



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 74.941/2
vom 15. Januar 2024

über

einen Vorentwurf eines Sonderdekrets der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ,zur Schaffung eines Zentrums für inklusive
Pädagogik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘

Am 23. November 2023 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von der Ministerin für Bildung, Forschung und Erziehung darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Sonderdekrets ‚zur Schaffung eines Zentrums für inklusive Pädagogik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der zweiten Kammer am 15. Januar 2024 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Patrick RONVAUX, Kammerpräsident, Pierre-Olivier DE BROUX und Laurence VANCRAVEBECK, Staatsräte, Christian BEHRENDT und Jacques ENGLEBERT, Beisitzer, und Béatrice DRAPIER, Greffier.

Der Bericht wurde von Roger WIMMER, Erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 15. Januar 2024 abgegeben.

*

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze ‚über den Staatsrat‘ eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs[‡], die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS

Artikel 1

Absatz 2 lautet wie folgt:

„Bei dem zu gründenden Zentrum handelt es sich um eine Unterrichtseinrichtung gemäß Artikel 24 der Verfassung“.

Aus dem weiteren Text der entworfenen Regelung geht jedoch nicht deutlich hervor, dass diese Regelung darauf abzielt, eine – einzige - Unterrichtseinrichtung zu gründen. Verschiedene Bestimmungen scheinen tatsächlich darauf hinzudeuten, dass es sich um die Schaffung eines autonomen Schulträgers im Unterrichtswesen handelt, dem die Deutschsprachige Gemeinschaft insbesondere die bisher von ihr organisierte Verwaltung der Einrichtungen für Förderschulunterricht anvertraut.

So ist das Zentrum – Artikel 7 zufolge – eine „autonome juristische Person des öffentlichen Rechts“, die als eine Einrichtung öffentlichen Interesses gemäß Artikel 87 des Dekrets vom 25. Mai 2009 ‚über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘ gegründet ist, während aus Artikel 8 § 2 hervorgeht, dass das Zentrum Förderunterricht auf Grund- und Sekundarschulebene „organisiert“ und dass es sich aus diesem Grund aus verschiedenen Förderschulen¹, aus einem Internat und aus einem Beratungs- und Unterstützungsdienst zusammensetzt. Die seinem Verwaltungsrat durch Artikel 11 zugewiesenen Aufgaben gehören im Übrigen zu den Aufgaben, die im Allgemeinen einem Schulträger anvertraut werden.

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

¹ Vier Fördergrundschulen und eine Fördersekundarschule.

Infolgedessen sollte der Verfasser des Vorentwurfs diesen Aspekt verdeutlichen und wahrscheinlich das Zentrum als Schulträger im Unterrichtswesen² eher als Einrichtung als solche³ bezeichnen, indem er Artikel 1 und den weiteren Text des Vorentwurfs entsprechend anpasst⁴.

Artikel 4

1. In Artikel 4 werden die dem Zentrum für inklusive Pädagogik anvertrauten Aufgaben aufgezählt.

Einige dieser Aufgaben gehören trotzdem nicht zu der Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Bereich des Unterrichtswesens (Artikel 130 § 1 Absatz 1 Nr. 3 der Verfassung), aber zu ihrer Zuständigkeit im Bereich der kulturellen Angelegenheiten (Artikel 130 § 1 Absatz 1 Nr. 1 der Verfassung)⁵.

Wie die Gesetzgebungsabteilung in ihrem Gutachten 53.216/2 daran erinnert hat, bedeutet der Umstand, dass die mit dem Unterrichtswesen verbundenen Aufgaben dem zu gründenden Zentrum durch Sonderdekret anzuvertrauen sind, noch nicht, dass es für die Deutschsprachige Gemeinschaft unmöglich wäre, diesem Zentrum die anderen auszuübenden Befugnisse als diejenigen, die sich auf das Unterrichtswesen beziehen, zu erteilen.

