



Übersetzung

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 54.771/3
vom 30. Januar 2014

über

einen Entwurf eines Erlasses der Regierung der
Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Abänderung
verschiedener Erlasse im Personalbereich für das Ministerium
und die Einrichtungen öffentlichen Interesses der
Deutschsprachigen Gemeinschaft‘

Am 12. Dezember 2013 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für lokale Behörden der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die bis zum 30. Januar 2014 verlängert wurde, ein Gutachten über einen Entwurf eines Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Abänderung verschiedener Erlasse im Personalbereich für das Ministerium und die Einrichtungen öffentlichen Interesses der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ abzugeben.

Der Entwurf wurde von der dritten Kammer am 21. Januar 2014 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jan SMETS, Staatsrat, Präsident, Jeroen VAN NIEUWENHOVE und Kaat LEUS, Staatsräte, Jan VELAERS und Johan PUT, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Kanzler.

Der Bericht wurde von Wendy DEPESTER, beigeordneter Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 30. Januar 2014 abgegeben.

*

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 Rechtsgrundlage, sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE UND RECHTSGRUNDLAGE DES ENTWURFS

2.1. Der zur Begutachtung vorgelegte Erlassentwurf zielt darauf ab, dem (statutarischen und vertraglichen) Personal des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft und dem Personal der davon abhängenden öffentlichen Einrichtungen einen zusätzlichen Urlaubstag zu gewähren, wenn diese Personalmitglieder das Alter von 59 Jahren erreichen. Diese Maßnahme ist Teil einer allmählichen Erhöhung der Urlaubstagezahl ab einem bestimmten Alter (zum ersten Mal ab dem 45. Lebensjahr), um die Personalmitglieder länger im Arbeitsprozess zu halten.

Dazu wird in Artikel 1 des Entwurfs darauf abgezielt, Artikel 26 § 3 Nr. 4 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 28. Dezember 1994 ‚über die Geschäftsordnung des Vertragspersonals für die Berufsausbildung des gemeinschaftlichen und regionalen Amtes für Berufsausbildung und Arbeitsbeschaffung (FOREM/GRABA)‘ zu ersetzen. Mit demselben Zweck, nämlich die Gewährung eines zusätzlichen Urlaubstags, wenn das Alter von 59 Jahren erreicht wird, zielen die Artikel 2 und 3 des Entwurfs darauf ab, Artikel 105 Absatz 4 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 27. Dezember 1996 ‚zur Organisation des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft und zur Regelung der Anwerbung, der Laufbahn und der Besoldung der Beamten‘ bzw. Artikel 99 Absatz 2 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 10. März 1999 ‚zur Festlegung des administrativen und finanziellen Statuts des Personals des Belgischen Rundfunk- und Fernsehentrums der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ um eine Nr. 7 zu ergänzen.

Obwohl der Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 7. Juni 2001 ‚bezüglich der Organisation der Einrichtungen öffentlichen Interesses der Deutschsprachigen Gemeinschaft und zur Regelung der Anwerbung, der Laufbahn und der Besoldung der Beamten dieser Einrichtungen‘ nicht unmittelbar abgeändert wird, wird die beabsichtigte Abänderung des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 27. Dezember 1996 (Artikel 2 des Entwurfs) gemäß Artikel 2 § 1 des o.a. Erlasses vom 7. Juni 2001 ebenfalls auf das Personal der Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung, des Instituts für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand und in kleinen und mittleren Unternehmen und schließlich des Arbeitsamtes der Deutschsprachigen Gemeinschaft Anwendung finden.

2.2. Außerdem zielt der Entwurf darauf ab, Artikel 3 § 2 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 22. Dezember 2005 ‚zur Schaffung eines Sozialdienstes für das Personal der Regierung, des Ministeriums und bestimmter paragemeinschaftlicher Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ zu ersetzen und

Artikel 3 § 3 desselben Erlasses aufzuheben (Artikel 4 des Entwurfs). Hiermit wird außer einigen technischen Abänderungen beabsichtigt, den Betrag pro Personalmitglied zur Finanzierung des Sozialdienstes für das Personal der Regierung, des Ministeriums und bestimmter paragemeinschaftlicher Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft anzupassen.

2.3. Ziel ist es, dass der zu verabschiedende Erlass am 1. Januar 2014 (rückwirkend) in Kraft tritt (lies: mit Wirkung vom 1. Januar 2014 in Kraft tritt) (Artikel 5).

3.1. Der Präambel des Entwurfs zufolge wird dafür eine Rechtsgrundlage in Artikel 54 Absatz 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ gesucht, in dem bestimmt wird, dass die Artikel 87 §§ 1 bis 4, 88 §§ 1 und 2 und 89 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ auf die Deutschsprachige Gemeinschaft entsprechend anwendbar sind. Eine Rechtsgrundlage wird ebenfalls in Artikel 102 § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 25. Mai 2009 ‚über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ gesucht, der die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft damit beauftragt, das Dienstrecht der Bediensteten und den Stellenplan der Einrichtungen öffentlichen Interesses festzulegen.

