



Übersetzung

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 57.110/3

vom 13. März 2015

über

einen Entwurf eines Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ,zur Regelung der Spesenerstattung in gewissen
Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft'

Am 11. Februar 2015 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Entwurf eines Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Regelung der Spesenerstattung in gewissen Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ abzugeben.

Der Entwurf wurde von der dritten Kammer am 3. März 2015 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jo BAERT, Kammerpräsident, Jan SMETS und Kaat LEUS, Staatsräte, Jan VELAERS und Johan PUT, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Kanzler.

Der Bericht wurde von Raf AERTGEERTS, Erster Auditor-Abteilungsleiter, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 13. März 2015 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 bezweckt die Festlegung der Regelung der Erstattung der Spesen, die die Personalmitglieder der in Artikel 2 Nr. 2 des Dekrets vom 25. Mai 2009 'über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft'¹ erwähnten „Einrichtungen“ der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Interesse oder im Auftrag der Verwaltungsbehörde, die sie beschäftigt, tragen und die bei der Ausführung eines Dienstauftrags anfallen.

Der Entwurf enthält vier Kapitel. Kapitel 1 regelt die Allgemeinen Bedingungen der Spesenerstattung. Zu diesem Zweck bestimmt der Entwurf den Anwendungsbereich des zu verabschiedenden Erlasses und enthält eine Reihe von Begriffsbestimmungen. In demselben Kapitel werden der Grundsatz der Spesenerstattung sowie die Erfordernis der Belegbarkeit der Spesen und deren dienstliche Begründung verankert. In Kapitel 2 werden die besonderen Bedingungen der Spesenerstattung für Dienstfahrten mit dem Transportmittel, das aufgrund der Fahrtkosten und der Fahrtdauer am besten geeignet ist, bestimmt, einschließlich des Rückgriffs auf öffentliche Transportmittel, des Rückgriffs auf Dienstfahrzeuge der Einrichtungen oder Amtsfahrzeuge und des Rückgriffs auf Privatfahrzeuge der Bediensteten. Im selben Kapitel werden noch die besonderen Bedingungen für die Erstattung der Kosten bei Aufenthalten mit Übernachtung, der Bewirtungskosten, der Restaurantkosten und verschiedener Kosten wie Telefon- und sonstigen Kommunikationsgebühren, ebenfalls von Mitgliedschaftsbeiträgen an Fachverbände festgelegt. Kapitel 3 regelt das anzuwendende Verfahren der Spesenerstattung und Kapitel 4 enthält einige Schlussbestimmungen.

2.2. Aus der Präambel des Entwurfs geht hervor, dass die Rechtsgrundlage der entworfenen Regelung in Artikel 51 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 'über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft' und in Artikel 102 § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 25. Mai 2009 gesucht wird.

In Artikel 51 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 wird bestimmt, dass die Artikel 62, 68 bis 73, 78, 79 §§ 1 und 3, 81 und 82 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 'zur Reform der Institutionen' auf die Deutschsprachige Gemeinschaft entsprechend anwendbar sind. Im Einverständnis mit dem Beauftragten ist jedoch festzustellen, dass diese Bestimmung keine Rechtsgrundlage für den zu verabschiedenden Erlass bietet.

¹ Gemäß Artikel 2 Nr. 2 des Dekrets vom 25. Mai 2009 sind diese Einrichtungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft a) die Dienste der Hauptverwaltung; b) die Dienste mit getrennter Geschäftsführung gemäß Artikel 74 dieses Dekretes und c) die gemäß Artikel 87 des Dekretes vom 25. Mai 2009 errichteten Einrichtungen öffentlichen Interesses (mit Rechtspersönlichkeit).

Der entworfene Erlass findet hingegen seine Rechtsgrundlage in Artikel 54 Absatz 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 in Zusammenhang mit Artikel 87 § 3 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, zumindest insofern dieser Artikel auf die Personalmitglieder der Dienste der Deutschsprachigen Gemeinschaft anwendbar ist. Durch Artikel 54 Absatz 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 wird (insbesondere) Artikel 87 §§ 1 bis 4 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für entsprechend anwendbar erklärt. In Artikel 87 § 3 Absatz 1 dieses Sondergesetzes werden die Gemeinschaften und die Regionen damit beauftragt, die Regeln für das Verwaltungs- und Besoldungsstatut ihres endgültig ernannten, zeitweiligen und Hilfspersonals mit Ausnahme der Pensionsregelung festzulegen.