Ein solches Verfahren, wobei Personalmitglieder, die rechtlich die Eigenschaft als Lehrkraft besitzen, mit Personalmitgliedern, die diese Eigenschaft nicht besitzen, in einer Einrichtung zusammengefasst werden, kann allerdings die ordnungsgemäße Anwendung der Rechtsregeln anderer Behörden, und insbesondere derer der Föderalbehörde im Bereich der sozialen Sicherheit nicht beeinträchtigen, da die Regelung der einen von dieser der anderen abweicht⁶.

² Siehe zum Beispiel Artikel 2 des Sonderdekrets der Französischen Gemeinschaft vom 7. Februar 2019 ‚portant création de l’organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l’Enseignement organisé par la Communauté française‘.

³ Die Bezeichnung des Zentrums als „Unterrichtseinrichtung“ als solche würde nicht nur die Frage ungelöst lassen, welche Behörde die Verantwortung für die Einrichtung (ihren Schulträger) trägt, sondern hätte auch insbesondere zur Folge, dass die verschiedenen in Artikel 8 erwähnten „Schulen“, das Internat sowie der Beratungs- und Unterstützungsdienst eine einzige Einrichtung bilden würden, was kaum denkbar und schwer vereinbar mit den heutigen Unterrichtsstrukturen und den verschiedenen Normen zu sein scheint, die diese Strukturen regeln.

⁴ Siehe insbesondere Artikel 6, der „[den] Name[n] und [den] Sitz des Trägers“ (1°) von „[dem] Name[n] und [dem] Standort des Zentrums“ (2°) unterscheidet.

⁵ Im vorliegenden Fall geht es um die Angelegenheit, die in Artikel 4 Nr. 16 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘, der durch Artikel 4 § 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für anwendbar erklärt worden ist, erwähnt wird.

⁶ Siehe insbesondere den königlichen Erlass vom 8. April 1989 ‚pris en exécution de l’article 38, § 3bis, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés‘, zuletzt abgeändert durch den Königlichen Erlass vom 2. Februar 2023.

Daher sind, unter allen Aufgaben, diejenigen zu unterscheiden, die ausschließlich zu den Zuständigkeiten im Bereich des Unterrichtswesens gehören, sind sie in einem ersten Entwurf eines Sonderdekrets unterzubringen, über den mit der in Artikel 24 § 2 der Verfassung erwähnten Sondermehrheit abgestimmt werden wird, und sind dem Zentrum zusätzliche Aufgaben aufgrund von Bestimmungen zuzuteilen, über die mit einer ordentlichen Mehrheit abgestimmt werden wird ⁷.

In dem Kommentar zu diesem Artikel wird übrigens diesbezüglich Folgendes präzisiert:

„Die weiteren Aufgaben des Zentrums, [...], werden in einem weiteren Dekret, dem sogenannten ordentlichen Dekret, das mit einfacher Stimmenmehrheit verabschiedet werden wird, festgelegt und beschrieben“.

In Artikel 4 § 1 Absatz 2 Nrn. 7 und 8 des Vorentwurfs ⁸ sind demzufolge die Wörter „und der Zentren für Aus- und Weiterbildung des Mittelstands“ und die Wörter „sowie der Zentren für Aus- und Weiterbildung des Mittelstands“ wegzulassen.

2. In seiner heutigen Fassung zählt Artikel 4 § 1 Absatz 2 des Vorentwurfs anscheinend die dem Zentrum anvertrauten Aufgaben ausführlich auf. In der Begründung wird allerdings vorgesehen, dass weitere Aufgaben dem Zentrum durch ein ordentliches Dekret anvertraut werden.

Um diese Absicht zu erfüllen, muss daher in Artikel 4 des Vorentwurfs die Möglichkeit ausdrücklich vorgesehen werden, dem Zentrum per Dekret weitere Aufgaben anzuvertrauen.

⁷ Gutachten 53.216/2 vom 21. Mai 2013 über einen Vorentwurf, der zum Sonderdekret vom 20. Januar 2014 ‚zur Gründung eines Zentrums für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Parl. DG, 2013-2014, Nr. 201/1, S. 26 und 27)

⁸ Artikel 4 § 1 Absatz 2 Nrn. 7 und 8 des Vorentwurfs lehnt sich stark an den Inhalt des Artikels 6 Absatz 1 Nrn. 5 und 6 des Dekrets vom 11. Mai 2009 ‚über das Zentrum für Förderpädagogik, zur Verbesserung der sonderpädagogischen Förderung in den Regel- und Förderschulen sowie zur Unterstützung der Förderung von Schülern mit Beeinträchtigung, Anpassungs- oder Lernschwierigkeiten in den Regel- und Förderschulen‘ an.

Artikel 5

In Absatz 2 wird der Begriff „Gründerpartner“ definiert. Dieser Begriff wird jedoch nicht im verfügenden Teil des Vorentwurfs verwendet.

Dieser Absatz 2 ist also auszulassen.

Artikel 6

Unter den Bestandteilen, die das in Artikel 5 erwähnte Abkommen enthalten muss, werden in Artikel 6 Nr. 6 die „Modalitäten zur Auflösung des Abkommens“ genannt.

Auch wenn aus der Kombination der Artikel 5 und 6 zu verstehen ist, dass die Gründung des Zentrums von der Schließung eines Abkommens zwischen den Schulträgern abhängt - ein Abkommen, das sich auf eine Reihe von Elementen wie den Sitz des Zentrums, die Bezeichnung der ersten Direktoren und die Aufstellung der übertragenen oder zur Verfügung gestellten Immobilien und Mobilien beziehen muss -, ist es dennoch mit der per Dekret erfolgten Gründung dieses Zentrums als Einrichtung öffentlichen Interesses nicht vereinbar, zu ermöglichen, dass es aufgrund von „Modalitäten zur Auflösung“, die in einem Abkommen vorgesehen würden, unwirksam gemacht werden kann.

Nr. 6 in Artikel 6 ist also auszulassen, es sei denn, man gibt ihm eine andere Reichweite - die nicht ersichtlich ist.

Artikel 7

Absatz 2 enthält einen Hinweis auf eine am 21. Februar 2022 vorgenommene Abänderung.

Daraus folgt, dass eventuelle Abänderungen im verfügenden Teil, auf den verwiesen wird, nur dann auf das durch dieses Sonderdekret gegründete Zentrum Anwendung finden würde, wenn dieses Sonderdekret in diesem Sinne abgeändert wird.

Der Verfasser des Vorentwurfs muss prüfen, ob dies tatsächlich seine Absicht ist.

Artikel 10

Die beauftragte Beamtin hat sich damit einverstanden erklärt,

– dass die Wörter „repräsentativen Arbeitnehmerorganisationen“ in Paragraph 1 Absatz 2 Nummer 3 durch die Wörter „repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen“ zu ersetzen sind;

– dass die Wörter „in Absatz 1“ in Absatz 3 desselben Paragraphs durch die Wörter „in Absatz 1 und in Absatz 2 Nummern 3 und 4“ zu ersetzen sind.

Artikel 13

In Artikel 13 ist die Erstellung eines jährlichen Tätigkeitsberichtes des Zentrums und dessen Übermittlung an die Regierung und das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft bis zum 30. Juni vorgesehen.

Durch Artikel 7 Absatz 2 des Vorentwurfs fällt das Zentrum außerdem in den Anwendungsbereich des Dekrets vom 25. Mai 2009 ‚über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft‘. Artikel 99.1 dieses Dekrets sieht jedoch auch vor, dass ein jährlicher Tätigkeitsbericht bis zum 30. Juni durch die in seinen Anwendungsbereich fallende Einrichtung öffentlichen Interesses erstellt wird.

Im Hinblick auf die Kohärenz und die Verwaltungsvereinfachung muss der Verfasser des Vorentwurfs verdeutlichen, ob es sich um denselben Bericht handelt oder, gegebenenfalls, wie die beiden Berichte zusammenhängen sollen.