Unbeschadet der nachstehend über Artikel 4 des Entwurfs formulierten Bemerkung, verleihen die o.a. Bestimmungen tatsächlich dem entworfenen Erlass eine Rechtsgrundlage, wobei Artikel 54 Absatz 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 jedoch im Zusammenhang mit Artikel 87 § 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zu lesen ist. Durch letztgenannte Bestimmung werden die Gemeinschaften und Regionen damit beauftragt, unbeschadet des Artikels 87 § 4 desselben Sondergesetzes die Regeln für das Verwaltungs- und Besoldungsstatut ihres endgültig ernannten, zeitweiligen und Hilfspersonals, mit Ausnahme der Pensionsregelung, festzulegen.

Infolgedessen verleiht ebenfalls Artikel 87 § 3 dieses Sondergesetzes dem entworfenen Erlass eine Rechtsgrundlage, sodass in dessen Präambel auch auf diesen Artikel verwiesen werden muss.

3.2. Zu der Rechtsgrundlage von Artikel 4 des Entwurfs befragt, erklärte die Beauftragte Folgendes:

„Rechtsgrundlage von Artikel 4 des Erlassentwurfs ist das Gesetz vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, insbesondere Artikel 54“.

Artikel 54 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ist jedoch als Rechtsgrundlage unzureichend. Bezüglich einer entsprechenden Bestimmung über einen Entwurf, der zum Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 22. Dezember 2005 geworden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung in ihrem Gutachten Nr. 38.484/3 vom 5. Juli 2005 Folgendes bemerkt:

„3.3. Weiter muss festgestellt werden, dass der entworfene Text Bedenken hervorruft, insofern ein Erlass der Regierung die Gewährung von Zuschüssen regelt und Verpflichtungen für gewisse paragemeinschaftliche Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft einführt.

3.3.1. Zwecks Finanzierung des Sozialdienstes bestimmen die Artikel 3, § 2, und 4, Absatz 2, des Entwurfs, dass die Regierung und gewisse paragemeinschaftliche Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft für einen bestimmten Betrag pro Personalmitglied zugunsten der zugelassenen Vereinigung sorgen müssen. Der entworfene Erlass führt demzufolge einen Zuschuss für die zugelassene Vereinigung ein.

Obschon die Regierung gemäß Artikel 54 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Verbindung mit Artikel 87 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen berechtigt ist, einen Sozialdienst zu schaffen und dessen Verwaltung unter bestimmten Bedingungen auf eine Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht zu übertragen, bieten diese Artikel keine Rechtsgrundlage für die Einführung eines Zuschusses.

Gemäß Artikel 12, Absatz 3, der am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über das staatliche Rechnungswesen kann für die Festlegung der Bedingungen der Gewährung von Zuschüssen nur entweder in einem organisierenden Dekret zur Einführung des Zuschusses oder in einer Bestimmung des allgemeinen Ausgabenhaushaltsplanes, die die Art des Zuschusses präzisiert, eine Rechtsgrundlage gefunden werden. Anscheinend fehlt eine solche Rechtsgrundlage.

3.3.2. Es ist weiter zu bemerken, dass die Regierung - vorbehaltlich einer diesbezüglichen ausdrücklichen Ermächtigung in einem Dekret - einer von der Deutschsprachigen Gemeinschaft getrennten juristischen Person Verpflichtungen, einschließlich finanzieller Verpflichtungen, nur durch Dekret auferlegen darf. Im vorliegenden Fall fehlt auch die notwendige Rechtsgrundlage für die Auferlegung solcher Verpflichtungen“.

Diese Bemerkung bleibt heute noch relevant, mit der Einschränkung, dass Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 16. Mai 2003 ‚zur Festlegung der für die Haushalte, die Kontrolle der Zuschüsse und die Buchführung der Gemeinschaften und Regionen sowie für die Organisation der Kontrolle durch den Rechnungshof geltenden allgemeinen Bestimmungen‘ seitdem Artikel 12 Absatz 3¹ der am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze ‚über die Staatsbuchführung‘ ersetzt hat. Wie Artikel 12 Absatz 3 dieser koordinierten Gesetze bestimmt Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes vom 16. Mai 2003, dass in Ermangelung einer organisierenden Gesetzesbestimmung der Ausgabenhaushaltsplan für jeden Zuschuss eine Sonderbestimmung, die die Art des Zuschusses verdeutlicht, enthalten muss. Auch in Artikel 57 § 2 Absatz 2 des Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 25. Mai 2009 ‚über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ wird bestätigt, dass „[f]ür jeden Zuschuss, der nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, (...) das Haushaltsdekret eine Bestimmung [enthält], die die Art des Zuschusses verdeutlicht. Diese Zuschüsse können zu den von der Regierung festgelegten Bedingungen gewährt werden“. Hier fehlt jedoch anscheinend solch eine besondere Bestimmung².

¹ Artikel 12 Absatz 3 der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung wurde, was die Deutschsprachige Gemeinschaft angeht, durch Artikel 130 des Dekrets vom 25. Mai 2009 ‚über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ aufgehoben.

² Damit eine Bezuschussungsregelung wie diejenige, die in Artikel 4 des Entwurfs enthalten ist, seine Rechtsgrundlage in einer Haushaltsbestimmung weiter finden kann, muss die Ermächtigung zur Bezuschussung von Jahr zu Jahr in den aufeinander folgenden Haushaltsplänen wiederholt werden. Da für das Haushaltsjahr 2014 noch kein Haushaltsdekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft veröffentlicht worden ist, kann nicht nachgeprüft werden, ob dieses Dekret eine Haushaltsbestimmung enthält, die Artikel 4 eine – sich jedoch auf das Haushaltsjahr 2014 beschränkende – Rechtsgrundlage verleihen kann.

Außerdem muss aus Artikel 4 des Entwurfs abgeleitet werden, dass die entworfene Regelung als eine permanente Regelung, deren Geltungsdauer mehr als ein einziges Haushaltsjahr beträgt, betrachtet werden muss. Die Rechtsgrundlage für eine Bezuschussungsregelung, deren Geltungsdauer das Haushaltsjahr überschreitet, muss normalerweise durch eine im Wege eines getrennten Dekrets festgelegte organisierende Regelung verliehen werden, was hier auch zu fehlen scheint.

Daraus ist zu schlussfolgern, dass Artikel 4 des Entwurfs nicht verabschiedet werden kann, solange es dafür keine Dekretsgrundlage gibt.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

Präambel

4. Die Präambel muss unter Berücksichtigung der Bemerkung Nr. 3.1 angepasst werden.

Außerdem muss der zehnte Absatz der Präambel, der der elfte Absatz wird, um das Datum des Einverständnisses des für den Haushalt und das Personal zuständigen Ministerpräsidenten, d.h. den 12. Dezember 2013, ergänzt werden.

Artikel 1

5. Artikel 1 des Entwurfs soll wie folgt verfasst werden:

„Artikel 1. In den Artikel 26 § 3 Nr. 4 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 28. Dezember 1994 über die Geschäftsordnung des Vertragspersonals für die Berufsausbildung des gemeinschaftlichen und regionalen Amtes für Berufsausbildung und Arbeitsbeschaffung (FOREM/GRABA), ersetzt durch den Erlass vom 4. September 2012, wird nach dem fünften Gedankenstrich ein sechster Gedankenstrich mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„- 59 Jahre“;³.

Artikel 5

6. Artikel 5 zielt darauf ab, die entworfene Regelung, wenn auch beschränkt, rückwirken zu lassen.

Das Verleihen einer Rückwirkung an Erlasse ist nur unter bestimmten Bedingungen annehmbar, nämlich wenn die Rückwirkung auf einer Rechtsgrundlage beruht, die

³ Siehe *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Staatsrat, 2008, Empfehlung Nr. 110.2, auf der Website des Staatsrats zu konsultieren (www.raadvst-consetat.be).

Rückwirkung sich auf eine Regelung bezieht, die unter Berücksichtigung des Gleichheitsprinzips Vorteile verschafft, oder insofern die Rückwirkung für die Kontinuität oder das gute Funktionieren der Verwaltung nötig ist und im Prinzip keine wohlerworbene Situation beeinträchtigt. Die Rückwirkung der betreffenden Bestimmungen kann nur verliehen werden, wenn sie in einen der o.a. Fälle hineinpassen kann.

Um Erläuterung darüber gebeten, hat die Beauftragte das rückwirkende Inkrafttreten wie folgt begründet:

„Der Erlass soll aus praktischen Gründen und der Einfachheit halber am 1. Januar in Kraft treten.

Am ersten Werktag des Jahres gewähren wir den Mitarbeitern das ihnen zustehende Kapital an Jahresurlaub, indem wir die entsprechenden manuellen Kodierungen im Zeitverwaltungssystem machen. Bei einem späteren Inkrafttreten des Erlasses müssten wir bei allen Mitarbeitern, denen durch diesen Erlass ein weiterer Urlaubstag gewährt wird, die zu Beginn des Jahres gemachten Einkodierungen nachträglich aktualisieren. Um dies zu vermeiden, haben wir ein Inkrafttreten zum 1. Januar vorgesehen.

Das gleiche gilt für die Überweisung der Mittel zugunsten der VoG Sozialdienst. Um den Gesamtbetrag, der dem Sozialdienst für 2014 zusteht, in einem Male direkt zu Beginn des Jahres überweisen zu können, soll der Erlass zum 1. Januar 2014 in Kraft treten“.

Unter Berücksichtigung der gegebenen Erläuterung kann die betreffende Regelung gebilligt werden. Es ist jedoch zu empfehlen, Artikel 5 des Entwurfs wie folgt zu verfassen:

„Art. 5. Dieser Erlass tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2014 in Kraft“.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS

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

DER HAUPTKANZLER

Danièle LANGBEEN