

ÜBERSETZUNG.KÖNIGREICH BELGIEN.
-----GUTACHTEN DES STAATSRATES.

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, erste Kammer, der am 24. April 1995 von dem Präsidenten des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft um die Abgabe eines Gutachtens über einen Dekretvorschlag "über Einschreibengebühren und Schulgeld im Unterrichtswesen" und am 22. Juni 1995 um die Abgabe dieses Gutachtens innerhalb einer Frist von höchstens drei Tagen gebeten wurde, hat am 27. Juni 1995 folgendes Gutachten abgegeben :

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN.

1.1. Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorschlag regelt für alle Einrichtungen des von der Deutschsprachigen Gemeinschaft organisierten oder bezuschußten Unterrichtswesens die Einschreibegebühr und das Schulgeld pro Unterrichtsstufe.

Artikel 1, 2., des Vorschlags zufolge versteht man unter Einschreibegebühr die Gebühr, die von Unterrichtseinrichtungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft für den Zugang der Schüler oder Studenten zum Unterricht erhoben wird und die von letzteren oder von den Erziehungsberechtigten zu entrichten sind.

Artikel 1, 3., des Vorschlags zufolge ist das Schulgeld eine Gebühr, die für den Erwerb und die Benutzung von Lehrmaterial, die Benutzung der Gebäude und der Ausrüstungen der Unterrichtseinrichtung und die Teilnahme an gewissen Aktivitäten zu entrichten ist.

1.2. Die Einschreibegebühr wird wie folgt geregelt :

- Das Regel- und Sondergrundschulwesen und das Regel- und Sondersekundarschulwesen sind kostenlos (Artikel 2, § 1);
- für den Zugang zu dem Hochschulwesen wird eine Einschreibegebühr von höchstens 15.000 F verlangt (Artikel 3, § 1);

.../...

- für den Zugang zu der schulischen Weiterbildung wird eine Einschreibgebühr von höchstens 10.000 F gefordert (Artikel 4, § 1);
- im Vorschulwesen darf eine Einschreibgebühr von höchstens 50.000 F für die Einschreibung eines ausländischen Kleinkindes gefordert werden, wenn es in Belgien nicht wohnhaft ist, die erziehungsberechtigten Personen des Kindes die belgische Staatsangehörigkeit nicht besitzen und unter der Bedingung, daß in dem Staat, in dem das Kleinkind wohnhaft ist, generell eine gleichartige Einschreibgebühr erhoben wird. Ansonsten ist für das Vorschulwesen keine Regelung vorgesehen.

Die Nichtzahlung der Einschreibgebühr wird auf zwei verschiedene Weisen bestraft :

- nichtzahlende Schüler oder Studenten können für die Berechnung des Personalbestandes und der Funktionssubventionen der Unterrichtseinrichtung nicht berücksichtigt werden (Artikel 5, Absatz 1);
- die Einschreibung des Schülers oder des Studenten selbst kann von der Unterrichtseinrichtung verweigert werden (Artikel 5, Absatz 2).

1.3. Schulgeld kann von allen Unterrichtseinrichtungen erhoben werden, ungeachtet der Unterrichtsstufe dieser Einrichtungen. Für das Primar- und Sekundarschulwesen steht es allerdings der Regierung der Deutschsprachigen

.../...

Gemeinschaft zu, die Bedingungen für die Erhebung von Schulgeld festzulegen.

2. Die vorgeschlagene Regelung ist mit den Vorschriften zu vergleichen, die diesbezüglich in die Verfassung und gegebenenfalls in die für Belgien verbindlichen internationalen Abkommen aufgenommen wurden.

A. Was die Einschreibgebühr betrifft.

2.1. Gemäß Artikel 24, § 3, der Verfassung hat jeder ein Recht auf Unterricht und ist der Zugang zum Unterricht bis zum Ende der Schulpflicht unentgeltlich. Aus der parlamentarischen Vorarbeit zu dieser Verfassungsbestimmung (1) und aus der Rechtsprechung und der Rechtslehre (2) geht hervor, daß der Verfassungsgeber die Unentgeltlichkeit des Unterrichts von der Pflichtmäßigkeit des zu erteilenden Unterrichts abhängig gemacht hat.

Insofern der Dekretvorschlag infolgedessen die Unentgeltlichkeit des Unterrichts, auf den die Schulpflicht anwendbar ist, - im vorliegenden Fall des Primar- und des Sekundarschulwesens - garantiert, ist er in Übereinstimmung mit Artikel 24, § 3, der Verfassung.

(1) Parl. Dok., Senat, A.S., 1988, Nr. 100-10, S. 3-4.

