekrets 1998 vom
29. Juni 1998 in Bezug auf die Pensionsregelung der
statutarischen Personalmitglieder des Belgischen Rundfunk- und
Fernsehzentrams der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘

Am 17. Juli 2023 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von der Ministerin für Kultur und Sport, Beschäftigung und Medien der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die von Rechts wegen * bis zum 31. August 2023 verlängert wurde, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Abänderung des Programmdekrets 1998 vom 29. Juni 1998 in Bezug auf die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der dritten Kammer am 10. Oktober 2023 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Kammerpräsident, Koen MUYLLE und Toon MOONEN, Staatsräte, Jan VELAERS, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Greffier.

Der Bericht wurde von Katrien DIDDEN, Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 19. Oktober 2023 abgegeben.

*

* Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 *in fine* der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge diese Frist von Rechts wegen um fünfzehn Tage verlängert wird, wenn sie zwischen dem 15. Juli und dem 31. Juli einsetzt oder zwischen dem 15. Juli und dem 15. August abläuft.

1. Unter Anwendung von Artikel 84 § 3 Absatz 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat hat sich die Gesetzgebungsabteilung hauptsächlich darauf konzentriert, die Befugnis des erlassenden Organs, die Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

2. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft zielt darauf ab, die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des „Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft“ (nachstehend: BRF) mit der Pensionsregelung der Beamten der Föderalen Öffentlichen Dienste weiter² in Übereinstimmung zu bringen.

Zu diesem Zweck wird in Kapitel VIII („Bestimmungen in Bezug auf die Pensionen des statutarischen Personals des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft (BRF)“) des Programmdekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 29. Juni 1998 ein Abschnitt 1 („Allgemeine Bestimmungen“) eingefügt, der aus dem entworfenen Artikel 87.1 besteht, dem zufolge die Pensionen der statutarischen Personalmitglieder des BRF vorbehaltlich abweichender Bestimmungen unter den Bedingungen und gemäß den Modalitäten bewilligt werden, wie sie für die Beamten der föderalen öffentlichen Dienste gelten (Artikel 1 des Vorentwurfs).

Dementsprechend wird der bestehende Abschnitt 1 („Pensionen aus Alters- oder Dienstzeitgründen“) des Kapitels VIII des Programmdekrets vom 29. Juni 1998 umnummeriert (Artikel 2) und wird das Dekret vom 18. April 1990 „zur Regelung der Anerkennung gewisser Jahre für den Eintritt in den Ruhestand und für die Berechnung der Pension des Personals des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft“ aufgehoben (Artikel 3).

Das zu verabschiedende Dekret tritt am 1. Januar 2024 in Kraft (Artikel 4).

ZUSTÄNDIGKEIT

3. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ergibt sich, dass die Gemeinschaften aufgrund von Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 „zur Reform der

¹ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

² Durch das Dekret vom 22. Juni 2020 „zur Abänderung des Programmdekrets 1998 vom 29. Juni 1998 in Bezug auf die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des Belgischen (...) Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft“ wurde das Pensionsalter dieser Personalmitglieder schon mit der föderalen Regelung in Übereinstimmung gebracht.

Institutionen‘ befugt sind, das Personalstatut der ihnen unterstehenden gemeinnützigen Einrichtungen, wie das BRF, einschließlich der Bestimmungen über die Pensionen, festzulegen³.

Demzufolge ist die Deutschsprachige Gemeinschaft zuständig, um die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des BRF zu regeln. Daran ändert der Umstand nichts, dass dies in dem entworfenen Artikel 87.1 des Programmdekrets vom 29. Juni 1998 durch einen Verweis auf die für die Beamten der föderalen öffentlichen Dienste geltenden Bedingungen und Modalitäten geregelt wird. Aus der Begründung geht nämlich hervor, dass die entworfene Regelung darauf abzielt, die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des BRF „gänzlich den für die Beamten der föderalen öffentlichen Dienste geltenden Bestimmungen an[zugleichen]“, u.a. um „eine Gleichbehandlung in Bezug auf die Pensionsregelung zwischen den Beamten innerhalb der Deutschsprachigen Gemeinschaft“ zu gewährleisten. Auch in Anbetracht dieser Absicht kann dem Dekretgeber nicht vorgeworfen werden, dass er die betreffende föderale Regelung nicht systematisch übernimmt, sondern auf sie verweist.

Der Dekretgeber wird jedoch darauf achten müssen, dass eventuelle künftige Abänderungen der föderalen Pensionsregelung, die aufgrund von dem entworfenen Artikel 87.1 des Programmdekrets vom 29. Juni 1998 auch für die statutarischen Personalmitglieder des BRF gelten werden, nicht mit seinen eigenen politischen Einsichten unvereinbar sind und dass gegebenenfalls zusätzliche Abweichungen für diese Personalmitglieder vorgesehen werden.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

4.1. Das Recht auf eine Pension ist Bestandteil des durch Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung gewährleisteten Rechtes auf soziale Sicherheit⁴.

