

ÜBERSETZUNG.

KÖNIGREICH BELGIEN.

GUTACHTEN DES STAATSRATES.

Der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, zweite Kammer, der von dem Vorsitzenden des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 20. April 1989 um die Abgabe eines Gutachtens über einen Dekretvorschlag "zur Schaffung eines autonomen Rates des staatlichen Unterrichtswesens in der Deutschsprachigen Gemeinschaft" gebeten wurde, hat am 11. Oktober 1989 folgendes Gutachten abgegeben :

1. Artikel 17, § 2, der Verfassung bestimmt : "Will eine Gemeinschaft, als Trägerschaft, einem oder mehreren autonomen Organen Zuständigkeiten übertragen, dann kann dies nur durch ein Dekret geschehen, das mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet wird."

Der vorliegende Dekretvorschlag wird daher mit der durch diese Verfassungsbestimmung vorgesehenen Mehrheit verabschiedet werden müssen.

Ausserdem sollte der Titel des Dekretvorschlags durch die Angabe ergänzt werden, dass es sich um den Vorschlag eines Sonderdekretes zur Schaffung eines autonomen Rates des Unterrichtswesens der Deutschsprachigen Gemeinschaft handelt.

2. Der vorliegende Vorschlag zielt darauf ab, einen autonomen Rat für "das staatliche Unterrichtswesen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft" zu schaffen.

Es stellt sich die Frage, ob in der Deutschsprachigen Gemeinschaft noch ein staatliches Unterrichtswesen besteht. Während der Vorarbeiten zur Abänderung des Artikels 59ter der Verfassung (1), wurde sehr deutlich und mehrmals erklärt, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft, gemäss Artikel 59ter, § 2, über dieselben Zuständigkeiten in bezug auf das Unterrichtswesen wie die zwei anderen Gemeinschaften verfügt (2).

.../...

(1) Abgeordnetenversammlung, 10/597-778/1 - 88/89, erläuternde Note der Regierung, S. 1. Idem, 778/1, Bericht, Erklärung des Staatssekretärs für institutionelle Reformen, S. 4 und Bemerkungen eines Mitglieds, S. 7 und 8. Senat, 100-21/2 ° (B.S. 1988), Bericht, Erklärung des Staatssekretärs für institutionelle Reformen, S. 3 und Bemerkung eines Mitglieds, S. 5.

(2) Dieselbe Auffassung wurde in dem Gutachten über einen Dekretentwurf über dringende Massnahmen in Sachen Unterricht geäussert.

Daraus ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es in der Deutschsprachigen Gemeinschaft kein staatliches Unterrichtswesen mehr besteht, sondern ein Unterrichtswesen der Gemeinschaft. Daher sind im gesamten Vorschlag die Worte "staatliches Unterrichtswesen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft" durch die Worte "Unterrichtswesen der Deutschsprachigen Gemeinschaft" zu ersetzen.

3. Es bleibt aber die Frage, ob diese der Deutschsprachigen Gemeinschaft zuerkannte Zuständigkeit hinsichtlich des Unterrichtswesens zum heutigen Zeitpunkt die Festlegung des Verwaltungs- und Besoldungsstatuts des Lehrpersonals und die Befugnis, individuelle Entscheidungen in bezug auf dieses Personal zu treffen, umfasst oder ob eine ausdrückliche Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Artikels 59ter, d.h. des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, abgewartet werden muss.

Die Gesetzgebungsabteilung hat bereits die Gelegenheit gehabt, diese Frage zu beantworten. In früheren Gutachten hat der Staatsrat die Meinung vertreten, dass Artikel 91bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980, der durch Artikel 14 des Sondergesetzes vom 8. August 1988 dort eingefügt wurde, zu berücksichtigen ist; dieser Artikel sieht vor, dass das Personal des Unterrichtswesens, auf das sich Artikel 17 der Verfassung bezieht und das vom Staat eingerichtet ist, im Hinblick auf die Ausübung der ihnen in bezug auf das Unterrichtswesen durch die Verfassung gewährten Zuständigkeiten an die Französische bzw. Flämische Gemeinschaft übertragen wird.

.../...

Da eine ähnliche Bestimmung für die Deutschsprachige Gemeinschaft (noch) nicht besteht, ist der Staatsrat der Auffassung, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft in Erwartung einer Anpassung des Gesetzes nicht über ihr eigenes Lehrpersonal verfügt; die Lehrer sind zur Zeit Lehrer des nationalen Staates, der bis zur Übertragung an die Deutschsprachige Gemeinschaft für die Regelung der Verwaltungs- und Besoldungsstatuts dieses Personals zuständig bleibt (1).