Artikel 19

Insbesondere unter Berücksichtigung der in Absatz 3 dem Pädagogischen Rat zugewiesenen Befugnisse und da die beauftragte Beamtin sich damit einverstanden erklärt hat, ist Artikel 19 um einen Absatz mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

„Das Dekret regelt die Zusammensetzung, die Aufgaben und die Arbeitsweise der Pädagogischen Räte.“

Artikel 21

Was die in Artikel 4 des Vorentwurfs erwähnten Aufgaben des Zentrums betrifft, d.h. die Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft hinsichtlich des Unterrichtswesens fallen, ist an Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung zu erinnern, der wie folgt lautet:

„Die Gemeinschaft organisiert ein Unterrichtswesen, das neutral ist. Die Neutralität beinhaltet insbesondere die Achtung der philosophischen, ideologischen oder religiösen Auffassungen der Eltern und Schüler.“

Soweit die Deutschsprachige Gemeinschaft ihre Zuständigkeiten als Schulträger in Anwendung von Artikel 24 § 2 der Verfassung überträgt, betrifft diese Übertragung sowohl ihre Rechte als auch ihre Pflichten. So ist es nicht denkbar, dass die Gemeinschaft als Schulträger, selbst wenn sie sich mit anderen Operatoren zusammenschließt, ein Zentrum schaffen kann, dem alle Einrichtungen für Förderschulunterricht in der Deutschsprachigen Gemeinschaft unterstehen würden und das nicht von Rechts wegen derselben Neutralitätspflicht unterliegen würde, wie wenn die Gemeinschaft diesen Unterricht allein organisiert⁹.

Abgesehen von der Feststellung, dass sich die in Artikel 21 Absatz 2 des Vorentwurfs erwähnte Definition des Begriffs „artikulierte Pluralität“, die die in Artikel 18 des Sonderdekrets vom 20. Januar 2014 ‚zur Gründung eines Zentrums für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen‘ enthaltene Definition übernimmt¹⁰, aus dem Texte nicht deutlich ergibt und in ihrer Formulierung sogar tautologisch erscheint, ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass die beiden Begriffe („Neutralität“ und „Pluralismus“) nicht austauschbar sind¹¹.

Artikel 21 soll im Lichte des Vorstehenden überprüft werden.

Artikel 23

Im Hinblick auf die Rechtssicherheit muss das Inkrafttreten der entworfenen Regelung möglichst deutlich festgelegt werden und das Datum des Inkrafttretens muss vorzugsweise aus dem entworfenen Text selbst abgeleitet werden können. Die Festlegung des Inkrafttretens von Artikel 4 erfüllt diese Anforderung nicht, da darin von „einem Zeitpunkt [...]“,

⁹ Siehe in diesem Sinne das Gutachten Nr. 60.125/2 vom 26. September 2016 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 17. November 2016 ‚autorisant la Communauté française à s’associer à des tierces parties au sein d’une personne morale de droit public et en fixant la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Parl. Fr. Gem., 2016-2017, Nr. 351/1, S. 11 bis 17).

¹⁰ Mit Ausnahme der Wörter „sowie unter Beachtung eines vom Parlament festgelegten deontologischen Kodex“ in Artikel 18 Absatz 2 erster Satz dieses Sonderdekrets.

¹¹ Gutachten 53.734/2 vom 16. September 2013 über einen Vorentwurf, der zum Sonderdekret vom 20. Januar 2014 ‚zur Gründung eines Zentrums für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Parl. DG, 2013-2014, Nr. 201/1, S. 34).

der per Dekret festgelegt wird“ die Rede ist. Diesbezüglich geht aus dem Kommentar zum Artikel 23 hervor, dass es die Absicht ist, die Einsetzung des Verwaltungsrats des neuen Zentrums bereits ab September 2024 zu ermöglichen, damit dieser vorbereitende Tätigkeiten übernehmen kann, bevor dem Zentrum die in Artikel 4 vorgesehenen Aufgaben übertragen werden.

Der Verfasser des Vorentwurfs wird jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass die entworfene Bestimmung es nicht ermöglicht, diese Absicht zu erfüllen, da das Inkrafttreten des gesamten Artikels 4 – und ausschließlich dieses Artikels - auf ein unbekanntes Datum verschoben würde.

DER GREFFIER

Der PRÄSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

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

Der Chefgreffier,

Gregory DELANNAY