Diese Verfassungsbestimmung beinhaltet im Bereich des Rechts auf soziale Sicherheit eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das durch die geltenden Rechtsvorschriften gebotene Schutzniveau ohne angemessene Rechtfertigung auf erhebliche Weise verringert. Diese Stillhalteverpflichtung kann jedoch nicht so verstanden werden, dass sie jedem Gesetzgeber im Rahmen seiner Befugnisse die Verpflichtung auferlegt, die durch Gesetz festgelegten Modalitäten der sozialen Sicherheit nicht anzutasten. Sie verbietet es ihnen, Maßnahmen anzunehmen, die ohne angemessene Rechtfertigung einen erheblichen Rückschritt des in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung gewährleisteten Rechts bedeuten würden, doch sie entzieht ihnen nicht die Befugnis, darüber zu urteilen, wie dieses Recht auf die am besten geeignete Weise gewährleistet wird⁵.

³ Verfassungsgerichtshof 22. Dezember 1993, Nr. 88/93, B.4.1 und Verfassungsgerichtshof 16. Juni 1994, Nr. 46/94, B.2 (bezüglich der Personalangehörigen der RTBF); Verfassungsgerichtshof 14. Juli 1997, Nr. 39/97, B.5.1.2 (bezüglich der Personalangehörigen der BRTN, zurzeit der VRT).

⁴ Verfassungsgerichtshof 13. Oktober 2016, Nr. 129/2016, B.21; Verfassungsgerichtshof 19. Juli 2017, Nr. 97/2017, B.12.

⁵ Verfassungsgerichtshof 20. Juli 2023, Nr. 112/2023, B.5.3 und B.5.5.

4.2. Ohne dass geprüft werden muss, ob die Bewilligung von Pensionen der statutarischen Personalmitglieder des BRF unter den Bedingungen und gemäß den Modalitäten, die für die Beamten der föderalen öffentlichen Dienste gelten, einen erheblichen Rückschritt darstellt, genügt es festzustellen, dass dieser Rückschritt im Hinblick auf die folgende Bemerkung in jedem Fall angemessen gerechtfertigt ist.

In der Begründung wird bezüglich der entworfenen Regelung u.a. Folgendes dargelegt:

„Nachdem bereits durch das Dekret vom 22. Juni 2020 zur Abänderung des Programmdekrets 1998 vom 29. Juni 1998 in Bezug auf die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Bestimmungen, die das Pensionsalter für die BRF-Beamten regeln ausdrücklich an die föderalen Vorgaben angeglichen wurden, soll im Zuge der strukturellen Absicherung der Pensionsansprüche der BRF-Beamten durch vorliegendes Dekret die Pensionsregelung gänzlich den für die Beamten der föderalen öffentlichen Dienste geltenden Bestimmungen angeglichen werden.

Durch diese Maßnahme wird einerseits eine deutliche und den modernen Gegebenheiten angepasste Rechtsbasis und somit auch Sicherheit geschaffen. Andererseits wird durch die Angleichung an das föderale System somit eine Gleichbehandlung in Bezug auf die Pensionsregelung zwischen den Beamten innerhalb der Deutschsprachigen Gemeinschaft gewährleistet.

Nachdem die aktuellsten Simulationen bezüglich des BRF-Pensionsfonds deutlich aufgezeigt hatten, dass dieses Modell eines kleinen und eigenständigen Fonds nicht mehr im Stande ist, den heutigen demografischen Entwicklungen standzuhalten und somit auch die zukünftigen finanziellen Verpflichtungen hinsichtlich der Auszahlungen der Pensionsansprüche nicht selbstständig tragen können wird, hat die Regierung Maßnahmen ergriffen um den Garantieverpflichtungen, welche sich aus den Bestimmungen des Programmdekrets 2009 vom 27. April 2009 ergeben, nachzukommen.

Gemeinsam mit dem Pensionsfondskomitee sowie dem Verwaltungsrat des BRF wurde entschieden, den BRF-Pensionsfonds bei voller Garantie aller entstandenen Ansprüche durch einen sofortigen Verbeamtungsstopp auslaufen zu lassen. Darüber hinaus wird die finanzielle Tragbarkeit des Fonds bis zu seinem Auslaufen über die vollständige Angleichung der Pensionsregelung der BRF-Beamten an die föderale Regelung und eine Einmalzahlung seitens der Deutschsprachigen Gemeinschaft garantiert“.

