



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 59.863/3
vom 26. September 2016

über

einen Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft
„zur Schaffung einer Dienststelle der Deutschsprachigen
Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben“

Am 19. Juli 2016 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für Familie, Gesundheit und Soziales der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die von Rechts wegen bis zum 2. September 2016 ^(*) und abermals bis zum 23. September 2016 verlängert wurde, ein Gutachten über einen Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Schaffung einer Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der dritten Kammer am 20. September 2016 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jan SMETS, Staatsrat, Präsident, Jeroen VAN NIEUWENHOVE und Koen MUYLLE, Staatsräte, Jan VELAERS, Beisitzer, und Greet VERBERCKMOES, Greffier.

Der Bericht wurde von Brecht STEEN, Erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 26. September 2016 abgegeben.

*

^(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 a.E. der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge diese Frist von Rechts wegen um fünfzehn Tage verlängert wird, wenn sie zwischen dem 15. Juli und dem 31. Juli einsetzt oder zwischen dem 15. Juli und dem 15. August abläuft.

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 Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

2. Mit dem zur Begutachtung vorgelegten Dekretvorentwurf wird darauf abgezielt, eine Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für selbstbestimmtes Leben (nachstehend: die Dienststelle) in der Form einer öffentlichen, die Rechtspersönlichkeit besitzenden Einrichtung zu errichten. Die Dienststelle übernimmt die Aufgaben der Dienststelle für Personen mit einer Behinderung und der Beratungsstelle für die häusliche, teilstationäre und stationäre Hilfe. Sie wird auch für die der Deutschsprachigen Gemeinschaft anlässlich der Sechsten Staatsreform übertragenen Mobilitätshilfen zuständig.

Kapitel 1 des Entwurfs enthält allgemeine Bestimmungen, die u.a. Definitionen enthalten. Kapitel 2 bezieht sich auf die Errichtung der Dienststelle.

In Kapitel 3 werden die Aufgaben der Dienststelle definiert. Neben allgemeinen politischen Aufgaben und verschiedenen Aufgaben zugunsten der Nutznießer (denen eventuell auch gewisse von der Regierung zu bestimmende Verpflichtungen der Nutznießer gegenüberstehen) (Artikel 6 bis 10) nimmt die Dienststelle einige besondere Aufgaben zugunsten der Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen, wobei sie sich an zu anerkennende Dienstleister wenden kann (Artikel 11 bis 14), bzw. einige besondere Aufgaben zugunsten der Senioren wahr (Artikel 15 und 16). Der Dienststelle werden ebenfalls Inspektions- und Kontrollaufgaben zugewiesen (Artikel 17). Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft (nachstehend: die Regierung) wird ermächtigt, weitere Rahmbedingungen und Verfahrensbestimmungen in Bezug auf diese Aufgaben festzulegen, sowie die Dienststelle mit weiteren Aufträgen zu beauftragen (Artikel 18 und 19).

Kapitel 4 ist der Verwaltung der Dienststelle gewidmet. Nacheinander werden die Zusammensetzung, die Arbeitsweise und die Aufgaben des Verwaltungsrats (Artikel 20 bis 25) und des beratenden Fachgremiums (Artikel 26 bis 30), sowie die Einsetzung der Dienstleisterkonferenzen (Artikel 31), die Aufgaben und die Rechtsstellung des geschäftsführenden Direktors (Artikel 32 und 33) und die Pensionsregelung des Personals (Artikel 34) festgelegt.

Kapitel 5 betrifft die strukturelle Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Die Kapitel 6 und 7 enthalten Bestimmungen über die elektronische Kommunikation der Dienststelle mit den Nutznießern (Artikel 36 bis 40) und über die Vertraulichkeit und den Schutz der personenbezogenen Daten (Artikel 41 bis 46).

¹ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

Kapitel 8 enthält Bestimmungen in Bezug auf die Finanzmittel der Dienststelle (Artikel 47), auf die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrats, die Experten und der Mitglieder des beratenden Fachgremiums (Artikel 48), und auf die mögliche Rückforderung durch das Eintreten der Dienststelle in die Rechte des Nutznießers (Artikel 49).

Kapitel 9 enthält eine Reihe Abänderungs- und Aufhebungsbestimmungen (Artikel 50 bis 75), sowie Übergangsbestimmungen (Artikel 76 bis 78). Das zu verabschiedende Dekret tritt am 1. Januar 2017 in Kraft, mit Ausnahme von Artikel 16, der am 1. Januar 2018 in Kraft tritt (Artikel 79).

ZUSTÄNDIGKEIT

3. Insofern er bestimmt, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats die deutsche Sprache oder Gebärdensprache beherrschen müssen, regelt Artikel 21 § 2 des Entwurfs eine Anforderung in Sachen Sprachkenntnis. Der Verfassungsgerichtshof hat diesbezüglich Folgendes entschieden:

„B.8.2. In den Angelegenheiten, in denen der Verfassungsgeber die Zuständigkeit für die Regelung des Sprachengebrauchs nicht dem föderalen Gesetzgeber oder den Gemeinschaftsgesetzgebern zugewiesen hat, umfasst die Zuständigkeit für die Regelung einer bestimmten Angelegenheit diejenige, Anforderungen an die Sprachkenntnisse aufzuerlegen, unter der Bedingung, dass ein ausreichend enger Zusammenhang zwischen der betreffenden Angelegenheit und den betreffenden Anforderungen besteht, sowie unter der Bedingung, dass diese Anforderungen nicht weiter gehen als das, was als notwendig erachtet werden kann für die sachdienliche Ausführung der betreffenden Aufgaben.

B.8.3. Dies gilt nicht für die Angelegenheiten, in denen der Verfassungsgeber die Zuständigkeit für die Regelung des Sprachengebrauchs einem bestimmten Gesetzgeber zugewiesen hat. Die Zuständigkeit für die Regelung der Sprachkenntnisse ist grundsätzlich nämlich eine logische Folge der Zuständigkeit für die Regelung des Sprachengebrauchs. Es obliegt der für die Regelung des Sprachengebrauchs zuständigen Behörde, ebenfalls das Niveau der Sprachkenntnisse, das erforderlich ist, um die Verpflichtungen in Bezug auf den Sprachgebrauch zu erfüllen, sowie die Weise, auf die der erforderliche Nachweis der Sprachkenntnis erbracht werden kann, festzulegen. Wenn der föderale Gesetzgeber aufgrund der Verfassung befugt ist, den Sprachgebrauch in einer bestimmten Angelegenheit zu regeln, ist er ebenfalls befugt, die Sprachkenntnis in dieser Angelegenheit zu regeln. Ebenso sind die Gemeinschaften, wenn sie aufgrund der Verfassung befugt sind, den Sprachgebrauch in einer bestimmten Angelegenheit zu regeln, auch befugt, die Sprachkenntnis in dieser Angelegenheit zu regeln“².

Die entworfene Bestimmung betrifft die Sprachkenntnis der Personen, die der Verwaltung angehören, und umfasst demzufolge die Regelung über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten. Insofern aus Artikel 130 § 1 der Verfassung hervorgeht, dass nicht die Deutschsprachige Gemeinschaft, sondern die Föderalbehörde zuständig ist, um in dem deutschen Sprachgebiet den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten zu regeln, ist der Dekretgeber der Deutschsprachigen Gemeinschaft auch nicht zuständig, um durch Artikel 21 § 2 des Entwurfs Anforderungen in Sachen Sprachkenntnis aufzuerlegen.

² Verfassungsgerichtshof, 12. März 2015, Nr. 28/2015, B.8.2. - B.8.3.

FORMVORSCHRIFTEN

4. Gemäß Artikel 9 § 3 des Dekrets vom 19. Juni 1990 ‚zur Schaffung einer Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit einer Behinderung‘ holt die Regierung über jeden Entwurf eines Dekretes oder eines Erlasses bezüglich der Aufgaben dieser Dienststelle das Gutachten deren Verwaltungsrates ein. Da Artikel 75 des Entwurfs die Aufhebung dieses Dekrets, und infolgedessen auch die Aufhebung der Aufgaben dieser Dienststelle bezweckt, muss dieses Gutachten eingeholt werden. Aus dem Dossier geht nicht hervor, dass dieses bereits geschehen ist.

Sollte der dem Staatsrat vorgelegte Text infolge dieses Gutachtens noch abgeändert werden, so sind die abgeänderten oder hinzugefügten Bestimmungen zwecks Einhaltung der Vorschrift von Artikel 3 § 1 Absatz 1 der Gesetze über den Staatsrat der Gesetzgebungsabteilung vorzulegen.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

A. Übereinstimmung mit dem in Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ verankerten Legalitätsprinzip

5. Aus Artikel 5 des Entwurfs geht hervor, dass die Dienststelle in der Form einer öffentlichen, die Rechtspersönlichkeit besitzenden Einrichtung errichtet wird³. Diesbezüglich ist Artikel 9 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘⁴, dem zufolge die Gründung, die Zusammensetzung, die Befugnis, die Arbeitsweise und die Kontrolle durch Dekret geregelt werden, zu beachten.

Die entworfene Regelung ist im Prinzip mit dieser Vorschrift vereinbar, da sie die wesentlichen Grundsätze der Schaffung (Artikel 5 und 26 des Entwurfs), der Zusammensetzung (Artikel 20, 21, 22, 27 und 28 des Entwurfs), der Zuständigkeit (Artikel 6 bis 19 und 29 des Entwurfs) und der Arbeitsweise (Artikel 23 bis 25 und 30) der Dienststelle, sowie des bei dieser Dienststelle errichteten beratenden Fachgremiums, enthält. Die Aufsicht wird in den Artikeln 88 und 89 des Dekrets vom 25. Mai 2009 ‚über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘, die gemäß Artikel 5 Absatz 2 zweiter Satz des Entwurfs anwendbar sind, geregelt.

B. Übereinstimmung mit dem in Artikel 23 der Verfassung verankerten Legalitätsprinzip

6. Verschiedene in den Artikeln 7 bis 16 und 18 des Entwurfs stehende Ermächtigungen an die Regierung betreffen nicht so sehr die Organisation einer öffentlichen Einrichtung, sondern mindestens teilweise die Ausübung des in Artikel 23 der Verfassung

³ Gemäß Artikel 87 des Dekrets vom 25. Mai 2009 ‚über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘.

⁴ Der gemäß Artikel 5 § 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ auf die Deutschsprachige Gemeinschaft entsprechend anwendbar ist.

vorgesehenen Rechts auf sozialen Beistand, auf Gesundheitsschutz und auf eine angemessene Wohnung. Aufgrund von Artikel 23 Absatz 2 der Verfassung gewährleistet „das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmt [es] die Bedingungen für ihre Ausübung“.

Aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs geht hervor, dass der o.a. Artikel 23 der Verfassung es nicht verbietet, Ermächtigungen zu erteilen, sofern diese Ermächtigungen sich auf „Maßnahmen“⁵ oder auf „die Durchführung“⁶ oder noch auf „die Annahme“⁷ von Maßnahmen beziehen, „deren Gegenstand durch den Gesetzgeber festgelegt wurde“ und dass Artikel 23 der Verfassung „keineswegs dagegen spricht, dass der Gesetzgeber dem König die Befugnis erteilt, eine bestimmte Angelegenheit, deren Gegenstand er angibt, zu präzisieren“⁸. Solche Ermächtigungen müssen „sich auf die Annahme von Maßnahmen beziehen, deren Gegenstand der zuständige Gesetzgeber angegeben hat“⁹.

Aus seiner Gutachtenpraxis geht hervor, dass der Staatsrat der Meinung ist, dass diese Entscheide dennoch darauf hinweisen, dass der Gesetzgeber sich bei der Festlegung des „Gegenstandes“ eines zu gewährleistenden sozialen, wirtschaftlichen oder kulturellen Grundrechtes nicht darauf beschränken kann, es ohne weiteres der Regierung zu überlassen, die Tragweite, den persönlichen Geltungsbereich und die Bedingungen zur Gewährung dieser Rechte zu bestimmen¹⁰.

Die in den Artikeln 8 Absatz 2, 10, 11 § 2, 13 Absatz 2, 14, 16 Absatz 2, und 18 des Entwurfs enthaltenen Ermächtigungen sind sehr allgemein formuliert und überlassen es fast vollständig der Regierung, den Anwendungsbereich, den Umfang und die Bedingungen der darin enthaltenen Maßnahmen festzulegen. Sie stehen demzufolge im Widerspruch zu dem in Artikel 23 der Verfassung enthaltenen Legalitätsprinzip. Um mit dieser Verfassungsbestimmung in Übereinstimmung zu sein, müssen mehr Elemente dieser Maßnahmen in den Entwurf selbst aufgenommen werden.

⁵ Verfassungsgerichtshof, 5. März 2015, Nr. 24/2015, B.39 und Verfassungsgerichtshof, 30. April 2015, Nr. 47/2015, B.7.

⁶ Verfassungsgerichtshof, 10. Juli 2008, Nr. 101/2008, B.39; Verfassungsgerichtshof, 18. Dezember 2008, Nr. 182/2008, B.6.3; Verfassungsgerichtshof, 11. Juli 2013, Nr. 110/2013, B.4; Verfassungsgerichtshof, 3. April 2014, Nr. 62/2014, B.3.2. Siehe auch Verfassungsgerichtshof, 5. Mai 2009, Nr. 73/2009, B.6.4.

⁷ Verfassungsgerichtshof, 9. Dezember 2010, Nr. 135/2010, B.15; Verfassungsgerichtshof, 22. Dezember 2010, Nr. 151/2010, B.4; Verfassungsgerichtshof, 28. Juni 2012, Nr. 84/2012, B.5.2.

⁸ Verfassungsgerichtshof, 12. Juli 2012, Nr. 88/2012, B.13.3.

⁹ Verfassungsgerichtshof, 17. März 2016, Nr. 42/2016, B.8.1.

¹⁰ Siehe z.B. das Gutachten des Staatsrats 54.820/1 vom 24. Januar 2014 über einen Vorentwurf eines Dekrets, der zum Dekret vom 25. April 2014 ‚houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap‘ geworden ist, *Parl. Dok. Fl.Parl.* 2013-14, Nr. 2429/1, 109-126 und das Gutachten des Staatsrats 58.321/1-2-3-4-VR vom 28. Oktober 2015 über einen Vorentwurf, der zum Programmgesetz (I) vom 26. Dezember 2015 geworden ist, *Parl. Dok. Kammer* 2015-16, Nr. 1479/1, 101-102.

C. Prüfung im Lichte der Dienstleistungsrichtlinie

7.1. Artikel 12 des Entwurfs bestimmt, dass jeder Dienstleister, der bestimmte darin aufgelistete Unterstützungsmaßnahmen für Kinder, Jugendliche oder Erwachsene anbietet, muss vor Aufnahme dieser Tätigkeit von der Dienststelle anerkannt sein. Eine solche Regelung scheint, ein Genehmigungssystem im Sinne von Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 'über Dienstleistungen im Binnenmarkt' (nachstehend: Dienstleistungsrichtlinie) zu sein.

Da nicht alle in Artikel 12 des Entwurfs erwähnten Tätigkeiten, die von den betroffenen Dienstleister ausgeübt werden können, unter die in Artikel 2 Absätze 2 und 3, der Dienstleistungsrichtlinie erwähnten Ausnahmegründe zu fallen scheinen, ist die Dienstleistungsrichtlinie wenigstens teilweise auf diese Tätigkeiten anwendbar. Daraus ergibt sich, dass in bestimmten Fällen das Genehmigungssystem die Artikel 10 und folgenden der Richtlinie beachten muss.