In Ermangelung einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung, die diese Übertragung vorsieht, steht es der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht zu, das Statut dieses Personals zu bestimmen oder die zuständige Behörde für die Ernennungen durch Anwerbung, Auswahl oder Beförderung zu bezeichnen. Beim heutigen Stand der Gesetzgebung sind die Artikel 15, § 3, und 21, § 1, des Vorschlags demzufolge auszulassen.

4. Die Übertragung der Zuständigkeiten der Gemeinschaft, als Trägerschaft, an ein autonomes Organ hat zur Folge, dass in der Deutschsprachigen Gemeinschaft hinsichtlich der verschiedenen Unterrichtsformen, auf die sich die Übertragung bezieht, eine Trennung entstehen wird zwischen einerseits der Ausübung der normativen Funktion, für die der Rat oder, im Falle einer Übertragung, die Exekutive zuständig bleibt, und andererseits der Ausübung der Befugnis, das Unterrichtswesen der Gemeinschaft zu organisieren, für die der autonome Rat ausschliesslich zuständig sein wird.

.../...

(1) Um zu vermeiden, dass der nationale Staat auf die Zuständigkeiten der Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft übergreift, ist es ihm jedoch untersagt, für dieses Personal Massnahmen zu treffen, die erst nach der Übertragung anwendbar sein werden.

Letzterer hat eine Doppelstruktur : der Verwaltungsrat und, auf örtlicher Ebene, die Schulräte. Diese Organe haben eine eigene Zuständigkeit. Es gibt kein Unterordnungsverhältnis zwischen dem Verwaltungsrat und den Schulräten. Hinsichtlich der Entscheidungen der Schulräte verfügt der Verwaltungsrat über kein Kontrollmittel, ausser der Zuständigkeit deren Geschäftsordnung zu genehmigen (Artikel 15, § 7, letzter Absatz, des Vorschlags).

Daraus ergibt sich, dass Artikel 1, § 3, Artikel 11, § 1, Artikel 15, § 2, 3° und 4°, § 7, und Artikel 17, § 2, zu revidieren sind.

5. Vorliegender Vorschlag setzt den autonomen Rat als eine Einrichtung öffentlichen Interesses der Kategorie B im Sinne des Gesetzes vom 16. März 1954 über die Kontrolle gewisser Einrichtungen öffentlichen Interesses ein (Artikel 1 des Vorschlags).

Artikel 6 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft bestimmt, dass Artikel 13 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 auf die Deutschsprachige Gemeinschaft Anwendung findet. Artikel 13, § 3, des Sondergesetzes zufolge sind die Bestimmungen des Gesetzes vom 16. März 1954 auf die Einrichtungen öffentlichen Interesses, die von einer Gemeinschaft oder Region abhängen, anwendbar. Artikel 69, § 1, 2°, des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 über die Finanzierung der Gemeinschaften und der Regionen hebt Artikel 13, § 3, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 auf, "ausser im dem Masse, wie er auf die Deutschsprachige Gemeinschaft Anwendung findet".

.../...

Aufgrund von Artikel 11 des Gesetzes vom 16. März 1954 ist der König - beziehungsweise die Exekutive, wenn es sich um eine Einrichtung handelt, die von einer Gemeinschaft abhängt - zuständig, um das Statut des Personals und den Stellenplan einer Einrichtung öffentlichen Interesses festzulegen, und nicht das Parlament, beziehungsweise der Rat der Gemeinschaft. Ebenso wird die Kontrolle der Einrichtungen der Kategorie B durch die Artikel 9 und 10 des Gesetzes geregelt.

Deshalb müssen die Artikel 20, § 2, und 22, § 2, des Vorschlags, die mit den Artikeln 9 bis 11 des Gesetzes vom 16. März 1954 im Widerspruch stehen, sowie die Artikel 18, § 2, und 22, § 1, die lediglich die Artikel 3, § 1, Absatz 1, und 9 des Gesetzes vom 16. März 1954 wiederholen, ausgelassen werden.

6. Artikel 17, § 1, der Verfassung bestimmt, dass "die Gemeinschaft einen neutralen Unterricht organisiert" und dass "die Neutralität insbesondere die Berücksichtigung der philosophischen, ideologischen oder religiösen Auffassungen der Eltern und der Schüler impliziert".

Vorliegender Vorschlag enthält zwar einige Bestimmungen, die den Schutz der ideologischen und philosophischen Auffassungen gewährleisten können. In der französischen Übersetzung erlegt aber Artikel 15, § 1, dem Verwaltungsrat des autonomen Rates die Verpflichtung auf, bei der Ausführung seines Auftrages die "convictions idéologiques, philosophiques et politiques" der Personen, an die er sich richtet, zu achten.

Es muss hervorgehoben werden, dass die dem Verwaltungsrat auf diese Weise zugewiesenen Ziele wegen des Ersetzens des Wortes "religieuses" durch das Wort "politiques" nicht mit denjenigen übereinstimmen, die der Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft in bezug auf das Ziel der Neutralität aufzählt.

.../...

Es ist zu bemerken, dass die Verletzung dieser Verpflichtung mit keiner Sanktion geahndet wird. Diese Verpflichtung wird ausserdem nur dem Verwaltungsrat auferlegt; in keiner Bestimmung des Vorschlags wird eine gleichartige Verpflichtung für die Mitglieder des Präsidiums, der Schulräte oder des Lehrpersonals vorgesehen. Artikel 15, § 2, beauftragt den Verwaltungsrat mit der Abfassung einer Neutralitätserklärung, der Vorschlag versäumt aber anzugeben, wer diese Erklärung unterzeichnen muss. Artikel 23 schafft einen Kontrollausschuss aus Mitgliedern des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft, dessen Zuständigkeiten aber nirgends definiert werden.

Es steht dem Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu, das durch den vorliegenden Vorschlag eingesetzte System zu ergänzen, damit die Beachtung der ideologischen, philosophischen oder religiösen Auffassungen effektiv gewährleistet wird.

7. Artikel 15, § 1, 1, bestimmt, dass der Verwaltungsrat für die Abfassung der Verbundenheitserklärung für das Staatliche Unterrichtswesen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (man lese : das Unterrichtswesen der Deutschsprachigen Gemeinschaft) zuständig ist. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit derjenigen zu bringen, die in dem Sonderdekret vom 19. Dezember 1988 über den autonomen Rat des (flämischen) Gemeinschaftsunterrichtswesens "die Abfassung der Neutralitätserklärung des Gemeinschaftsunterrichtswesens unter Berücksichtigung des Neutralitätsbegriffs im Sinne des Artikels 17 der Verfassung" vorschreibt (Artikel 32, 1°).

Zwischen diesen beiden vorgeschriebenen Erklärungen bestehen jedoch Unterschiede.

Einerseits beschränkt das Sonderdekret der Flämischen Gemeinschaft sich darauf, die Abfassung einer Neutralitätserklärung vorzusehen, die an die diesbezüglichen Verfassungsgrundsätze anschliesst und sich daher auf den in Artikel 17, § 1, Absatz 3, der Verfassung gebrauchten Neutralitätsbegriff beziehen kann.

Indem er die Abfassung einer Verbundenheitserklärung vorschreibt, weist der entworfene Text seinerseits zwangsläufig auf positive Anhänglichkeits- und Sympathiegefühle hin. Dem Staatsrat sind weder die objektiven Elemente, die diese Art Erklärung begründen könnten, noch die Mittel, die eingesetzt werden könnten, um die Begründetheit solcher Erklärung zu überprüfen, deutlich.

Andererseits erlegt das Sonderdekret der flämischen Gemeinschaft den Mitgliedern der Leitungsorgane des "ARGO" die Verpflichtung auf, die in Artikel 32, 2°, des Sonderdekretes erwähnte Erklärung zu "unterzeichnen". Artikel 5, § 2, des entworfenen Textes, - der mit Artikel 15, § 2, desselben Entwurfs in Verbindung zu bringen ist, - sieht seinerseits vor, dass "die Bewerbung (voraussetzt), dass der Kandidat im Falle seiner Wahl bereit ist, eine eidesstattliche Erklärung über sein Engagement für die Förderung des staatlichen (lies : gemeinschaftlichen) Unterrichtswesens, im folgenden Verbundenheitserklärung genannt, zu unterzeichnen". Das entworfene System gibt grundlegend Anlass zu Kritik.

Der Zugang zu einem öffentlichen Amt darf nicht - ohne den Wortlaut des Artikels 6 der Verfassung zu verkennen - anderen Bedingungen unterworfen werden als denjenigen, die objektiv festgelegt werden können. Insbesondere die Ausübung eines öffentlichen Amtes unterliegt den durch die Verfassung, die Gesetze oder die Dekrete festgelegten Regeln. Sie erfolgt ebenfalls unter Beachtung der Regeln, die die öffentliche Einrichtung selbst zu treffen hat. Sie darf nicht von der Zustimmung zu bestimmten Werten abhängen, die das Dekret zu definieren versuchen würde (1).

.../...

(1) Über dieses Thema, S. Staatsrat, III. Kammer, Nr. 15.446, 12. Juli 1972, Zumkir, Recueil S. 605.

Aus der kombinierten Lesung der Artikel 15, § 2, 1, und 5, § 2, des entworfenen Textes ergibt sich auch, dass die Verbundenheits-erklärung für das Gemeinschaftsunterrichtswesen ein Eid darstellt (1). Diese Bestimmung missachtet Artikel 127 der Verfassung, welcher vorsieht, dass ein Eid nur "aufgrund des Gesetzes" auferlegt werden darf.

Diese Bestimmung ist grundlegend zu revidieren.

8. In dem Vorschlag werden zusammenhanglos einige Grundsätze über die Wahl und die Kooptierung der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Schulräte formuliert. Man könnte vorsehen, dass die Exekutive die Wahl- und Kooptierungsmodalitäten unter Beachtung dieser Grundsätze und eventuell nach dem Gutachten des Verwaltungsrates regelt.

9. Gesetzgebungstechnisch ist zu bemerken, dass die Artikel normalerweise in Kapiteln zusammengefügt werden, welche dann in Abschnitte eingeteilt werden können. Es empfiehlt sich daher, die Abschnitte des Vorschlags durch Kapitel zu ersetzen.

Bestimmte Artikel des Vorschlags sind zu lang und müssten aufgeteilt werden; dies trifft unter anderem für die Artikel 11 und 15 zu.

.../...

(1) "Le serment est une affirmation brève, solennelle, faite ordinairement en public, de fidélité à l'ordre juridique dans lequel l'intéressé qui prête serment s'apprête à remplir une fonction publique déterminée. Il s'agit du témoignage presque sacramentel d'un engagement loyal envers un système juridique que l'on souhaite servir dans une fonction bien déterminée (Gutachten L. 19.065/8 vom 14. Juni 1989). Über die Staatstreuepflicht, S. F. RIGAUX et F. DELPEREE, "Le loyalisme constitutionnel", Journal des tribunaux, 1977, S. 353.

Schliesslich ist der gesamte Text zu revidieren; dabei müssen überflüssige Artikel, Paragraphen oder Sätze, insbesondere in den Artikeln 5, § 1, 11, § 2, Absätze 6 und 7, und 15, § 3, ausgelassen werden; ausserdem müssen bestimmte Ausdrücke verdeutlicht werden, insbesondere "Aussendienste des Autonomen Rates" in Artikel 2, § 3, "auf Landesebene als repräsentativ anerkannte ..." in Artikel 3, § 3, "Zuständigkeiten zur Erledigung der Geschäfte der Schulleitung" in Artikel 11, § 4, "das Verhalten ... nicht mehr mit den Interessen des ... Unterrichtswesens in Einklang zu bringen ist" in Artikel 14, "der Organe in seinem Kompetenzbereich" in Artikel 15, § 3, und "beigeordneten Organen" in Artikel 15, § 5; ferner müssen einige Bestimmungen, insbesondere die Artikel 1, 2, §§ 2 und 3, 4, 7, 11, §§ 2 und 3, 15, §§ 4 und 8, 16, § 2, 18, § 1, 2°, und 24, § 4, deutlicher abgefasst werden und müssen einige Bestimmungen, insbesondere die Artikel 3, 5, § 2, und 23, revidiert werden; darüber hinaus muss die Stelle einiger Bestimmungen, insbesondere der Artikel 9, § 2, und 10, § 1, geändert werden und schliesslich müssen einige Bestimmungen, insbesondere die Artikel 2, § 2, und 15, § 8, besser in Übereinstimmung gebracht werden.

Die Kammer setzte sich zusammen aus :

Den Herren : J.-J. STRYCKMANS,

Kammervorsitzender,

C.-L. CLOSSET,

Staatsräte,

J.-CL. GEUS,

F. RIGAUX,

Beisitzer der Gesetz-

F. DELPEREE,

gegnungsabteilung,

Frau : J. GIELISSEN

stellvertretender Kanzler,

Der Bericht wurde von Herrn Y. KREINS, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herr KREINS, Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

G. SCHOETERS.