



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 66.929/3
vom 20. Februar 2020

über

einen Entwurf eines Erlasses der Regierung der
Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Abänderung des Erlasses
der Regierung vom 22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets
vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der
Deutschsprachigen Gemeinschaft‘

Am 21. Januar 2020 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Minister für Kultur und Sport, Beschäftigung und Medien der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Entwurf eines Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom 18 November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ abzugeben.

Der Entwurf wurde von der dritten Kammer am 11. Februar 2020 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jo BAERT, Kammerpräsident, Jeroen VAN NIEUWENHOVE und Koen MUYLLE, Staatsräte, Jan VELAERS und Bruno PEETERS, Beisitzer, und Astrid TRUYENS, Greffier.

Der Bericht wurde von Rein THIELEMANS, erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 20. Februar 2020 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 DES ENTWURFS

2. Der zur Begutachtung vorgelegte Entwurf eines Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft (nachstehend: die Regierung) zielt darauf ab, den Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 22. Mai 2014 ‚zur Ausführung des Dekrets vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ in mehreren Hinsichten abzuändern.

So wird bestimmt, dass der Antrag auf Förderung als Kulturveranstalter und Kulturproduzenten die Beantragung der jährlichen modularen Personalpauschalen enthält (Artikel 1 des Entwurfs), und dass die Höhe dieser Pauschale in der von der Regierung mit diesen Veranstaltern und Produzenten geschlossenen Kulturvereinbarung erwähnt wird (Artikel 2). Auch werden die Gewährungsbedingungen dieser modularen Personalpauschalen präzisiert (Artikel 3).

Die Regelung bezüglich der Anrechnung der kulturellen Aktivitäten (Artikel 4) sowie das Verfahren für professionelle Kulturträger (Artikel 5) werden des Weiteren abgeändert. Die Förderung von Kulturprojekten und Künstlern wird auf die Literaturveröffentlichungen ausgedehnt (Artikel 6 und 7) und das Auszahlungsdatum der Zuschüsse wird abgeändert (Artikel 9 bis 11). Schließlich werden die Kriterien festgelegt, aufgrund deren die Kunstkommission ihr Gutachten erstellt (Artikel 13).

Der zu verabschiedende Erlass tritt am Tag seiner Verabschiedung in Kraft, mit Ausnahme der Artikel 3 und 4, die am (man lese: mit Wirkung vom) 1. Januar 2020 in Kraft treten (Artikel 14).

RECHTSGRUNDLAGE

3.1. Aus den ersten drei Absätzen der Präambel geht hervor, dass die Rechtsgrundlage des entworfenen Erlasses in den Artikeln 8 § 2 Absatz 3, 12 § 2, 14 Absatz 2, 16 § 1 Absatz 2 und § 2, 17 § 2 Absatz 2, 18 § 1 Absatz 2 und § 6, 21, 39, 52 § 1 Absatz 1, 58 § 1 Absatz 1, 61 § 2 Absatz 2, 89.1 und 89.2 des Dekrets vom 18. November 2013 ‚zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘, gegebenenfalls in Verbindung mit der allgemeinen Durchführungszuständigkeit, über die die Regierung aufgrund von Artikel 20 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ und Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ verfügt, gesucht wird.

Diesbezüglich ist Folgendes zu bemerken.

3.2. Artikel 1 des entworfenen Erlasses findet seine Rechtsgrundlage in Artikel 8 § 2 Absatz 3 des Dekrets vom 18. November 2013, dem zufolge die Regierung unter anderem die Form des von den professionellen Kulturträgern bei der Regierung eingereichten Antrags auf Förderung festlegt.

3.3. Für Artikel 2 des entworfenen Erlasses kann die allgemeine Durchführungszuständigkeit in Verbindung mit Artikel 12 § 2 des Dekrets vom 18. November 2013 geltend gemacht werden. Aus der letztgenannten Bestimmung geht hervor, dass die Regierung mit dem zu fördernden Kulturveranstalter oder Kulturproduzenten eine Kulturvereinbarung, die die Umsetzung des Kulturkonzepts regelt, abschließt. Demzufolge darf die Regierung bestimmen, was die Kulturvereinbarung enthalten muss.

3.4.1. Im entworfenen Artikel 6 § 1 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 22. Mai 2014 (Artikel 3 des entworfenen Erlasses) werden die Funktionen festgelegt, die die Personalmitglieder, für die eine jährliche modulare Personalpauschale gewährt wird, wahrnehmen können.