Daraus geht hervor, dass die bestehende Regelung mit einem eigenen Pensionsfonds für das BRF langfristig unhaltbar ist und dass die entworfenen Regelung darauf abzielt, die Pensionsansprüche der statutarischen Personalmitglieder des BRF abzusichern. Dies stellt zweifellos eine angemessene Rechtfertigung dar, da die entworfenen Regelung genau zum Ziel hat, das in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung garantierte Recht für die statutarischen Personalmitglieder des BRF weiter zu gewährleisten.

4.3. Das Obenstehende gilt auch für die Aufhebung des Dekrets vom 18. April 1990 durch Artikel 3 des Vorentwurfs. Aus der Begründung geht nämlich hervor, dass diese Aufhebung darauf abzielt, die Abweichungen von der föderalen Pensionsregelung begrenzt zu halten. Die Aufhebung dieses Dekrets ist somit untrennbar mit dem Ziel des Dekretgebers verbunden, die Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des BRF an die der Beamten der föderalen öffentlichen Dienste anzugleichen, um deren Pensionsansprüche auch künftig zu gewährleisten.

Zudem hat die Aufhebung des Dekrets vom 18. April 1990 zur Folge, dass die föderale Regelung über die Anerkennung gewisser Jahre für den Eintritt in den Ruhestand⁶ und für die Berechnung der Pension *mutatis mutandis* anwendbar wird.

Folglich ist auch die Aufhebung des Dekrets vom 18. April 1990 mit der in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung im Bereich des Rechts auf soziale Sicherheit enthaltenen Stillhalteverpflichtung vereinbar.

4.4. Wenn der Vorentwurf nicht mit der derzeit geltenden Regelung verglichen würde, aber wenn überprüft wird, ob die entworfene Regelung das vom Verfassungsgeber in Artikel 23 verfolgte Ziel nicht beeinträchtigt, nämlich das Recht jeder Person, ein menschenwürdiges Leben zu führen, wobei der Kern der in dieser Verfassungsbestimmung erwähnten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte unter Berücksichtigung der entsprechenden Pflichten zu gewährleisten ist⁷, führt dies *a fortiori* nicht zu einer anderen Schlussfolgerung. Es kann nämlich nicht vernünftigerweise behauptet werden, dass der Kern des in Artikel 23 Absatz 3 Nr. 2 der Verfassung erwähnten Rechts auf soziale Sicherheit durch die Bewilligung der Pensionen der statutarischen Personalmitglieder des BRF unter den Bedingungen und gemäß den Modalitäten, die für die Beamten der föderalen öffentlichen Dienste gelten, beeinträchtigt wird. Ziel der föderalen Pensionsregelung ist es tatsächlich, dieses Recht zu verwirklichen.

5.1. Laut Artikel 4 des Vorentwurfs tritt das zu verabschiedende Dekret am 1. Januar 2024 in Kraft. Aus dem entworfenen Artikel 87.1 des Programmdekrets vom 29. Juni 1998 ergibt sich, dass die entworfene Regelung für Pensionen gilt, die ab diesem Zeitpunkt bewilligt werden.

Laut Artikel 89 des Programmdekrets vom 29. Juni 1998 muss ein Beamter, der zum Vorruhestand zugelassen werden möchte, mindestens sechs Monate vor dem Datum, an dem er zur Pension zugelassen werden möchte, einen Antrag zu diesem Zweck einreichen. Aus dem Obenstehenden geht hervor, dass die entworfene Regelung auch auf die Beamten, die bereits einen Pensionsantrag eingereicht haben, Anwendung finden wird.

5.2. Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs geht hervor, dass wenn der Dekretgeber eine Änderung der Politik als notwendig erachtet, er den Standpunkt vertreten kann, dass diese Änderung der Politik mit sofortiger Wirkung durchgeführt werden muss, und dass er grundsätzlich nicht verpflichtet ist, eine Übergangsregelung vorzusehen. Gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung würde nur verstoßen, wenn die Übergangsregelung oder deren Fehlen zu einem Behandlungsunterschied führt, für den es keine vernünftige Rechtfertigung gibt⁸, oder wenn der Grundsatz des berechtigten Vertrauens auf übermäßige Weise verletzt wird⁹. Letzteres ist der Fall,

⁶ Unbeschadet was diesbezüglich in Artikel 88.1 des Programmdekrets vom 29. Juni 1998 bestimmt wird.

⁷ Siehe W. PAS, „Kan standstill op hol slaan? Een reflectie over de herijking van de standstillwerking van artikel 23 Gw.“, in *Liber amicorum Marnix Van Damme*, Brügge, die Keure, 2021, 89-90 und 96-97.

⁸ Verfassungsgerichtshof, 26. April 2007, Nr. 71/2007, B.7.3.

⁹ Siehe u.a.: Verfassungsgerichtshof, 17. April 2008, Nr. 67/2008, B.5.2; Verfassungsgerichtshof, 18. Juni 2009, Nr. 100/2009, B.6; Verfassungsgerichtshof, 16. Juli 2009, Nr. 115/2009, B.5; Verfassungsgerichtshof, 17. September 2009, Nr. 141/2009, B.5; Verfassungsgerichtshof, 20. Oktober 2009, Nr. 163/2009, B.8;

wenn die rechtmäßigen Erwartungen einer bestimmten Kategorie von Rechtsunterworfenen missachtet werden, ohne dass ein zwingender Grund des Allgemeininteresses besteht, der das Fehlen einer Übergangsregelung rechtfertigen kann ¹⁰.

5.3. Auf die Frage, ob unter Berücksichtigung des Obenstehenden keine Übergangsregelung vorgesehen werden sollte, antwortete der Beauftragte:

„Die vorgeschlagenen Änderungen gelten nur für künftige Pensionierungen. Es wird davon ausgegangen, dass die ehemaligen Beamten des BRFs, die bereits heute eine Pension beziehen, über erworbene Rechte verfügen. Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz lässt sich insbesondere von dem Rückwirkungsverbot von Gesetzen ableiten, das in Artikel 2 des ehemaligen Zivilgesetzbuches festgehalten ist. Es erschien unter diesen Umständen nicht notwendig, eine weiterführende Übergangsbestimmung vorzusehen“.

5.4. Mit dem Beauftragten kann man einverstanden sein, dass die entworfene Regelung nicht rückwirkend in Kraft tritt, da sie nur für Pensionen gilt, die nach dem 1. Januar 2024 bewilligt werden. Dies ändert nichts daran, dass sie auch für statutarische Personalmitglieder gelten wird, die vor diesem Zeitpunkt einen Pensionsantrag eingereicht haben, deren Pension aber erst nach diesem Zeitpunkt zugeteilt wird.

5.5. Bei der Einführung neuer Pensionsmaßnahmen obliegt dem Dekretgeber jedoch nicht auf allgemeine Weise eine Verpflichtung, für diejenigen eine Übergangsmaßnahme vorzusehen, die beim Inkrafttreten dieser Maßnahmen bereits einen Pensionsantrag eingereicht hatten. Das bevorstehende Inkrafttreten einer neuen Pensionsregelung kann nämlich zu einer Vermehrung der Pensionsanträge führen, wodurch das vom Dekretgeber verfolgte Ziel beeinträchtigt werden kann ¹¹.

5.6. Aus der zitierten Begründung kann anscheinend ausgemacht werden, dass die Situation des BRF-Pensionfonds so beschaffen ist, dass man nicht auf die Anwendung der entworfenen Regelung warten kann. So „wurde entschieden, den BRF-Pensionfonds [...] durch einen *sofortigen* Verbeamtungsstopp auslaufen zu lassen“ und muss die Angleichung der Pensionsregelung der statutarischen Personalmitglieder des BRF an die der föderalen öffentlichen Dienste „die finanzielle Tragbarkeit des Fonds bis zu seinem Auslaufen [...] garantier[en]“.

Verfassungsgerichtshof, 20. Januar 2010, Nr. 2/2010, B.7; Verfassungsgerichtshof, 27. Januar 2011, Nr. 13/2011, B.4; Verfassungsgerichtshof, 8. Mai 2013, Nr. 63/2013, B.4.1; Verfassungsgerichtshof, 8. Mai 2014, Nr. 80/2014, B.28.3.2.

¹⁰ Siehe u.a.: Verfassungsgerichtshof, 17. April 2008, Nr. 67/2008, B.5.2; Verfassungsgerichtshof, 20. Oktober 2009, Nr. 163/2009, B.8; Verfassungsgerichtshof, 20. Januar 2010, Nr. 2/2010, B.7; Verfassungsgerichtshof, 8. Mai 2013, Nr. 63/2013, B.4.1; Verfassungsgerichtshof, 8. Mai 2014, Nr. 80/2014, B.28.3.2.

¹¹ Verfassungsgerichtshof, 15. Juli 2021, Nr. 108/2021, B.10.3. Siehe auch Verfassungsgerichtshof, 24. März 2022, Nr. 47/2022, B.3.1.

Infolgedessen kann das Fehlen einer Übergangsregelung angenommen werden, obwohl es ratsam erscheint, dies beispielsweise durch eine genauere Einsicht in die finanzielle Situation des BRF-Pensionsfonds in der Begründung zu verdeutlichen.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

ANNEMIE GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von **Ronny VERCRUYSEN**, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY