

..
ÜBERSETZUNG.

..
KÖNIGREICH BELGIEN.

GUTACHTEN DES STAATSRATES.

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, 1. Kammer, von dem Vorsitzenden der Exekutive der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 21. März 1985 um die Abgabe eines Gutachtens über einen Entwurf eines Dekretes "über die Gewährung von Studienbeihilfen" gebeten, hat am 2. Mai 1985 folgendes Gutachten abgegeben :

I. VORBEMERKUNGEN.

A. Die Bestimmungen des Dekretsentwurfs beziehen sich auf die Gewährung von Studienbeihilfen zu Lasten des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft und treten, was die Deutschsprachige Gemeinschaft betrifft, mit Wirkung vom 1. September 1985 an die Stelle derjenigen, die im Gesetz vom 19. Juli 1971 bezüglich der Gewährung von Studienbeihilfen und -darlehen enthalten sind.

Die Studienbeihilfen bilden unbestreitbar eine Unterrichtsangelegenheit im Sinne des Artikels 59bis, § 2, 2°, der Verfassung, auf den in Artikel 59ter, § 2, 3°, der Verfassung verwiesen wird.

In einem Gutachten vom 27. Februar 1975 hat der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, anlässlich eines Gesetzesvorschlages zur Abänderung des Gesetzes vom 19. Juli 1971 (Dok., Abgeordnetenversammlung, 1974-1975, Nr. 314/1) ausführlich dargelegt, warum die Studienbeihilfen als unter die Zuständigkeit der Gemeinschaften fallend anzusehen sind. Anhand der diesbezüglichen parlamentarischen Vorbereitung stellte der Staatsrat in diesem Gutachten fest, dass die Studienbeihilfen keine Zuschussangelegenheit im Sinne der Ausnahmen von der in der genannten Verfassungsbestimmung des Artikels 59bis vermerkten Gemeinschaftszuständigkeit sind. Der Rat war der Ansicht, dass die Gewährung von Studienbeihilfen offenbar auf eine Verbesserung und Förderung des Schulbesuches im weiteren Sinne des Wortes zielt und kam insbesondere unter Bezugnahme auf die parlamentarische Vorbereitung (Dok., 10, Abgeordnetenversammlung, A.S., 1968, Nr. 31/2, S. 8-9), zu dem Schluss, dass es

.../...

sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Gemeinschaften die Zuständigkeit erlangt haben.

B. Aus den Artikeln 3 und 4 des Entwurfs geht hervor, dass Studienbeihilfen unter gewissen Voraussetzungen ebenfalls an Schüler und Studenten, die "im Ausland" einem Unterricht folgen, gewährt werden können.

Unbeschadet der Bemerkung, die später in diesem Gutachten über den Ausdruck "im Ausland" gemacht wird, darf vollständigkeitshalber darauf hingewiesen werden, dass diese Bestimmung nicht im Widerspruch steht zum Artikel 59ter, § 2, Absatz 2, der Verfassung, laut dessen die Gesetzeskraft der Dekrete der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf das deutsche Sprachgebiet beschränkt ist. Der Anspruch auf Studienbeihilfen ist in der Tat ein individuelles Recht des Studenten oder des Schülers, der die vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt, und die Gewährung von Studienbeihilfen an diejenigen, die ausserhalb des deutschen Sprachgebiets einem Unterricht folgen, kann weder als eine Frage der Gestaltung des Unterrichtes ausserhalb des deutschen Sprachgebiets noch als eine Bestimmung, die ausserhalb des deutschen Sprachgebiets zur Ausführung gelangen muss, angesehen werden.

II. BESONDERE BEMERKUNGEN.

Vorlegungserlass.

In der Präambel des Vorlegungserlasses wird auf das Gutachten des Staatsrates hingewiesen. Gemäss Artikel 3, § 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat muss dieses Gutachten der Begründung des Entwurfes beigefügt werden.

In der Präambel des Vorlegungserlasses ist dieses Gutachten demzufolge nicht anzuführen.

Artikel 1.

Da "der Kunstunterricht an Sekundarschulen" und "der Kunstunterricht an Hochschulen" bereits im Ausdruck "der Sekundarunterricht" (siehe Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juli 1971 über die allgemeine Struktur und die Gestaltung des Sekundarunterrichts), beziehungsweise im Ausdruck "Hochschulwesen" (siehe Artikel 1, § 3, des Gesetzes vom 7. Juli 1970 über die allgemeine Struktur des Hochschulwesens) enthalten sind, darf in Artikel 1 die gesonderte Erwähnung des Kunstunterrichts an Sekundarschulen und des Kunstunterrichts an Hochschulen gestrichen werden.

Artikel 2.

Als minderbemittelt wird ein Schüler oder ein Student angesehen, wenn seine Einkünfte oder die Einkünfte der Personen, "die für seinen Unterhalt aufkommen oder diesen gewährleisten" den von der Exekutive festgelegten Betrag nicht übersteigen.

Die Ausdrücke "die für seinen Unterhalt aufkommen" und "diesen gewährleisten" weisen beide auf einen und denselben Sachverhalt hin. Wenn in einem Fall die gesetzlichen Unterhaltungspflichtigen und im anderen Fall die Personen, die faktisch den Unterricht gewährleisten, gemeint sind, wäre es besser, den Text in diesem Sinne anzupassen.

.../...

Artikel 3 und 4.

1. In den Artikeln 3 und 4 werden die Personen bezeichnet, die für eine Studienbeihilfe in Betracht kommen (Artikel 3) oder kommen können (Artikel 4).

Als erste Regel gilt, dass für eine Studienbeihilfe der belgische Schüler oder Student in Betracht kommt, der an einer im deutschen Sprachgebiet gelegenen Unterrichtsanstalt studiert (Artikel 3, a). Eine Studienbeihilfe erhält gemäss dem im Entwurf liegenden Dekret ebenfalls der belgische Schüler oder Student, der im deutschen Sprachgebiet wohnhaft ist, jedoch "im Ausland" ein Studium absolviert" (lies : studiert), weil es für die gewählte Fachrichtung kein gleichwertiges Studium "in Belgien" gibt (Artikel 3, b).

In ihrer jetzigen Fassung läuft die Bestimmung des Artikels 3, b, darauf hinaus, dass zuerst das Bestehen bzw. das Nichtvorhandensein eines gleichwertigen Studiums nach der Lage in Belgien, einschliesslich des niederländischen Sprachgebiets, des französischen Sprachgebiets und des zweisprachigen Gebiets Brüssel-Hauptstadt bewertet wird, weiter, dass der Schüler oder Student, der in einem der letztgenannten Sprachgebiete einem Unterricht folgt, vom Anrecht auf die betreffende Studienbeihilfe ausgeschlossen wird.

Die Exekutive der Deutschsprachigen Gemeinschaft wird prüfen müssen, ob die Schlussfolgerung mit ihren Absichten übereinstimmt.

.../...

Die gleiche Bemerkung ist entsprechend anwendbar auf die Bestimmung des Artikels 4, b, laut der die Exekutive den Genuss des Dekretsentwurfs unter den von ihr festgelegten Bedingungen ausdehnen kann auf die belgischen Schüler und Studenten, die im deutschen Sprachgebiet wohnhaft sind, jedoch im Ausland einem Unterricht in deutscher Sprache folgen, weil es für die gewählte Fachrichtung in Belgien kein gleichwertiges Studium in deutscher Sprache gibt.

2. Wie bereits bemerkt, wird in Artikel 3, b, und in Artikel 4, b, auf den Ausdruck "gleichwertiges Studium" verwiesen. Der Entwurf enthält keine Kriterien zur Bestimmung dessen, was unter gleichwertigem Studium zu verstehen ist.

Es wäre empfehlenswert, die in Artikel 32 des Entwurfes vorgesehene verpflichtete Einholung einer Stellungnahme des Hohen Rates auf diese Angelegenheit auszudehnen. Laut Paragraph 1 dieses Artikels 32 ist das Heranziehen des Hohen Rates in bezug auf die Frage der erwähnten Gleichwertigkeit des Unterrichts ausschliesslich fakultativer Art.

3. So wie die Bestimmungen des Artikels 3, b, und des Artikels 4, b, aufgesetzt sind, wird es von den Bedingungen, die die Exekutive in Anwendung des Artikels 4 festlegt, abhängen, ob die in Artikel 3, b, vorgesehene Regel nicht in der in Artikel 4, b, enthaltenen Regel aufgehen bzw. mit ihr zusammenfallen wird.

.../...

Wenn man einen Unterschied zwischen der einen und der anderen Regel beibehalten will, wird die in Artikel 4 vorgesehene Ermächtigungsbestimmung um die Festlegung der durch die Exekutive einzuhaltenden Kriterien ergänzt werden müssen. Wünscht man keinen Unterschied, so kann Artikel 3, b, solchermassen angepasst werden, dass eine Ermächtigung der Exekutive in bezug auf die in Artikel 4, b, bezeichneten Personen überflüssig wird.

4. Laut Artikel 4, c, legt die Exekutive die Bedingungen fest, unter denen Studienbeihilfen "an Schüler und Studenten von Unterrichtsanstalten, die die in Kapitel II festgelegten Bedingungen nicht erfüllen" gewährt werden.

Durch Hinzufügung der Wörter "von Unterrichtsanstalten" wird der Text zweideutig. Darüber hinaus ist die Ermächtigung der Exekutive so weit gefasst, dass für diese die Möglichkeit offenbleibt, von jeder in Artikel 3 vorgesehenen Bedingung vorbehaltlos abzuweichen. Das kann schwerlich die Absicht der Verfasser des Entwurfs gewesen sein. Die Ermächtigungsformel wird demzufolge überprüft werden müssen.

Artikel 5.

1. Im einleitenden Satz ist von "ausländischen Schülern und Studenten" die Rede. Es wäre richtiger zu schreiben "... Schüler und Studenten, die nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzen, werden ...".

.../...

2. Gemäss Artikel 5, 1, werden den belgischen Schülern und Studenten gleichgestellt, die "Kinder eines Staatsbürgers eines der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft, der in Belgien beschäftigt ist oder gewesen ist, sofern sie die Bestimmungen des Artikels 12 der Verordnung Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft geltend machen können".

Zu bemerken ist, dass der Hinweis auf eine EWG-Regelung, die ausschliesslich die Arbeitnehmer betrifft, keine entsprechende Gleichsetzung für die Kinder der Angehörigen eines EWG-Mitgliedstaates, die nicht die Eigenschaft eines Arbeitnehmers haben, enthält.

Aus einem Urteil vom 13. Februar 1985 in Sachen Gravier geht hervor, dass der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften Anhänger einer weitreichenden Auslegung der Anwendbarkeit der Bestimmungen des Artikels 128 des EWG-Vertrags ist, laut dem der Ministerrat in bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik aufstellt, die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des gemeinsamen Marktes beitragen kann.

Obwohl die dem Hof unterbreitete Frage sich auf einen Unterricht, der als Berufsausbildung anzusehen ist, bezog, kann man anscheinend aus den Erwägungen des Urteils ableiten, dass die allgemeinen Grundsätze, die der Ministerrat auf Grund des Artikels 128 des EWG-Vertrags für die Durchführung einer gemeinsamen Politik festzustellen hat, sich auf

.../...

jeden Unterricht, der auf eine Verbesserung der Vorbereitung auf das Berufsleben gerichtet ist, beziehen können. Der Ansicht des Hofes nach ist ein solcher Unterricht ein unverzichtbares Element der Tätigkeiten der Gemeinschaft, zu deren Zielen die Freizügigkeit, die Mobilität der Arbeitskräfte und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer gehören. Daraus folgt, dass in demselben Masse der Unterricht innerhalb des Anwendungsbereiches des EWG-Vertrages fällt, einschliesslich desjenigen des Artikels 7 des Vertrages, demzufolge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit untersagt wird.

Selbst ohne sich auf die weitreichende Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften des Begriffes "Berufsausbildung" zu berufen, ist es so, dass der Entwurf nicht ausschliesst, dass Studienbeihilfen an Schüler und Studenten gewährt werden, die einem Unterricht folgen, der in jedem Fall als eine Berufsausbildung zu betrachten ist, wie dies hinsichtlich des behandelten Falles aus dem zweiten Teil des zitierten Urteils hervorgeht (siehe obenstehende Bemerkung).

In bezug auf Artikel 5, 1, des Entwurfes ist deshalb zu folgern, dass, einzig durch den Hinweis auf eine spezifische Regelung, die nur für Kinder von Arbeitnehmern gilt, das in Artikel 7 des EWG-Vertrags enthaltene Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit unzureichend eingehalten wird, nämlich was die Kinder eines Angehörigen eines Mitgliedstaates, der eine andere Eigenschaft als die eines Arbeitnehmers besitzt, betrifft.

.../...

Der Hinweis im Artikel 5, 1, des Entwurfes wird solchermassen ausgedehnt werden müssen, dass er sich nicht auf die Personen beschränkt, die unter eine spezifische Regelung fallen.

Artikel 10.

Im niederländischen Text sind die Bestimmungen des Artikel 10 nicht numeriert.

Artikel 16.

Laut Artikel 16 wird der Antrag auf Gewährung einer Studienbeihilfe "bei den jeweiligen Verwaltungsdienststellen für Studienbeihilfen" eingereicht. Im Interesse der Betroffenen ist es ratsam, diese Dienststellen näher zu bezeichnen.

Artikel 18.

In Paragraph 1 werden die Umstände angegeben, unter denen der Antrag auf Gewährung einer Studienbeihilfe trotz verspäteten Einreichens zulässig ist. Paragraph 2 fügt hinzu : "In anderen speziellen Fällen entscheidet die Exekutive über die Zulässigkeit der Anträge". Um eine kontrollierbare Rechtsgleichheit in der Anwendung dieser Bestimmung zu gewährleisten, ist es ratsam festzulegen, dass die diesbezüglichen Entscheidungen der Exekutive begründet werden müssen.

.../...

Artikel 19.

Im niederländischen Text sind die Bestimmungen des Artikels 19 nicht numeriert. Ausserdem ist in demselben Text der erste Absatz weggefallen. Im dritten Absatz dieses Textes muss nach "het studiejaar" noch "het academiejaar" angegeben werden.

Artikel 20.

Laut Artikel 20 legt die Exekutive die Kriterien zur Festlegung des Betrages der Studienbeihilfen fest.

Der Entwurf scheint keine Bestimmung bezüglich der Bezeichnung der Behörde, die den Betrag der Studienbeihilfe feststellt, zu enthalten. Aus Artikel 1 und aus den gesamten Bestimmungen des Entwurfes kann man jedoch ableiten, dass dieser Betrag von der Exekutive festgestellt wird. Wenn es so ist, ist es nicht nötig, in Artikel 20 die Exekutive zu ermächtigen, "die Kriterien zur Festlegung des Betrages der Studienbeihilfen" festzulegen. Artikel 20 könnte sich also auf die folgende Bestimmung beschränken: "Die Exekutive legt den Betrag der Studienbeihilfen fest".

Artikel 21.

1. Gemäss Paragraph 1, 2, muss die Studienbeihilfe zurückgezahlt werden, wenn der Schüler oder der Student ohne "triftigen Grund" die Kurse nicht regelmässig besucht oder wenn er ohne "triftigen Grund" an den Prüfungen nicht teilnimmt.

In Paragraph 2 werden dann die Gründe bestimmt, die als triftige Gründe anzusehen sind, um die festgestellte Unzulänglichkeit zu entschuldigen. Die Bestimmung des Paragraphen 2, schliesst, nachdem sie eine Anzahl mildernder Umstände einzeln aufgeführt hat, die Aufzählung mit den Worten : "jeder andere, von der zuständigen Dienststelle angenommene Grund".

In seiner jetzigen Fassung gibt der Text der zuständigen Dienststelle die Möglichkeit, stets jeden beliebigen Grund als triftigen Grund in Betracht zu ziehen. Eine solche weitreichende Zuständigkeit der betreffenden Dienststelle ist schwerlich mit dem Ziel der Bestimmungen, die die Rückzahlung betreffen, in Einklang zu bringen. Es versteht sich von selbst, dass, wenn die zuständige Dienststelle durch ihre Entscheidung jederzeit und aus welchem Grunde auch immer von der Rückzahlung befreien kann, die Regel der Rückzahlung wirkungslos wird. Die Schlussfolgerung kann sein, dass die betreffende Bestimmung, wenn sie beibehalten wird, einerseits mit der Angabe der Kriterien, andererseits mit der Verpflichtung, die Entscheidung zu begründen, ergänzt werden muss. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit wäre es selbst empfehlenswert, die Exekutive mit der Festlegung der "anderen" Gründe, die in diesem Fall als triftige Gründe angesehen werden können, zu beauftragen.

2. Ausserdem wäre es besser, in Paragraph 2 auf den gesamten Artikel 28 hinzuweisen.

3. Im niederländischen Text sind die Bestimmungen des Paragraphen 3, von denen selbst ein Teil weggefallen ist, nicht numeriert.

.../...

Artikel 23.

Laut Artikel 23 wird die Registrierungs- und Domänenverwaltung (lies : die Verwaltung der MWSt., der Registrierung und der Domänen) von Amts wegen mit der Beibehaltung der zurückzuzahlenden Studienbeihilfen beauftragt.

Aufgrund des Domänengesetzes vom 22. Dezember 1949 ist diese Verwaltung auf allgemeine Weise ermächtigt, jede dem Staat oder einer staatlichen Einrichtung geschuldete Summe mittels eines Zwangsbefehls beizutreiben.

Es darf darauf hingewiesen werden, dass die durch die oder aufgrund der Verfassung eingeführte Autonomie des Staates einerseits und der Gemeinschaften andererseits zur Folge hat, dass die Gemeinschaften einen Staatsdienst prinzipiell nicht verpflichten dürfen, an der Ausführung einer Gemeinschaftsbestimmung mitzuwirken. Man muss jedoch zugeben, dass die Aufgabe, die im Entwurf der Verwaltung der MWSt., der Registrierung und der Domänen aufgetragen wird, vollkommen in den Auftrag, der dieser Verwaltung durch Gesetze auferlegt wurde, passt. Es handelt sich ausserdem um eine Aufgabe, die eine reine Ausführungsaufgabe darstellt, ohne dass deren Durchführung einer politischen Entscheidung bedarf. Eine Bestimmung wie die des Artikels 23 darf deshalb, wenn auch in einer angepassten Formulierung, vernünftigerweise in ein Dekret eingefügt werden. Die Frage, ob diese Bestimmung gleichzeitig für die betreffende Staatsverwaltung die zwingende Verpflichtung enthält, den Gemeinschaftsauftrag zu übernehmen, kann nur bejahend beantwortet werden insofern angenommen wird, dass die

.../...

Bestimmungen des Artikels 3 des Domänengesetzes vom 22. Dezember 1949 die Art der organisierenden Bestimmungen haben, die im ordentlichen Gesetz vom 9. August 1980 zur Reform der Institutionen und insbesondere in Artikel 14 dieses Gesetzes enthalten sind. Man kann übrigens nicht bestreiten, dass die Bestimmungen des Artikels 3 des Domänengesetzes vom 22. Dezember 1949 dem Geist des Artikels 14 des ordentlichen Gesetzes von 9. August 1980 vollkommen entsprechen.

Hinsichtlich der Formulierung wäre es besser, Artikel 23 wie folgt abzufassen :

"Artikel 23.-

Die zurückzuzahlenden Studienbeihilfen, deren Betrag durch die Beamten, die die Exekutive benennt, festgestellt wird, werden, gemäss den Bestimmungen des Artikels 3 des Domänengesetzes vom 22. Dezember 1949 auf Antrag der Exekutive und zu Lasten des Haushalts der Deutschsprachigen Gemeinschaft durch die Verwaltung der MWSt., der Registrierung und der Domänen mittels eines Zwangsbefehls beigetrieben".

Artikel 28.

Es empfiehlt sich, den in Paragraph 1 vorgesehenen Berufungsausschuss "Berufungsausschuss für Studienbeihilfen" zu benennen.

.../...

Ausserdem ist es ratsam, in Paragraph 2 festzulegen, dass die Entscheidungen des genannten Ausschusses zu begründen sind.

Artikel 29.

Um den Text leserlich zu gestalten, sollte man im zweiten Absatz schreiben : " ... unter den Mitgliedern des in Artikel 32 vorgesehenen Hohen Rates ...".

Artikel 30.

Gemäss Artikel 30 werden die betreffenden Rückzahlungen auf ein Girokonto (lies : Konto), bei der A.S.R.K. oder beim Gemeindekredit eingezahlt. Sie fliessen dann in "den Fonds" zurück. Im ersten Absatz steht lediglich : "Die Einnahmen und Ausgaben betreffend die Studienbeihilfen werden im Abschnitt IV "Studienbeihilfen und -darlehen" des Haushaltsplans der Deutschsprachigen Gemeinschaft eingetragen". In dieser Bestimmung ist von einem Fonds keine Rede. Was die Benennung des Abschnitts IV betrifft, besteht ausserdem kein Grund, darin noch Studiendarlehen zu erwähnen, da der Entwurf im Gegensatz zum Gesetz vom 19. Juli 1971, die Möglichkeit der Gewährung von Studiendarlehen nicht vorsieht.

.../...

Artikel 32.

1. In Artikel 32 wird die Errichtung eines "Hohen Rates" vorgesehen. Damit letzterer identifizierbarer wird, sollte man in der Überschrift des Kapitels VI und in Artikel 32, § 1, Absatz 1, schreiben : "Hoher Rat für Studienbeihilfen".

2. Nach Paragraph 2, Ziffer 6 und 7, wird der Hohe Rat u.a. aus Vertretern von Berufsverbänden und von Arbeitnehmervereinigungen bestehen, deren Tätigkeit sich auf sämtliche Wirtschaftssektoren erstreckt. In dem niederländischen Text sind die Wörter "vakverenigingen" und "verenigingen van werknemers" durch die Wörter "beroepsorganisaties" und "vakorganisaties van werknemers" zu ersetzen. In dem französischen Text setze man "organisations syndicales de travailleurs" anstelle von "organisations de salariés".

Artikel 34.

Es sollte darauf hingewiesen werden, dass das Gesetz vom 19. Juli 1971 aufgehoben wird, was die Deutschsprachige Gemeinschaft betrifft.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

Herrn	: H. COREMANS,	Kammervorsitzender,
Herrn	: J. VERMEIRE,	Staatsräte,
Frau	: S. VANDERHAEGEN,	
den Herren	: G. VAN HECKE,	Beisitzer der
	G. SCHRANS,	Gesetzgebungsabteilung,
Frau	: M. BENARD,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn E. HAESBROUCK, Beigeordneter Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

M. BENARD.

H. COREMANS.

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn E. HAESBROUCK, Beigeordneter Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

G. SCHOETERS.