7.2. Artikel 13 Absatz 1 des Entwurfs enthält einzige Anerkennungsbedingungen, u.a. auf dem Gebiet der Organisation des Dienstleisters, die auf den ersten Anschein den Bedingungen von Klarheit und Unzweideutigkeit, Objektivität, vorhergehender öffentlicher Bekanntmachung, Transparenz und Zugänglichkeit (Artikel 10 Absatz 1 d) bis g) der Dienstleistungsrichtlinie) entsprechen. Es steht außerdem den Verfassern des Entwurfs zu, zu prüfen, ob diese Anerkennungsbedingungen nicht diskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sind (Artikel 10 Absatz 1 a) bis c) der Dienstleistungsrichtlinie).

Spezifisch müssen die Verfasser des Entwurfs prüfen, ob die entworfene Bedingung der Errichtung als Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht, mit der eine bestimmte Rechtsform von dem Dienstleister erfordert wird (siehe Artikel 15 Absatz 2 b) der Dienstleistungsrichtlinie), die in Artikel 15 Absatz 3 der Dienstleistungsrichtlinie erwähnten Bedingungen erfüllt. Fraglich ist selbst, ob diese Bedingung keine Staatsangehörigkeitsbedingung für den Dienstleister ist¹¹, was im Widerspruch zu Artikel 14 1) der Dienstleistungsrichtlinie stehen würde. Diese entworfene Bedingung sollte mindestens genauer in der Begründung gerechtfertigt werden.

7.3. Bei der Erstellung der Durchführungserlasse von Artikel 13 des Entwurfs werden selbstverständlich alle in der Dienstleistungsrichtlinie enthaltenen Bedingungen bezüglich Genehmigungsregelungen berücksichtigt werden müssen.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

Artikel 24

¹¹ Es steht nicht fest, dass es in anderen Mitgliedstaaten spezifische Rechtsformen für das Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht bestehen. In diesem Fall würde die entworfene Bedingung den Ausschluss von Dienstleistern aus den betroffenen Mitgliedsstaaten bedeuten.

8. In Artikel 24 § 2 des Entwurfs wird die Regierung dazu verpflichtet, über jeden Entwurf eines Dekretes oder eines Erlasses bezüglich der Aufgaben der Dienststelle das Gutachten des Verwaltungsrates einzuholen. In ihrer heutigen Fassung ist diese Pflicht eine wesentliche vorhergehende Formvorschrift, deren Einhaltung von der Verwaltungstreitsachenabteilung des Staatsrats sowie von Höfen und Gerichten überwacht werden wird. Diese Formalität kann nämlich den Inhalt von gesetzgebenden oder verordnenden Akten, auf die sie sich bezieht, beeinflussen, und betrifft außerdem den Schutz der Grundrechte der Personen, die von den politischen Maßnahmen betroffen werden.

Artikel 34

9. Gemäß Artikel 34 des Entwurfs unterliegen die Personalmitglieder der Dienststelle, einschließlich des geschäftsführenden Direktors, dem Gesetz vom 28. April 1958 ‚über die Pension der Personalmitglieder bestimmter Einrichtungen öffentlichen Interesses und ihrer Berechtigten‘. Wie der Finanzinspektor in seinem Gutachten vom 7. Juli 2016 bereits festgestellt hat, ist das Gesetz unter Anwendung von seinem Artikel 2 nur auf die Personalmitglieder, die endgültig ernannt wurden, oder die Praktikanten anwendbar und also nicht auf die Personalmitglieder, die unter Arbeitsvertrag angestellt wurden. Es wäre besser, dies in der entworfenen Bestimmung zu verdeutlichen.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

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

FÜR DEN CHEFGREFFIER,

Wim GEURTS
Greffier