Aus den Artikeln 17 § 2 Absatz 2 und 19 § 6 des Dekrets vom 18. November 2013, auf die die entworfene Bestimmung verweist, geht hervor, dass einem Kulturveranstalter und einem Kulturproduzenten eine jährliche modulare Personalpauschale für die Kulturarbeit in Höhe von 21.250 Euro pro Vollzeitäquivalent gewährt wird.

Diese Bestimmungen ermächtigen die Regierung jedoch nicht, die Funktionen festzulegen, die die aufgrund der jährlichen modularen Personalpauschale eingestellten Personalmitglieder, wahrnehmen dürfen.

Obwohl aus dem Begriff „Personalpauschale“ zwar abgeleitet werden kann, dass der einem Kulturveranstalter oder einem Kulturproduzenten gewährte Zuschuss für Personalkosten bestimmt ist, geht weder aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen noch aus den Vorarbeiten, dass der Dekretgeber die von den mit dieser Pauschale eingestellten Personalmitgliedern wahrgenommen Funktionen einschränken wollte. Der zuständige Minister erklärte im Gegenteil im Laufe der Vorarbeiten, dass „die Aufgaben der eingestellten Personen keine Rolle spielen“¹.

Daraus ist somit zu schlussfolgern, dass es für den entworfenen Artikel 6 § 1 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 22. Mai 2014 keine Rechtsgrundlage gibt, und dass dieser Teil von Artikel 3 des entworfenen Erlasses auszulassen ist.

3.4.2. Der entworfene Artikel 6 § 2 des Erlasses vom 22. Mai 2014 findet seine Rechtsgrundlage in den durch die Artikel 17 und 19 des Programmdekrets vom 12. Dezember 2019 eingefügten Artikeln 17 § 3 Absatz 3 und 19 § 7 Absatz 3 des Dekrets vom 18. November 2013. In diesen Artikeln wird die Regierung ermächtigt, Verrechnungskriterien und -modalitäten festzulegen, zusätzlich zu denen, die in Absatz 1 und in Absatz 2 festgelegt sind.

¹ Parl. Dok. Parl. D. Gem. 2018-19, Nr. 258/5,15.

3.5. Für Artikel 4 des entworfenen Erlasses kann die allgemeine Durchführungszuständigkeit in Verbindung mit den Artikeln 14 Absatz 1 Nr. 5, 16 § 2, und 18 §§ 2 bis 5 des Dekrets vom 18. November 2013 geltend gemacht werden.

3.6. Artikel 5 des entworfenen Erlasses findet seine Rechtsgrundlage in den Artikeln 14 Absatz 2, 16 § 1 Absatz 2, und 18 § 1 Absatz 2 des Dekrets vom 18. November 2013. In diesen Bestimmungen wird die Regierung ermächtigt, die Form der von den Kulturzentren, den Kulturveranstaltern und den Kulturproduzenten einzureichenden Unterlagen festzulegen.

3.7. Für die Artikel 6 und 7 des entworfenen Erlasses kann auf die allgemeine Durchführungszuständigkeit in Verbindung mit Artikel 43.2 § 3 des Dekrets vom 18. November 2013 zurückgegriffen werden. Aus Punkt 6 dieser Bestimmung geht nämlich hervor, dass dem Antrag zur Förderung von Literaturveröffentlichungen eine detaillierte Einnahmen- und Ausgabenaufstellung beizufügen ist. Der entworfen Artikel 10 des Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 soll festlegen, welche Belege dazu dienen können.

3.8. Die Artikel 8 und 12 des entworfenen Erlasses, die darauf abzielen, die Überschrift von Kapitel 3 Abschnitt 4 und von Kapitel 5.1 des Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 abzuändern, beruhen auf der allgemeinen Durchführungszuständigkeit in Verbindung mit Artikel 39 bzw. 89.1 des Dekrets vom 18. November 2013.

3.9. Die Artikel 9, 10 und 11 des entworfenen Erlasses bezwecken die Abänderung der Artikel 17, 21 und 24 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 22. Mai 2014. Im Gutachten 60.290/3 vom 22. November 2016 über einen Entwurf, der ebenfalls die Abänderung dieser Bestimmungen beabsichtigte, bemerkte der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, dass man „sich [hierfür] auf die allgemeine Durchführungszuständigkeit der Regierung stützen [kann], in Verbindung mit den Artikeln 52 § 1, 58 § 1 bzw. 64 § 1 des Dekrets vom 18. November 2013“, aber dass, „[u]m Diskussionen darüber auszuschließen², dennoch besser eine ausdrücklichere Rechtsgrundlage geschaffen werden [sollte]“³. Dieselbe Bemerkung ist über die entworfenen Bestimmungen zu formulieren.

3.10. Artikel 13 des entworfenen Erlasses findet seine Rechtsgrundlage in dem durch Artikel 22 des Programmdekrets vom 12. Dezember 2019 eingefügten Artikel 89.2 Absatz 2 des Dekrets vom 18. November 2013. In dieser Bestimmung wird die Regierung ermächtigt, die Beurteilungskriterien festzulegen, gemäß denen die Kunstkommission ihre Aufgaben erfüllt.

² Fußnote 2 aus dem zitierten Gutachten: Es kann nämlich auch behauptet werden, dass nur die Zahl der kulturellen Aktivitäten bestimmt werden kann, aber dass daran keine weiteren Bedingungen geknüpft werden können.

³ Gutachten 60.290/3 vom 22. November 2016 über einen Entwurf, der zum Erlass der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 8. Dezember 2016 „zur Abänderung des Erlasses der Regierung vom 22. Mai 2014 zur Ausführung des Dekrets vom 18. November 2013 zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft“ geworden ist, Bemerkung 3.2.3.

FORMVORSCHRIFTEN

4. Der Entwurf betrifft eine Angelegenheit, die unter den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 16. Juli 1973 ‚zur Gewährleistung des Schutzes der ideologischen und weltanschaulichen Strömungen‘ fällt. Artikel 5 des Dekretes vom 18. November 2013 bestimmt übrigens, dass „die Einrichtungen, die gemäß vorliegendem Dekret eine jährliche Pauschalförderung erhalten, gleichzeitig als durch die Deutschsprachige Gemeinschaft gemäß dem Kulturpaktgesetz anerkannt [gelten]“.

Artikel 6 des Gesetzes vom 16. Juli 1973 bestimmt Folgendes:

„Behörden müssen in die Ausarbeitung und die Umsetzung ihrer Kulturpolitik alle anerkannten repräsentativen Organisationen und alle ideologischen und weltanschaulichen Strömungen einbeziehen.

Zu diesem Zweck greifen sie im Hinblick auf Beratung und Konzertierung auf bereits bestehende oder noch zu schaffende geeignete Organe und Strukturen zurück.“

Aus dieser Bestimmung geht hervor, dass die Behörden in die Ausarbeitung ihrer Kulturpolitik alle anerkannten repräsentativen Organisationen und alle ideologischen und weltanschaulichen Strömungen einbeziehen müssen, und gegebenenfalls zu diesem Zweck Ad-hoc-Organe schaffen müssen.

Zudem, wie die Gesetzgebungsabteilung bereits oft daran erinnert hat, folgt aus diesen selben Bestimmungen, dass die beratenden Instanzen, die auf dem Gebiet der kulturellen Angelegenheiten geschaffen werden, als Instanzen mit einer verbindlichen Begutachtungsbefugnis betrachtet werden müssen.

Im vorliegenden Fall ergibt sich nicht aus der der Gesetzgebungsabteilung übermittelten Akte, dass das Gutachten eines Organs, dessen Zusammensetzung den Anforderungen des Gesetzes vom 16. Juli 1973 entspricht, über den untersuchten Entwurf eingeholt worden ist⁴.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

Präambel

5. Der dritte Absatz der Präambel ist unter Berücksichtigung der Bemerkung zu der Rechtsgrundlage des entworfenen Erlasses anzupassen.

⁴ Siehe bereits zuvor das Gutachten des Staatsrates 64.296/VR vom 31. Oktober 2018 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 25. Februar 2019 ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 21. Dezember 2018 zwischen der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über den Gebrauch der FM-Frequenz Brussegem 95,2 MHz‘ geworden ist, Bemerkung 4.2., *Parl. Dok. Parl.D.Gem. 2018-19, Nr. 283/1*; Gutachten des Staatsrates 64.762/3 vom 2. Januar 2019 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 25. Februar 2019 ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 25. Januar 2019 zwischen der Französischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Zurverfügungstellung der Radiofrequenzen im Band 87,5-108 MHz‘ geworden ist, Bemerkung 4.2, *Parl. Dok. Parl.D.Gem. 2018-19, Nr. 281/1*.