2.3. Insofern der zu verabschiedende Erlass auch auf die Personalmitglieder der in Artikel 2 Nr. 2 c) des Dekrets vom 25. Mai 2009 erwähnten Einrichtungen, nämlich der gemäß Artikel 87 dieses Dekrets errichteten öffentlichen Einrichtungen, anwendbar ist, ist dessen Rechtsgrundlage auch in Artikel 102 § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 25. Mai 2009 zu suchen. Diese Bestimmung ermächtigt die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, das Dienstrecht der Bediensteten und den Stellenplan dieser Einrichtungen festzulegen.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

ALLGEMEINE BEMERKUNG

3.1. Die entworfene Regelung enthält verschiedene Ermächtigungen an den für Finanzen zuständigen Minister (nachstehend: der Minister). Artikel 3 letzter Absatz des Entwurfs zielt nämlich darauf ab, den Minister zu ermächtigen, weitere Fälle zu bestimmen, in denen der Erlass aufgrund spezifischer Spesenregelungen keine Anwendung findet. In Artikel 7 § 3 Absatz 2 des Entwurfs wird beabsichtigt, den Minister zu ermächtigen, die Modalitäten zur Anschaffung und Nutzung der Amtsfahrzeuge vorzuschreiben und Artikel 8 Absatz 2 bezweckt, ihn zu ermächtigen, die Verwendung bestimmter Tarifformeln vorzuschreiben. Schließlich zielt Artikel 15 Absatz 2 des Entwurfs darauf ab, dem Minister die Ermächtigung zu erteilen, in Abweichung von Absatz 1 dieses Artikels eine pauschale Kilometerentfernung für bestimmte Fahrtstrecken festzulegen.

Wie der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, bereits in der Vergangenheit mehrmals festgestellt hat, kann das Erteilen einer Verordnungsbefugnis durch die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft an einen ihrer Mitglieder nur als zulässig betrachtet werden, insofern diese Ermächtigung sich nur auf Regeln nebensächlicher Art oder beschränkten Interesses bezieht. Um Erläuterungen über die entworfenen Ermächtigungen gebeten, antwortete der Beauftragte Folgendes:

- was den entworfenen Artikel 3 letzter Absatz betrifft:

„Diese Bestimmung wird aus rein praktischen Gründen mit sehr geringer Tragweite eingefügt. Sie ist notwendig, um punktuell auftretende Ereignisse abzudecken, beispielsweise um in gewissen Fällen Spesen oder Auslagen pauschal zu erstatten.“

- was den entworfenen Artikel 7 § 3 Absatz 2 betrifft:

„Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär technische Details zu regeln (Anschaffungswert, Laufzeit, Finanzierung).“

- was den entworfenen Artikel 8 Absatz 2 betrifft:

„Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär technische Details zu regeln (Bestimmte Tarifformeln bei Zug- oder Flugreisen).“

- und schließlich was den entworfenen Artikel 15 Absatz 2 betrifft:

„Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär ein technische Detail zu regeln, damit die häufig gefahrenen Strecken gleich erstattet werden.“

Über einige dieser Ermächtigungen ist jedoch ein Vorbehalt zu formulieren. Die in Artikel 3 letzter Absatz des Entwurfs erwähnte Ermächtigung bezieht sich auf (eine Beschränkung von dem) den Anwendungsbereich der entworfenen Regelung. Der Minister wird nämlich die Fälle bestimmen können, in denen der zu verabschiedende Erlass „aufgrund spezifischer Spesenregelungen keine Anwendung findet“, was nicht als eine rein nebensächliche oder detailmäßige Angelegenheit betrachtet werden kann. Derselbe Vorbehalt gilt für die in Artikel 7 § 3 Absatz 2 des Entwurfs erwähnte ausgedehnte Ermächtigung (das Vorschreiben, ohne einzige Anweisung, Verdeutlichung oder Beschränkung, der „Modalitäten“ zur Anschaffung und Nutzung der Amtsfahrzeuge).