(2) Schiedshof, Urteil Nr. 40/94 vom 19. Mai 1994, Erwägung B.2.8.; siehe auch J. VELAERS, Van Arbitragehof tot grondwettelijk Hof, Maklu, 1990, S. 210-211.

Es gibt auch keinen verfassungsrechtlichen Einwand gegen die Einführung einer Einschreibgebühr für das Hochschulwesen kurzer Dauer, das kein Unterricht mehr ist, auf den die Schulpflicht anwendbar ist.

Die Bestimmung von Artikel 2, § 2, des Vorschlags ist jedoch nicht mit Artikel 24, § 3, der Verfassung in Verbindung mit Artikel 191 der Verfassung vereinbar, insofern die vorgeschlagene Bestimmung auch für die sich in Belgien aufhaltenden schulpflichtigen ausländischen Schüler gelten könnte, die in Anwendung von Artikel 1, § 4, 2°, des Gesetzes vom 29. Juni 1983 über die Schulpflicht nach dem Erreichen des schulpflichtigen Lebensalters noch an dem Regel- und Sondervorschulwesen teilnehmen. Um mit der Verfassungsbestimmung vereinbar zu sein, sollte diese Bestimmung - wenigstens was ihre Wirkung auf die schulpflichtigen Schüler betrifft - revidiert werden.

2.2. Aus Artikel 13.2 c) des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der am 19. Dezember 1966 in New York unterzeichnet wurde (1), geht jedoch hervor, daß die Unentgeltlichkeit des Hochschulwesens

(1) Artikel 13, 2. c) lautet wie folgt :

"2. Die Vertragsstaaten erkennen an, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts

...

c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muß;"

.../...

kurzer Dauer allmählich eingeführt werden muß, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Möglichkeiten und der öffentlichen Finanzlage eines jeden der Vertragsstaaten.

Diese Bestimmung hat keine unmittelbare Wirkung und läßt an sich kein Recht auf kostenlosen Zugang zu dem Hochschulwesen entstehen. Der Rechtsprechung des Schiedshofes zufolge verbietet diese Bestimmung jedoch, daß Belgien nach dem Inkrafttreten des Pakts für sich - am 6. Juli 1983 - Maßnahmen ergreift, die im Widerspruch zur Zielsetzung der Unentgeltlichkeit stehen würden (1).

Die sich aus dem Dekretvorschlag ergebende Situation bezüglich der Einschreibgebühren ist also mit derjenigen zu vergleichen, die am 6. Juli 1983 existierte. Aus dem Urteil des Schiedshofs Nr. 33/92 vom 7. Mai 1992 (Erwägung B.7.2.) geht hervor, daß 1983 ein Schulgeld für den Zugang zum Hochschulunterricht kurzer Dauer erhoben wurde. Demzufolge wird das grundsätzliche Festhalten an dieser Einschreibgebühr - wieder der Rechtsprechung des Schiedshofs zufolge - nicht im Widerspruch zu der durch den genannten Pakt auferlegten Verpflichtung stehen, insofern die Einschreibgebühr - im Vergleich zu derjenigen von 1983 - nur namentlich aufgrund einer angemessenen Beurteilung der Entwicklung der Lebenshaltungskosten, des Sozialproduktes und der Steigung des Durchschnittseinkommens pro Einwohner im Verhältnis zum Zeitpunkt ihrer Festsetzung erhöht wird und insofern die Höhe dieser Einschreibgebühr

(1) Das ist die sogenannte "Stillhalteverpflichtung" : siehe u.a. das Urteil Nr. 40/94 vom 19. Mai 1994, Erwägung B.2.3.

den Zugang zu der betreffenden Unterrichtsform nicht ernsthaft und erheblich verhindert.

2.3. Insofern die abweichende Regelung von Artikel 2, § 2, die schulpflichtigen ausländischen Kleinkinder nicht betrifft, steht sie auch nicht im Widerspruch zu Artikel 13, 2, a), des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Unentgeltlichkeit des Vorschulwesens nicht garantiert.

2.4. Ausgeschlossen ist es jedoch nicht, daß mit dieser Regelung bestimmte Kategorien von ausländischen Schülern unterschiedlich behandelt werden. Da dieser Behandlungsunterschied durch Dekret durchgeführt wird, wird das Gesetzmäßigkeitsprinzip, das zu diesem Zweck durch Artikel 191 der Verfassung auferlegt wird, eingehalten. Es ist jedoch bekannt, daß das durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung garantierte Gleichheitsprinzip außerdem eine diskriminierende Behandlung der Nichtbelgier, sowohl gegenüber den Belgiern als auch untereinander, verbietet (1). Die Auferlegung einer Einschreibgebühr aufgrund der Gegenseitigkeit, wie beim Dekretvorschlag der Fall ist, scheint annehmbar zu sein (2). Der Dekretgeber täte jedoch gut daran, den Behandlungsunterschied der betreffenden Kategorie

(1) Schiedshof, Urteil Nr. 61/94 vom 14. Juli 1994.