Artikel 14

6.1. Laut Artikel 14 des Entwurfs tritt der zu verabschiedende Erlass am Tag seiner Verabschiedung in Kraft, mit Ausnahme der Artikel 3 und 4, die am (man lese: mit Wirkung vom) 1. Januar 2020 in Kraft treten.

6.2. Ein Inkrafttreten am Tag der Verabschiedung ist nicht mit den Erfordernissen der Rechtssicherheit und der Transparenz der Rechtsvorschriften vereinbar. Solange der zu verabschiedende Erlass nicht veröffentlicht worden ist, wissen die Rechtsuchenden nicht, wann der Erlass von der Regierung gebilligt wurde und können sie ebenfalls nicht wissen, dass er in Kraft getreten ist.

Außerdem wird der Erlass notwendigerweise nach dessen Billigung veröffentlicht werden, sodass somit auch faktisch dem zu verabschiedenden Erlass Rückwirkung verliehen würde.

Damit der zu verabschiedende Erlass die Anforderungen im Bereich der Rechtssicherheit erfüllt, muss die gewöhnliche Frist für das Inkrafttreten der Erlasse (d.h. zehn Tage nach deren Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt) erfüllt werden und muss deshalb die entworfene Bestimmung ausgelassen werden oder muss – falls es dafür eine Rechtfertigung besteht – bestimmt werden, dass der Erlass am Tag dessen Veröffentlichung im Belgischen Staatsblatt in Kraft tritt.

Diesbezüglich erklärte der Beauftragte Folgendes:

„Bei allen Artikeln, mit Ausnahme der Artikel 3 und 4, handelt es sich um terminologische oder verfahrenstechnische Änderungen. Folglich können diese auch mit Veröffentlichung im Staatsblatt in Kraft treten. Dies wird unsererseits entsprechend angepasst.“

Anscheinend gibt es also keine besonderen Gründe zur Abweichung von der gewöhnlichen, durch Artikel 53 Absatz 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 bestimmten Frist für das Inkrafttreten von Erlassen.

6.3. Die Artikel 3 und 4 des zu verabschiedenden Erlasses treten rückwirkend mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in Kraft.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass das Verleihen einer Rückwirkung an Erlasse nur annehmbar ist, wenn die Rückwirkung auf einer Rechtsgrundlage beruht, die 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 keine wohlerworbene Situation im Prinzip beeinträchtigt.

Um Erläuterung unter Berücksichtigung des Obenstehenden gebeten, erklärte der Beauftragte das Folgende:

„Ab dem 1.1.2020 werden die Personalpauschalen gemäß dem Dekret zur Förderung von Kultur in der Deutschsprachigen Gemeinschaft eingeführt, sodass analog dazu auch die Artikel 3 und 4 der Ausführungsbestimmungen in Kraft treten müssen. Dies geschieht zum einen aus Gründen der Rechtssicherheit und zum anderen im Interesse professionellen Kulturveranstalter und Kulturproduzenten. Darüber hinaus wurde der Grundsatz der Verrechnung bereits durch das Abänderungsdekret zum Kulturförderdekret am 12. Dezember 2019 verabschiedet und ist am 1. Januar in Kraft getreten. Die Verrechnung muss aus diesem Grund zu diesem Datum erfolgen. Der Erlass legt dabei lediglich die anzuwendenden Modalitäten fest. Es ist nicht möglich, die Verrechnung ohne die Ausführungsmodalitäten vorzunehmen. Andernfalls kann die Regierung ihren dekretalen Auftrag nicht wahrnehmen. Das rückwirkende Inkrafttreten scheint aus diesem Grund dekretal gerechtfertigt.“

Insofern die Rückwirkung, die an die Artikel 3 und 4 des zu verabschiedenden Erlasses verliehen wird, aus den am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Artikeln 20 und 22 des Programmdekretes vom 11. Dezember 2018 folgt, kann sie angenommen werden⁵.

DER KANZLER

DER PRÄSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Rita VAN DEN EECKHOUT, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY

⁵ Unbeschadet der unter Nr. 3.4.1 über die Rechtsgrundlage des Artikels 3 des entworfenen Erlasses formulierten Bemerkung.