3.2. Weitere Bestimmungen des Entwurfs zielen darauf ab, Ermächtigungen an Beamte und an (den geschäftsführenden Direktor der) öffentliche(n) Einrichtungen zu erteilen. In Artikel 13 Absatz 2 des Entwurfs wird bezüglich der Kosten einer Kaskoversicherung bestimmt, dass „die Versicherungsmodalitäten und die Berechnungsweise (...) für die Dienste der Hauptverwaltung und die Dienste mit getrennter Geschäftsführung durch den Direktionsrat des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft und für die Einrichtungen öffentlichen Interesses durch den jeweiligen geschäftsführenden Direktor festgelegt werden“. Artikel 14 Absatz 2 des Entwurfs zielt darauf ab, in Abweichung von dessen Absatz 1 dem Direktionsrat des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft (was die Dienste der Hauptverwaltung und die Dienste mit getrennter Geschäftsführung anbelangt) bzw. dem geschäftsführenden Direktor (was die Einrichtungen öffentlichen Interesses betrifft) eine Ermächtigung zu verleihen, für bestimmte Bedienstete die zum Erhalt einer Kilometerentschädigung erforderliche Mindestfahrtstrecke aufzuheben².

Das Erteilen einer Verordnungsbefugnis an Beamte und an öffentliche Einrichtungen ist mit den allgemeinen Prinzipien des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht zu vereinbaren, da das Prinzip der Einheit der Verordnungskompetenz beeinträchtigt wird und jede unmittelbare Parlamentskontrolle ausbleibt. Außerdem bleiben die Garantien der klassischen Regelung, wie diejenigen hinsichtlich der Bekanntmachung und der vorbeugenden Kontrolle der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats aus. Solche Ermächtigungen können deshalb nur aus praktischen Gründen gerechtfertigt werden und insofern sie eine sehr beschränkte oder eine

² Damit wird wahrscheinlich gemeint, dass von dem totalen Mindestabstand für eine Kilometerentschädigung abgewichen werden kann.

hauptsächlich technische Tragweite haben; dazu darf davon ausgegangen werden, dass die Einrichtungen, die die betreffende Regelung anwenden oder überwachen müssen, auch am besten geeignet sind, um sie in Kenntnis der Sachlage zu regeln.

Darüber befragt antwortete der Beauftragte Folgendes:

- was Artikel 13 Absatz 2 betrifft:

„Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um primär technische Details zu regeln. Lediglich die Berechnungsweise und die Versicherungsmodalitäten werden delegiert – dies vor dem Hintergrund, dass diese Details von den Einrichtungen direkt mit dem Versicherer zu klären sind und somit nicht in vorliegendem Erlass geregelt werden können.“

- und was Artikel 14 Absatz 2 betrifft:

„Delegation mit sehr begrenzter Tragweite um ein primär technisches Detail zu regeln. Bestimmte Personen führen häufig kurze Dienstfahrten durch, weshalb eine Erstattung der Kosten sinnvoll ist.“

Die gegebene Erläuterung ist nicht überzeugend. Eine unterschiedliche Regelung für jeden Dienst oder jede Einrichtung bietet übrigens unzureichende Garantie im Bereich der Gleichberechtigung der Personalmitglieder im Dienste der Deutschsprachigen Gemeinschaft oder der davon abhängenden Einrichtungen. Die erwähnten Ermächtigungen sind folglich auszulassen. Hinsichtlich dieser Angelegenheiten³ kann jedoch erwogen werden, an den Minister eine Ermächtigung zu erteilen, so dass eine allgemeine und einheitliche Regelung ausgearbeitet werden kann, und zwar auch für die Fälle, in denen von der allgemeinen Regelung abgewichen werden kann.