(2) Vergleiche : Urteil des Staatsrates, Nr. 32.989 vom 6. September 1989, M'FEDDAL : das Gleichheitsprinzip ist nicht verletzt, insofern von gewissen nicht-schulpflichtigen Schülern im Sekundarunterrichtswesen, die selbst oder deren Familie zu der Finanzierung des Unterrichtswesens nicht allgemein beitragen, eine Einschreibgebühr gefordert wird.

von Ausländern bei der parlamentarischen Besprechung ausdrücklich zu rechtfertigen, vorbehaltlich der letztendlichen Prüfung durch den Schiedshof.

2.5. Zum Schluß bleibt die Frage der Zulässigkeit der Einschreibegebühr für die "schulische Weiterbildung". Die Antwort auf diese Frage ist verschieden, je nach der Bedeutung, die für diesen Begriff gegeben werden muß.

Betrifft die in Artikel 4 des Vorschlags eingeführte Einschreibegebühr nämlich die nachschulische Ausbildung, die gemäß Artikel 4, 12°, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen eine kulturelle Angelegenheit und keine Unterrichtsangelegenheit ist, so sind weder Artikel 84 der Verfassung noch Artikel 13 des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte darauf anwendbar.

Wird hingegen mit schulischer Weiterbildung eine Art fortgesetzter Unterricht gemeint, so gelten die oben unter den Punkten 2.1. und 2.2. dargestellten Regeln in bezug auf die Einschreibegebühr im Hochschulwesen.

Fällt zum Schluß die schulische Weiterbildung unter das Teilzeitunterrichtswesen, auf das die Schulpflicht anwendbar ist, so muß auch diese Unterrichtsform unentgeltlich erteilt werden.

Der Dekretvorschlag wird infolgedessen in diesem Punkt verdeutlicht werden müssen.

.../...

B. Was das Schulgeld betrifft.

2.6. Aus der parlamentarischen Vorarbeit zu Artikel 24, § 3, der Verfassung (früher : Artikel 17, § 3) und aus der Rechtsprechung des Schiedshofes geht hervor, daß auch für den Schulpflichtunterricht ein Beitrag für Lehrmaterial und für gewisse Aktivitäten verlangt werden kann, unter der Bedingung, daß dieser Beitrag die Kosten für die erforderlichen Waren und Dienstleistungen, die geliefert bzw. erbracht werden, nicht überschreitet (1).

In dem Dekretvorschlag ist die Bestimmung des Begriffs "Schulgeld" jedoch derart weitgehend gehalten, daß die Gefahr besteht, daß es zu einer verschleierten Einschreibengebühr entartet (indem zum Beispiel ein Beitrag zu den Kosten für die Benutzung der Gebäude gefordert wird). In diesem Fall :

- wird die Auferlegung von Schulgeld verfassungswidrig in bezug auf das Schulpflichtunterrichtswesen und
- muß der Schulgeldebtrag bei der Beurteilung der Stillhalteverpflichtung für das Unterrichtswesen, auf das die Schulpflicht nicht anwendbar ist, mit einbezogen werden.

(1) Parl. Dok., Senat, A.S. 1988, Nr. 100-1/10, S. 4, bestätigt durch den Schiedshof in dem Urteil Nr. 28/92 vom 2. April 1992. Man konsultiere auch J.-M. DELMAGNE, La gratuité dans l'enseignement, in Quels droits dans l'enseignement, Faculté de droit, Namur, 1993, S. 29-47.

Der Dekretgeber wird infolgedessen dafür sorgen müssen, daß die in Artikel 1, 3., a), b) und c) erwähnten Kriterien genauer formuliert werden.

BESONDERE BEMERKUNGEN.

Artikel 1.

Der Hinweis in Artikel 1, 1. (lies 1º) auf das subventionierte Institut für schulische Weiterbildung wird im Lichte der unter Punkt 2.5. formulierten allgemeinen Bemerkung verdeutlicht werden müssen. Unter Punkt 3 (lies : 3º), Absatz 2, können die Wörter "im Sinne des vorliegenden Dekrets" ohne weiteres ausgelassen werden.

Artikel 2.

