



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 75.433/3
vom 27. März 2024

über

einen Sonderdekretvorschlag der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ‚zur Abberufung von öffentlichen Mandataren‘
(*Parl. Dok.*, Parl. DG, 2023-24, Nr. 319/1)

Am 23. Januar 2024 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, vom Präsidenten des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Sonderdekretvorschlag der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Abberufung von öffentlichen Mandataren‘ (*Parl. Dok.*, Parl. DG, 2023-24, Nr. 319/1) abzugeben.

Der Vorschlag wurde von der dritten Kammer am 19. März 2024 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Kammerpräsident, Koen MUYLLE und Elly VAN DE VELDE, Staatsräte, Jan VELAERS und Bruno PEETERS, Beisitzer, und Annemie GOOSSENS, Greffier.

Der Bericht wurde von Ronald VAN CROMBRUGGE, beigeordneter Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 27. März 2024 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 Rechtsgrundlage¹ sowie die Frage, ob die vorgeschriebenen Formvorschriften eingehalten worden sind, zu untersuchen.

*

TRAGWEITE DES VORSCHLAGS

2. Der zur Begutachtung vorgelegte Sonderdekretvorschlag der Deutschsprachigen Gemeinschaft führt die Möglichkeit ein, öffentlichen Mandataren, die in einen Verwaltungsrat bzw. Verwaltungsausschuss einer Reihe öffentlicher Einrichtungen bestellt wurden, ihr Mandat zu entziehen, insofern ihnen ein schwerwiegender Fehler oder eine grobe Fahrlässigkeit, eine Handlung oder ein Verhalten, das mit der Ausübung des Mandats unvereinbar ist, nachgewiesen wird, oder wenn der Mandatar die in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in dem Gesetz vom 30. Juli 1981 ‚zur Ahndung bestimmter Taten, denen Rassismus oder Xenophobie zugrunde liegen‘, und in dem Gesetz vom 23. März 1995 ‚zur Ahndung der Leugnung, Verharmlosung, Rechtfertigung oder Billigung des während des zweiten Weltkrieges vom deutschen nationalsozialistischen Regime begangenen Völkermordes‘ verankerten demokratischen Grundsätze nicht beachtet, oder wenn der Mandatar Mitglied oder Sympathisant einer Organisation, Partei, Vereinigung oder juristischen Person ist, die die in den o.a. Rechtstexten festgelegten demokratischen Grundsätze missachtet.

Zu diesem Zweck ändert Artikel 1 des Vorschlags das Sonderdekret vom 21. Februar 2005 ‚zur Schaffung einer autonomen Hochschule‘.

Dazu ändert Artikel 2 das Sonderdekret vom 20. Januar 2014 ‚zur Gründung eines Zentrums für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen‘.

Außerdem wird Artikel 8 § 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ geändert, um einen materiellen Fehler zu korrigieren (Artikel 3).

In Artikel 4 wird das Inkrafttreten des zu verabschiedenden Sonderdekrets geregelt.

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

3. In der Begründung zu dem zur Begutachtung vorgelegten Vorschlag wird bestimmt, dass neben Parlamentarier auch andere öffentliche Mandatare, „die ein öffentliches Mandat wahrnehmen, zur Verantwortung gezogen werden können. Letzteres soll über eine Abberufung im Falle von Fehlern oder Fehlverhalten möglich werden. Mit vorliegendem Sonderdekretvorschlag wird die Grundlage für eine solche Abberufung geschaffen“.

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

Diesbezüglich ist allerdings darauf hinzuweisen, dass aus einer ständigen Rechtsprechung des Staatsrats, Verwaltungsstreitsachenabteilung, hervorgeht, dass die Befugnis zur Bestellung auch die Befugnis zur Abberufung einschließt, so dass öffentliche Mandatare, die in einen Verwaltungsrat bzw. einen Verwaltungsausschuss einer öffentlichen Einrichtung bestellt wurden, grundsätzlich auch vor Ablauf der Amtszeit, für die sie bestellt wurden, abberufen werden können. So hat der Staatsrat geurteilt, dass „een openbare opdracht, behoudens andersluidende bepaling, te allen tijde kan worden beëindigd, zonder tuchtrechtelijke procedure, als de opdrachthouder niet meer voldoet aan de voorwaarden die vereist zijn voor zijn aanstelling, en in het bijzonder als hij het vertrouwen heeft verloren dat de opdrachtgever in hem had gesteld, of nog, om redenen die te maken hebben met het belang van de dienst”².

Soweit die in der vorgeschlagenen Regelung genannten Abberufungsgründe (ein schwerwiegender Fehler oder eine grobe Fahrlässigkeit, eine Handlung oder ein Verhalten, das mit der Ausübung seines Mandats unvereinbar ist, oder die Nichteinhaltung demokratischer Grundsätze) so beschaffen sind, dass sie zu einem Vertrauensbruch zwischen dem Mandatar und der Anstellungsbehörde führen können, ist darauf hinzuweisen, dass die betreffende Person in den vorgenannten Fällen jetzt bereits abberufen werden kann. Da eine „Grundlage für eine solche Abberufung” bereits besteht, ist die vorgeschlagene Regelung eigentlich überflüssig.

Indem in der vorgeschlagenen Regelung die Fälle bestimmt werden, in denen ein öffentliches Mandat entzogen werden kann, könnte darüber hinaus zumindest der Eindruck erweckt werden, dass die Abberufung eines öffentlichen Mandatars in Abweichung von der oben genannten Rechtsprechung auf diese Fälle beschränkt wird. Es ist fraglich, ob dies die Absicht der Verfasser des Vorschlags ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte im Text des Vorschlags sowieso klargestellt werden, ob die in den vorgeschlagenen Bestimmungen aufgeführten Fälle, in denen ein öffentlicher Mandatar abberufen werden kann, als erschöpfend zu betrachten sind oder nicht.

4. Einer der Fälle, der gemäß der vorgeschlagenen Regelung zur Abberufung eines öffentlichen Mandatars führen kann, ist der Fall, in dem nachgewiesen werden kann, dass die betreffende Person die in der Europäischen Menschenrechtskonvention, im Gesetz vom 30. Juli 1981 oder im Gesetz vom 23. März 1995 verankerten demokratischen Grundsätze nicht einhält, bzw. in dem er Mitglied oder Sympathisant einer Organisation, Partei, Vereinigung oder juristischen Person ist, die die in den o.a. Rechtstexten festgelegten demokratischen Grundsätze missachtet.

Soweit der Beweis, dass die betreffende Person die im Gesetz vom 30. Juli 1981 oder im Gesetz vom 23. März 1995 verankerten demokratischen Grundsätze nicht einhält, impliziert, dass sie aufgrund von den in diesen Gesetzen festgelegten Strafbestimmungen strafrechtlich verurteilt wurde, oder dass sie Mitglied einer Organisation, Partei, Vereinigung oder juristischen Person ist, die aufgrund dieser Gesetze verurteilt wurde, kann angenommen werden, dass auf eine ausreichend deutliche und rechtssichere Weise bestimmt wird, welches Verhalten zu ihrer Abberufung führen kann.

² Staatsrat, 29. August 1996, Nr. 61.400, *Guily*.

Das Obenstehende gilt hingegen nicht für die Nichteinhaltung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten demokratischen Grundsätze. Unabhängig von der Feststellung, dass diese Konvention den Vertragsstaaten Verpflichtungen auferlegt, ist festzustellen, dass diese demokratischen Grundsätze gerade eine Reihe von Grundrechten wie das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit beinhalten, die in den Artikeln 10 und 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert werden. Zwar ergibt sich aus Artikel 17 dieser Konvention, dass diese Rechte nicht missbraucht werden dürfen, um die in dieser Konvention erwähnten Rechte oder Freiheiten aufzuheben oder über das in der Konvention vorgesehene Maß hinaus einzuschränken, doch scheint die vorgeschlagene Regelung angesichts ihres allgemeinen Wortlauts nicht auf solche Fälle von Missbrauch beschränkt zu sein. Und selbst wenn dies der Fall wäre, stellt sich noch die Frage, wie „nachgewiesen werden kann“, dass ein solcher Missbrauch gemeldet werden kann.

Hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer Partei, die die in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten demokratischen Grundsätze nicht einhält, stellt sich zudem die Frage, ob dies voraussetzt, dass die Dotation der betreffenden Partei gemäß Artikel 15^{ter} des Gesetzes vom 4. Juli 1989 ‚über die Einschränkung und Kontrolle der Wahlausgaben für die Wahl der Abgeordnetenversammlung und über die Finanzierung und die offene Buchführung der politischen Parteien‘ gestrichen wird³.

Außerdem ist der Begriff „Sympathisant“ einer Organisation, Partei, Vereinigung oder juristischen Person, die die in der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Gesetz vom 30. Juli 1981 oder dem Gesetz vom 23. März 1995 verankerten demokratischen Grundsätze nicht einhält, zu vage, um hinreichend klar und rechtssicher zu bestimmen, welches Verhalten zu einer Abberufung führen kann.

In der vorgeschlagenen Regelung sollte daher verdeutlicht werden, was unter Nichteinhaltung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthaltenen demokratischen Grundsätze und unter Unterstützung einer Organisation, Partei, Vereinigung oder juristischen Person, die derartige Grundsätze missachtet, zu verstehen ist.

5. Gemäß der vorgeschlagenen Regelung kann ein abberufenes Mitglied nicht wieder in den Verwaltungsrat bezeichnet werden⁴.

Dem kann zugestimmt werden, insofern damit gemeint wird, dass der Betreffende für das durch seine Abberufung frei gewordene Amt nicht in Betracht kommt und daher für den Rest seiner Amtszeit von diesem Amt ausgeschlossen wird. Sind diese Bestimmungen hingegen so zu verstehen, dass der Betreffende *nie* wieder für die betreffenden Ämter in Betracht kommt, kann die vorgeschlagene Regelung nicht mehr als verhältnismäßig im Hinblick auf das vom Dekretgeber verfolgte Ziel angesehen werden, da die Möglichkeit nicht berücksichtigt wird, dass eine aufgrund

³ Diese Bestimmung setzt nämlich voraus, dass es sich um eine politische Partei handelt, die durch eigenes Zutun oder durch Zutun ihrer Komponenten, Listen, Kandidaten oder gewählten Mandatsinhaber offensichtlich und durch mehrere übereinstimmende Indizien ihre feindselige Einstellung gegenüber den Rechten und Freiheiten zeigt, die durch die Menschenrechtskonvention gewährleistet werden.

⁴ Vorgeschlagener Artikel 7 § 3 Absatz 5 des Sonderdekrets vom 21. Februar 2005 (Artikel 1 des Vorschlags) und vorgeschlagener Artikel 9 § 5 Absatz 5 des Sonderdekrets vom 20. Januar 2014 (Artikel 2 des Vorschlags).

der vorgeschlagenen Regelung abberufene Person im Laufe der Zeit trotzdem zeigt, dass sie die in dieser Regelung enthaltenen demokratischen Grundsätze beachtet, oder dass sie den von ihr begangenen Fehler berichtigt hat oder keine mit der Ausübung des Mandats unvereinbaren Handlungen mehr begeht.

6. Im Sonderdekretvorschlag ist es sowohl von der „Abberufung“ als auch vom „[E]ntziehen“ eines Mandats die Rede. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit ist es ratsam, immer denselben Begriff zu verwenden.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

Titel

7. Im Titel des Vorschlags wird nur auf die Abberufung von öffentlichen Mandataren hingewiesen. Artikel 3 des Vorschlags, mit dem ein materieller Fehler in Artikel 8 § 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 behoben werden soll, steht jedoch in keinem Zusammenhang damit und ist den anderen Bestimmungen des Vorschlags völlig fremd. Folglich sollte diese Änderung im Titel erwähnt werden.

Artikel 1

8. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 7 § 3 Absatz 4 zweiter Satz des Dekrets vom 21. Februar 2005 wird der Verwaltungsrat ermächtigt, „die weiteren Modalitäten bezüglich des Abberufungsverfahrens“ festzulegen.

Das Erteilen einer Verordnungsbefugnis an eine öffentliche Einrichtung, wie die autonome Hochschule, ist mit den allgemeinen Prinzipien des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht zu vereinbaren, da das Prinzip der Einheit der Verordnungskompetenz damit beeinträchtigt wird und jede unmittelbare Parlamentskontrolle ausbleibt. Außerdem bleiben die Garantien der klassischen Regelung, wie diejenigen hinsichtlich der Bekanntmachung, der vorbeugenden Kontrolle der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats und des deutlichen Platzes in der Normenhierarchie aus. Solche Ermächtigungen können deshalb nur gerechtfertigt werden, insofern sie aufgrund ihrer detaillierten oder hauptsächlich technischen Tragweite sehr beschränkt und nicht-politisch sind. Die Einrichtungen, die die betreffende Regelung anwenden müssen, müssen dabei sowohl einer gerichtlichen als auch einer politischen Kontrolle unterliegen⁵.

⁵ Siehe die Prüfkriterien, die der Verfassungsgerichtshof benutzt, um die Übertragungen von Verordnungszuständigkeiten durch den Gesetzgeber an eine autonome Verwaltungsbehörde oder eine dezentralisierte öffentliche Einrichtung zu beurteilen; siehe Verfassungsgerichtshof, 11. Juni 2015, Nr. 86/2015, B.22.4 und Verfassungsgerichtshof, 9. Juni 2016, Nr. 89/2016, B.9.6.4: „Die Artikel 33, 105 und 108 der Verfassung sprechen nicht dagegen, dass der Gesetzgeber in einem bestimm[t]en technischen Bereich spezifische ausführende Befugnisse einer autonomen Verwaltungsbehörde anvertraut, die sowohl der gerichtlichen Kontrolle als auch der parlamentarischen Kontrolle untersteht, und sie verbieten es dem Gesetzgeber nicht, einem ausführenden Organ Ermächtigungen zu erteilen, sofern sie die Ausführung von Maßnahmen betreffen, deren Gegenstand der zuständige Gesetzgeber bestimmt hat, insbesondere in technischen und komplexen Angelegenheiten“; Siehe

Auf die Frage, was unter „d[en] weiteren Modalitäten bezüglich des Abberufungsverfahrens“ zu verstehen ist, hat der Beauftragte Folgendes geantwortet:

„De formulering ‘De raad van bestuur bepaalt de verdere modaliteiten van de ontslagprocedure’ werd gebruikt, zodat de rechten van de verdediging verder kunnen worden uitgebreid bijvoorbeeld in aansluiting op de procedure die we hebben voorzien in het intern reglement van het Parlement (IRP).

Volgens de nieuwe regeling in het IRP moet er vooraf een hoorzitting plaatsvinden voor het uitgebreide uitvoerend bureau, waarbij de betrokken mandataris zich mag laten vergezellen door een persoon van zijn keuze. De hoorzitting moet plaatsvinden binnen 30 dagen na de schriftelijke kennisgeving van het gedrag of de handeling waartegen de klacht gericht is.

Het uitgebreide uitvoerend bureau stelt een verslag op van de resultaten van de hier bedoelde hoorzitting, dat wordt voorgelegd aan de betrokken mandataris, die er schriftelijk commentaar op kan leveren en het binnen vijf dagen kan terugsturen.”

Die weitere Ausdehnung der Verteidigungsrechte des betreffenden Mandatars kann jedoch nicht als eine sehr beschränkte und nicht-politische Regelung angesehen werden, die dem Verwaltungsrat der autonomen Hochschule überlassen werden kann. Daher ist die vorgeschlagene Regelung nur annehmbar, insofern sich diese Ermächtigung auf Regeln für die Arbeitsweise des Verwaltungsrats beschränkt. Darunter kann man auch die Regelung der Art und Weise verstehen, auf die der Verwaltungsrat die in der vorgeschlagenen Regelung vorgesehene Abberufungsbefugnis ausübt.

Verfassungsgerichtshof, 19. November 2015, Nr. 162/2015, B.8.4: „Artikel 33 der Verfassung und Artikel 20 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 [zur Reform der Institutionen] verhindern nicht, dass der Gesetzgeber einer dezentralisierten öffentlichen Einrichtung, die einer Verwaltungsaufsicht und einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt, spezifische ausführende Befugnisse anvertraut.“ Siehe auch Verfassungsgerichtshof 14. Mai 2020, Nr. 67/2020, B.41.2: „Eine Ermächtigung einer dezentralisierten öffentlichen Einrichtung, die einer Verwaltungsaufsicht und einer gerichtlichen Kontrolle unterworfen ist, steht jedoch nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, sofern die Ermächtigung ausreichend präzise umschrieben ist und sich auf die Ausführung von Maßnahmen bezieht, deren wesentliche Elemente vorher durch den Gesetzgeber festgelegt worden sind.“

Artikel 4

9. Laut Artikel 4 des Vorschlags tritt das zu verabschiedende Sonderdekret am 1. März 2024 in Kraft. Dieses Datum sollte angepasst werden, damit vermieden wird, dass das zu verabschiedende Sonderdekret rückwirkend in Kraft tritt. Die vorgeschlagene Regelung ist nämlich so beschaffen, dass sie sich nicht für ein rückwirkendes Inkrafttreten eignet.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

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

Der Chefgreffier,

Gregory Delannay