BESONDERE BEMERKUNGEN

Präambel

4. Vor Absatz 1 der Präambel ist ein neuer Absatz hinzuzufügen, in dem auf Artikel 87 § 3 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ hingewiesen wird.

5. Im heutigen Absatz 1 der Präambel, der Absatz 2 wird, ist auf Artikel 54 Absatz 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 statt auf Artikel 51 dieses Gesetzes zu verweisen.

³ Es handelt sich einerseits um die Festlegung der Modalitäten bezüglich der (Kasko)versicherung und der Berechnungsweise deren Spesenerstattung und andererseits um die Bestimmung der Fälle, in denen von der zum Erhalt einer Kilometerentschädigung erforderlichen (Mindest)Fahrtstrecke abgewichen werden kann.

6. Schließlich muss in den heutigen dritten und fünften Absätzen der Präambel (die die vierten bzw. sechsten Absätze der Präambel werden) der Titel der darin erwähnten Königlichen Erlasse vom 24. Dezember 1964 und 26. März 1965 angepasst werden. Im dritten Absatz schreibe man „Personalmitglieder der föderalen öffentlichen Dienste“ statt „Personalmitglieder der Ministerien“ und im fünften Absatz „auf Vergütungen, Zulagen und Prämien“ und „Personals der föderalen öffentlichen Dienste“ statt „auf Vergütungen und Zulagen“ und „Personals der Ministerien“.

Artikel 1 und 3

7. Unbeschadet des unter 3.1 formulierten Vorbehalts über Artikel 3 letzter Absatz des Entwurfs ist der Deutlichkeit halber zu empfehlen, alle Bestimmungen, die sich auf die Fälle, in denen der zu verabschiedende Erlass keine Anwendung findet, in eine einzige Bestimmung aufzunehmen, in der der (persönliche⁴ und materielle⁵) Anwendungsbereich des zu verabschiedenden Erlasses völlig geregelt wird. Dies ist beispielsweise möglich, indem man den Inhalt von Artikel 3 Absatz 2 des Entwurfs in einen neuen Absatz 3 in Artikel 1 überträgt.

Artikel 24

8. Hinsichtlich Artikel 24 des Entwurfs ist die unter Nr. 4 Absatz 3 formulierte Bemerkung über den Titel der darin erwähnten Königlichen Erlasse zu wiederholen.

Artikel 26

9. Der zu verabschiedende Erlass tritt „am Tag seiner Veröffentlichung“ in Kraft.

Es sei denn, dass ein spezifischer Grund für eine Abweichung von der gewöhnlichen, durch Artikel 53 Absatz 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 bestimmten Frist für das Inkrafttreten (zehn Tage nach der Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt) besteht, ist von dem unmittelbaren Inkrafttreten am Tage der Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt im Prinzip abzusehen, damit jedem eine angemessene Frist zur Kenntnisnahme der neuen Regeln gelassen wird.

Auf die Frage, aus welchen Gründen Artikel 26 des zu verabschiedenden Erlasses von der gewöhnlichen Frist für das Inkrafttreten abweicht, antwortete der Beauftragte Folgendes:

„Es handelt sich hier um einen Fehler im Vorentwurf des Erlasses. Nach Eintreffen des Gutachten des Staatsrates werden wir diese Bestimmung [streichen], wonach der Erlass zehn Tage nach seiner Veröffentlichung in Kraft treten wird.“

⁴ In Artikel 1 Absatz 2 des Entwurfs wird bestimmt, dass der zu verabschiedende Erlass in Abweichung von Absatz 1 dieses Artikels *keine* Anwendung auf gewisse *Dienste* findet.

⁵ In Artikel 3 Absatz 2 des Entwurfs wird bestimmt, dass der zu verabschiedende Erlass in Abweichung von Absatz 1 dieses Artikels *keine* Anwendung auf bestimmte *Kategorien* von Beförderungskosten, Kilometerentschädigungen, Anwesenheitsgeldern und Fahrtentschädigungen findet.

Die entworfene Bestimmung ist infolgedessen zu streichen.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

ANNEMIE GOOSSENS

JO BAERT

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

DER HAUPTKANZLER,

Danièle LANGBEEN