1. Paragraph 1 enthält [jedenfalls in der niederländischen Übersetzung] keine allgemeine Regelung in bezug auf den entgeltlichen bzw. unentgeltlichen Charakter des Vorschulwesens. Darüber hinaus wird Artikel 12, § 1, des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Änderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung, geändert durch den königlichen Erlaß Nr. 462 vom 17. September 1986, dem zufolge das Vorschulwesen in den staatlichen Einrichtungen und in den von dem Staat bezuschußten Einrichtungen unentgeltlich ist, durch Artikel 7, 1º, des Vorschlags, was die Deutschsprachige Gemeinschaft betrifft, aufgehoben, so daß die Unentgeltlichkeit des Vorschulwesens in Zukunft nur durch

.../...

einen "a contrario"-Gedankengang aus dem vorgeschlagenen Artikel 2, § 2, wird abgeleitet werden können.

Da davon ausgegangen werden darf, daß nicht beabsichtigt wird, an die Unentgeltlichkeit dieses Unterrichts zu rühren (1), scheint ratsam zu sein, Paragraph 1 wie folgt abzufassen :

"§ 1. In dem Regel- und Sondervorschulwesen, in dem Regel- und Sonderprimarschulwesen und in dem Regel- und Sondersekundarschulwesen wird keine Einschreibgebühr erhoben".

In Paragraph 2 sind die Worte "In Abweichung von § 1" nur sinnvoll, wenn dieser Vorschlag angenommen wird. Sonst müssen sie in Ermangelung eines Zusammenhanges mit der Bestimmung des Dekretvorschlags gestrichen werden.

2. Die in Paragraph 3 vorgenommene Übertragung von Befugnissen an die Regierung ist im Zusammenhang mit Artikel 1, 3. zu lesen und wird sich also nur auf die Ausführung der von dem Dekretgeber in diesem Artikel festgelegten Grundsätze beziehen können.

(1) In der anlässlich der Revision des früheren Artikels 17 der Verfassung abgefaßten Erläuterungsnote der Regierung wird auch auf das unentgeltliche Vorschulwesen hingewiesen, doch im Zusammenhang mit der Schulpaktgesetzgebung (Parl. Dok., Senat, A.S. 1988, Nr. 100-1/2°, S. 3-4).

Artikel 3.

1. In Paragraph 1, Absatz 1, schreibe man in dem niederländischen Text "In het hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan ...".

2. In Paragraph 1, Absatz 4, sind die Wörter "abgeändert durch das Dekret vom 23. November 1992" zu streichen.

3. In Paragraph 2 wird nur die Höchstgrenze des Schulgeldes festgelegt. Selbstverständlich werden die Unterrichtseinrichtungen jedoch imstande sein müssen, die Notwendigkeit und die Wirklichkeit der gemäß Artikel 1, 3. getragenen Kosten nachzuweisen.

Artikel 4.

Insofern mit der schulischen Weiterbildung eine Unterrichtsform gemeint wird, gilt auch für Paragraph 2 die oben in bezug auf Artikel 3, Punkt 3, formulierte Bemerkung.

Artikel 5.

Artikel 5, Absatz 2, des Vorschlags ist so allgemein abgefaßt, daß der Zusammenhang mit Absatz 1 nicht deutlich ist. Wird in diesem Absatz nur die Verweigerung der Aufnahme wegen Nichtzahlung oder verspäteter Zahlung der

.../...

Einschreibengebühr gemeint, so wird dies deutlicher ausgedrückt werden müssen.

Außerdem wird der vorgeschlagene Absatz 2 nur sinnvoll sein, insofern die Regierung in Ausführung von Absatz 1 desselben Artikels bestimmt, daß die Einschreibengebühr spätestens zum Zeitpunkt der Einschreibung selbst zu zahlen ist.

Artikel 7.

Artikel 7 des Vorschlags kann wie folgt korrigiert werden :

"Art. 7. Aufgehoben werden :

- 1° Artikel 12 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Änderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung, geändert durch den königlichen Erlaß Nr. 462 vom 17. September 1986 und den königlichen Erlaß Nr. 505 vom 31. Dezember 1986;
- 2° das Dekret vom (... wie im Vorschlag);
- 3° der Erlaß der Exekutive der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 23. November 1989 zur Ausführung des Dekrets vom 6. November 1989 über Einschreibgebühren im Unterrichtswesen, geändert durch den Erlaß der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 7. Juli 1993".

Die Kammer setzte sich zusammen aus

Frau : S. VANDERHAEGEN, Kammervorsitzender,
den Herren : M. VAN DAMME, Staatsräte,
D. ALBRECHT,
Frau : A. BECKERS, Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn G. VAN HAEGENDOREN,
Auditor, vorgelegt. Die Note des Koordinationsbüros wurde
von Herrn B. THYS, beigeordneter Referendar, abgefaßt und
dargelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn
VERHULST, Erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN.