



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 76.534/VR

vom 16. Juli 2024

über

Vorentwürfe eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Flämischen
Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die
Einschreibung eines Kontingents Studierender in einen
Bachelorstudiengang in den Studienbereichen Medizin und
Zahnmedizin in der Flämischen Gemeinschaft‘

Am 17. Mai 2024 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Flämischen Minister für Bildung, Sport, Tierschutz und den Flämischen Rand und von der Ministerin für Bildung, Forschung und Erziehung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die auf fünfundvierzig Tage verlängert wurde *, ein Gutachten über Vorentwürfe eines Dekrets der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ,über die Einschreibung eines Kontingents Studierender in einen Bachelorstudiengang in den Studienbereichen Medizin und Zahnmedizin in der Flämischen Gemeinschaft‘ abzugeben.

Die Vorentwürfe wurden von den vereinigten Kammern am 13. und am 25. Juni 2024 untersucht. Die vereinigten Kammern setzten sich zusammen aus Marnix VAN DAMME, Kammerpräsident, Präsident, Patrick RONVAUX, Kammerpräsident, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN, Pierre-Olivier DE BROUX und Annelies D’ESPALLIER, Staatsräte, Michel TISON und Christian BEHRENDT, Beisitzer, und Greet VERBERCKMOES, Greffier, und Beatrice DRAPIER, Greffier.

Der Bericht wurde von Julien GAUL, Auditor, Benjamin MEEUSEN und Clément PESESSE, beigeordnete Auditoren, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 16. Juli 2024 abgegeben.

*

* Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge die Frist von dreißig Tagen auf fünfundvierzig Tage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85bis von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

TRAGWEITE DER DEKRETVORENTWÜRFE UND DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

1. Die zur Begutachtung vorgelegten Vorentwürfe eines Dekrets zielen darauf ab, dem Zusammenarbeitsabkommen vom 15. Mai 2024 zwischen der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚über die Einschreibung eines Kontingents Studierender in einen Bachelorstudiengang in den Studienbereichen Medizin und Zahnmedizin in der Flämischen Gemeinschaft‘ zuzustimmen.
2. Das Zusammenarbeitsabkommen sieht die Möglichkeit vor, dass ein Kontingent Studierender sich in einen Bachelorstudiengang in den Studienbereichen Medizin und Zahnmedizin an einer Flämischen Universität einschreibt, ohne dass die Studierenden die von der Flämischen Gemeinschaft organisierte Zulassungsprüfung ablegen müssen (Kapitel 1). Die betreffenden Bewerber müssen jedoch für eine von der Deutschsprachigen Gemeinschaft getrennt organisierte Zulassungsprüfung gut platziert sein (Kapitel 2, 3 und 4). Die Flämische Gemeinschaft verpflichtet sich dazu, die Einschreibung der gut platzierten Bewerber zu akzeptieren und bei der Organisation der Zulassungsprüfung unter anderem durch die Zurverfügungstellung von Fachwissen und die Bereitstellung einer Fragensammlung Unterstützung zu leisten (Kapitel 5). Die Deutschsprachige Gemeinschaft verpflichtet sich, der Flämischen Gemeinschaft jährlich bestimmte Kosten für die Umsetzung des Zusammenarbeitsabkommens zu erstatten (Kapitel 6). Beide Gemeinschaften verpflichten sich, die erforderlichen Anpassungen in ihren Rechtsvorschriften vorzunehmen (Artikel 11 und 15).
3. Das Inkrafttreten des Zusammenarbeitsabkommens wird auf den 31. August 2024 festgelegt (Artikel 17), obwohl die Regelung zum ersten Mal für die Einschreibungen im Studienjahr 2025-2026 wirksam sein wird.

VORHERGEHENDE FORMVORSCHRIFTEN

4. Mit Artikel 8 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens wird der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Verpflichtung auferlegt, der Flämischen Gemeinschaft jährlich eine Liste der ausgewählten Teilnehmer der Zulassungsprüfungen zu übermitteln, und wird also die Verarbeitung personenbezogener Daten der betreffenden Teilnehmer geregelt.

Gemäß Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 ‚zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)‘ in Verbindung mit Artikel 57 Paragraph 1 c) und Erwägung 96 dieser Verordnung und Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 ‚über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten‘ muss die Aufsichtsbehörde – in diesem Fall die im Gesetz vom 3. Dezember 2017 ‚zur Schaffung der Datenschutzbehörde‘ erwähnte Datenschutzbehörde – bei der Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags für von einem nationalen Parlament zu erlassende Gesetzgebungsmaßnahmen oder von auf solchen Gesetzgebungsmaßnahmen basierenden Regelungsmaßnahmen, die die Verarbeitung betreffen, konsultiert werden.

Ein Vorentwurf einer Gesetzgebungsnorm zur Zustimmung zu einem Zusammenarbeitsabkommen, in dem eine Bestimmung zur Regelung der Verarbeitung personenbezogener Daten enthalten ist, ist als ein unter den Begriff „Vorschlag für von einem nationalen Parlament zu erlassende Gesetzgebungsmaßnahmen“ im Sinne von Artikel 36 Paragraph 4 der Verordnung (EU) 2016/679 fallender Text zu betrachten und muss zur Begutachtung der Datenschutzbehörde vorgelegt werden.

Sollte der dem Staatsrat vorgelegte Text infolge des o.a. eingeholten 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.

ZUSTÄNDIGKEIT

5. Artikel 16 des Zusammenarbeitsabkommens lautet wie folgt:

„§ 1. Die Deutschsprachige Gemeinschaft verpflichtet sich, der Flämischen Gemeinschaft jährlich folgende Kosten zu erstatten:

1. die Kosten, die der Flämischen Gemeinschaft durch die Umsetzung dieses Zusammenarbeitsabkommens entstehen;

2. einen Pauschalbetrag von 640.000 Euro, der folgende Kosten deckt:

a) die Ausbildungskosten, die der Flämischen Gemeinschaft und der Universitäten im Rahmen dieses Zusammenarbeitsabkommens entstehen.

b) die Kosten für das gesamte Kontingent von Studierenden während ihres Bachelor- und Erst-Masterstudiums, unabhängig von der Größe dieses gesamten Kontingents.

Der in Absatz 1 Nummer 2 angeführter Betrag entwickelt sich entsprechend des Gesundheitsindexes, wie er gemäß Artikel III.5 §9 des Codex Hoger Onderwijs vom 11. Oktober 2013 angewendet wird.

§2. Der in §1 Absatz 1 Nummer 2 angeführter Betrag kann auf Vorschlag der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und nach Zustimmung der Flämischen Regierung für das darauffolgende Studienjahr angepasst werden.“

6. Es muss daran erinnert werden, dass die betreffenden Behörden über ein Zusammenarbeitsabkommen nicht nur beschließen können, eine gemeinsame Einrichtung zu schaffen, dass sie sich aber auch dafür entscheiden können, auf die Dienststellen und Einrichtungen einer dieser Behörden im Rahmen der gemeinsamen Ausübung eigener Befugnisse zurückzugreifen. In diesem Rahmen ist jedoch erforderlich, dass die Behörde, die ihre Dienststellen und Einrichtungen anbietet, selber materiell und territorial zuständig ist. Das Zusammenarbeitsabkommen kann die Befugnisverteilung zwischen den verschiedenen Behörden nicht beeinträchtigen.

Eine Behörde darf auch keine Geldmittel für Projekte bereitstellen, die nicht zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören. Die Tatsache, dass eine solche Bereitstellung in einem Zusammenarbeitsabkommen vorgesehen wird, ändert im Prinzip nichts daran: ein Zusammenarbeitsabkommen darf nicht dazu führen, dass eine nicht zuständige Behörde ermächtigt wird, eine Politik zu finanzieren, die nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Mittels eines Zusammenarbeitsabkommens können die betreffenden Behörden jedoch einander verpflichten, in der Ausübung ihrer Befugnisse die Art und Weise zu berücksichtigen, auf die die anderen Behörden ihre eigenen Befugnisse ausüben werden¹. Es wird allerdings erinnert, dass die Parteien in diesem Fall dafür sorgen müssen, dass sich jede Partei an den finanziellen Lasten dieser Dienststellen und Einrichtungen beteiligt, und zwar in einem Verhältnis, das der Durchführung ihrer im Zusammenarbeitsabkommen konkretisierten materiellen Zuständigkeiten entspricht².

7. Im vorliegenden Fall zielt das Zusammenarbeitsabkommen darauf ab, die Organisation einer Zulassungsprüfung Medizin und Zahnmedizin in deutscher Sprache durch die Deutschsprachige Gemeinschaft zu ermöglichen (siehe insbesondere die Artikel 3 bis 9 des Abkommens), sowie den Zugang zu dem in der Flämischen Gemeinschaft organisierten Studium in Medizin und in Zahnmedizin für zehn Studierende, die diese Prüfung der Deutschsprachigen Gemeinschaft bestanden haben, zu gewährleisten (siehe insbesondere die Artikel 2 und 10 des Abkommens).

Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist grundsätzlich zuständig, um die Organisation des Hochschulwesens, einschließlich des Universitätsunterrichts, und den Zugang zu diesen Unterrichtswesen zu regeln. Die Deutschsprachige Gemeinschaft organisiert jedoch keine universitäre Ausbildung in Medizin oder Zahnmedizin. Die universitäre Ausbildung der von der Deutschsprachigen Gemeinschaft ausgewählten Studierenden wird also an flämischen

¹ Siehe in diesem Sinne das Gutachten 65.113/VR vom 25. Februar 2019 über einen Vorentwurf, der zur Ordonnanz vom 16. Mai 2019 ,houdende instemming met: het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad, en tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Vereinigte Versammlung Gemeinsame Gemeinschaftskommission, 2018-2019, Nr. B-162/1, S. 9-11).

² Siehe in diesem Sinne das Gutachten 74.584/4 vom 29. November 2023 über Vorentwürfe, die zur Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 16. Mai 2024 ,houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 maart 2024 tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het verplicht onderwijs en de kinderopvang in Brussel‘ (*Parl. Dok.* Parl. R.B.H., 2023-2024, Nr. A-868/1, S. 17-39) und zum Dekret der Französischen Gemeinschaftskommission vom 16. Mai 2024 ,houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 maart 2024 tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het verplicht onderwijs en de kinderopvang in Brussel‘ (*Parl. Dok.* Versammlung COCOF, 2023-2024, Nr. 158/1, S. 25-40), sowie zum Dekretvorentwurf der Französischen Gemeinschaft ,houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het verplicht onderwijs en de kinderopvang in Brussel‘ geworden sind (*Parl. Dok.* Parl. Fr. Gem., 2023-2024, Nr. 698/1, S. 10-61); das Gutachten 73.285/VR vom 16. Juni 2023 über einen Vorentwurf, der zum gemeinsamen Dekret und Ordonnanz der Französischen Gemeinschaftskommission und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission vom 25. Januar 2024 ,met betrekking tot de goedkeuring en de uitvoering van het Brussels Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan‘ geworden ist (*Parl. Dok.*, Vereinigte Versammlung Gemeinsame Gemeinschaftskommission, 2023-2024, Nr. 128/1, S. 14-20) und L. DETROUX, D. PIRON und N. VANDER PUTTEN, „Chapitre 15 – Les principes budgétaires et fiscaux“ in M. EL BERHOUMI und S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, erste Ausgabe, Brüssel, Larcier, 2022, S. 401-410.

Universitäten stattfinden und somit nur in die materielle und territoriale Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft fallen.

8. Hinsichtlich der Organisation einer Zulassungsprüfung in deutscher Sprache, die zum Studium in der Flämischen Gemeinschaft führt, kann angenommen werden, dass es sich um die gemeinsame Ausübung eigener Befugnisse oder um die gemeinsame Entwicklung von Initiativen handelt.

Folglich ist es gerechtfertigt, dass Artikel 16 § 1 Absatz 1 Nr. 1 – wie in der Begründung verdeutlicht wird – bestimmt, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft die Kosten, die der Flämischen Gemeinschaft durch die Umsetzung dieses Zusammenarbeitsabkommens entstehen, wie Kosten für Softwarelizenzen, übernimmt.

9. Indem Artikel 16 § 1 Absatz 1 Nr. 2 hingegen vorsieht, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft sich verpflichtet, die Kosten der universitären Ausbildung des in Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens erwähnten Kontingents Studierender pauschal zu decken, bestimmt dieser Artikel, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft eine materielle und territoriale Zuständigkeit der alleinigen Flämischen Gemeinschaft finanziert, was nicht zulässig ist.

Eine solche Regelung wäre nur mit den zuständigkeitsverteilenden Regeln vereinbar, falls sie die gemeinsame Ausübung eigener Befugnisse oder die gemeinsame Gründung und Verwaltung gemeinschaftlicher Dienststellen und Einrichtungen oder die gemeinschaftliche Entwicklung von Initiativen oder noch eine andere Form von gemeinsamem Auftreten vorsehen würde³.

In seiner jetzigen Form sieht das Zusammenarbeitsabkommen keine gemeinschaftliche Regel oder Initiative hinsichtlich der Organisation des Medizin- und Zahnmedizinstudiums vor. In diesem Maße kann im Zusammenarbeitsabkommen kein Mechanismus zur Finanzierung des zum ausschließlichen Kompetenzbereich der Flämischen Gemeinschaft gehörenden Medizin- und Zahnmedizinstudiums durch die Deutschsprachige Gemeinschaft vorgesehen werden.

Da Artikel 16 § 1 Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2, und § 2 weder ein gemeinsames Auftreten noch die gemeinsame Ausübung eigener Befugnisse vorsieht oder rechtfertigt, ist er nicht zulässig und muss er ausgelassen werden.

Das Zusammenarbeitsabkommen ist im Lichte des Vorstehenden zu revidieren.

³ Siehe in diesem Sinn das Gutachten 45.804/AV vom 13. Januar 2009 über einen Vorentwurf einer Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt ,houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling, gedaan te Brussel op ... 2008', Bemerkung Nr. 2.2.3.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

A. Über die Kontingentierung Studierender, die die deutschsprachige Zulassungsprüfung Zahnmedizin bestanden haben

10. In Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens wird vorgesehen:

– einerseits, dass das von dem Zusammenarbeitsabkommen betroffene Kontingent Studierender sich im Studienbereich Medizin und Zahnmedizin in der Flämischen Gemeinschaft einschreiben kann, ohne dass die in Artikel II.187 des Codex Hoger Onderwijs angeführten Aufnahmeprüfungen abgelegt werden müssen, sofern diese Studierenden eine von der Deutschsprachigen Gemeinschaft organisierte Prüfung bestanden haben und gut platziert sind, und;

– andererseits, dass diese Studierenden nicht mit den Studierenden in Wettbewerb treten werden, die verpflichtet sind, die Zulassungsprüfungen gemäß Artikel II.187 des Codex Hoger Onderwijs zu bestehen und eine gute Platzierung im Anschluss an diese Prüfungen zu erreichen⁴, da ihnen eine bestimmte Anzahl Studienplätze reserviert ist, nämlich acht Studienplätze in einem Bachelorstudiengang im Studienbereich Medizin und zwei Studienplätze in einem Bachelorstudiengang im Studienbereich Zahnmedizin.

11. In der Begründung des entworfenen Zustimmungsdekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft wird Folgendes angeführt:

„Der Ärzte- und Fachärztemangel in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist erheblich. Im Rahmen der Volksgesundheit und des Rechts auf Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle Bürgerinnen und Bürger ist es von entscheidender Bedeutung, schnell Maßnahmen zu ergreifen.

In diesem Kontext hat die Regierung beschlossen, ein Zusammenarbeitsabkommen zwischen der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft abzuschließen, um zehn Studienplätze in den Bachelorstudiengängen Medizin und Zahnmedizin an flämischen Universitäten für Studierende aus der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu reservieren. Darüber hinaus wird die Deutschsprachige Gemeinschaft eine eigene, auf die flämische Zulassungsprüfung basierte Zulassungsprüfung organisieren. Dies ermöglicht es Studienbewerbern aus der Deutschsprachigen Gemeinschaft, künftig die Zulassungsprüfung in deutscher Sprache abzulegen. Die zehn besten Bewerberinnen und Bewerber erhalten einen Studienplatz an einer flämischen Universität.

[...]

Wie oben erwähnt ist die Bedingung, dass lediglich deutschsprachige Studienbewerber sich bewerben können, eine Maßnahme, um die Wahrscheinlichkeit auf eine Rückkehr der ausgewählten Studierenden nach Abschluss des Studiums in die Deutschsprachige Gemeinschaft zu vergrößern. Die Regierung verfolgt darüber hinaus

⁴ Artikel II.187 § 4 des Codex Hoger Onderwijs bestimmt: „Het aantal kandidaten dat jaarlijks gunstig gerangschikt kan worden, bedraagt voor het toelatingsexamen arts 1102 en voor het toelatingsexamen tandarts 135“.

weitere Maßnahmen zur Absicherung einer guten Gesundheitsversorgung in der deutschsprachigen Gemeinschaft.“

In demselben Zusammenhang wird in der Begründung des entworfenen Zustimmungsdokrets der Flämischen Gemeinschaft Folgendes bestimmt:

„De Duitstalige Gemeenschap richt geen opleidingen in voor arts of tandarts. Studenten dienen daarom de opleiding te volgen in de Franse of Vlaamse Gemeenschap. Zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap wordt er een toelatingsexamen georganiseerd, en is er een *numerus fixus*. Dit bemoeilijkt de toegang voor Duitstalige studenten, aangezien ze het examen in een andere taal moeten afleggen dan hun moedertaal. Hierdoor ontstaat de vrees dat er niet genoeg artsen en tandartsen zullen afstuderen en zich zullen vestigen in de gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap.

Om hieraan tegemoet te komen wil de regering van de Duitstalige Gemeenschap vanaf 2025 een Duitstalig toelatingsexamen arts en een Duitstalig toelatingsexamen tandarts organiseren. Deze toelatingsexamens zijn gebaseerd op de Vlaamse toelatingsexamens. Op basis van de resultaten op de toelatingsexamens zal een lijst worden gemaakt van de best gerangschikte studenten. Deze studenten kunnen starten aan een bacheloropleiding in het studiegebied Geneeskunde of een bacheloropleiding in het studiegebied Tandheelkunde in de Vlaamse Gemeenschap. Deze studenten moeten dus niet deelnemen aan de toelatingsexamens georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlaamse startquota voor de gunstig gerangschikte kandidaten voor de opleiding tot arts en de opleiding tot tandarts zullen worden verhoogd met het contingent. Op deze wijze leggen de Duitstalige studenten geen beslag op het aantal plaatsen dat wordt voorzien voor de gunstig gerangschikte van de Vlaamse toelatingsexamens. Tevens zal de Vlaamse Regering jaarlijks deze extra startquota mee in rekening brengen bij het bepalen van de quota die worden doorgegeven aan de federale minister van volksgezondheid met de vraag om deze in een K.B. vast te leggen.

De Duitstalige Gemeenschap zal de Vlaamse Gemeenschap vergoeden voor de kosten die door de Vlaamse Gemeenschap worden gemaakt voor de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord en zal dus instaan voor de financiering van deze studenten.“

12. Der Zusammenarbeitsabkommen verfolgt auch ein Ziel der Gleichstellung. So lautet die Begründung des Dekretvorentwurfs der Deutschsprachigen Gemeinschaft:

„Die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung sind in den Artikel 10 und 11 sowie spezifisch für das Bildungswesen in Artikel 24 § 4 der Verfassung verankert. Eine ungleiche Behandlung von Personen in vergleichbaren Situationen ist nur zulässig, wenn sie angemessen begründet ist, ein legitimes Ziel verfolgt wird und sachdienlich sowie verhältnismäßig ist. Aktuell werden deutschsprachige Studienbewerber ungleich behandelt, da sie im Gegensatz zu französisch- und niederländischsprachigen Studienbewerbern in Belgien nicht die Möglichkeit haben, eine Zulassungsprüfung für ein Medizin- oder Zahnmedizinstudium in ihrer Muttersprache abzulegen. Die Maßnahme, eine Prüfung in Deutsch anzubieten, verfolgt in diesem Fall auf sachdienliche Weise ein legitimes Ziel, nämlich die Beseitigung einer ungleichen Situation und des Nachteils, den deutschsprachige Studienbewerber durch eine weniger gute Beherrschung des Französischen oder Niederländischen erleiden.“

Dieses Ziel wird auch in der Begründung des Dekretvorentwurfs der Flämischen Gemeinschaft so ausgedrückt:

„Zowel in de Franse als in de Vlaamse Gemeenschap wordt er een toelatingsexamen georganiseerd voor deze opleidingen, en geldt er dus een *numerus fixus*. Dit bemoeilijkt de toegang voor Duitstalige studenten, aangezien ze het examen in een andere taal moeten afleggen dan hun moedertaal en er dus binnen België een taalgroep minder goed wordt behandeld.“

Die Verfasser der Vorentwürfe schätzen die potenziellen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen so ein:

„Het samenwerkingsakkoord beoogt een impact te hebben op de kansen van de kandidaat-studenten uit het Duitstalige taalgebied om te slagen voor de toelatingsexamens arts en tandarts. Deelnemen aan examens die zijn opgesteld in hun moedertaal betekent dat de slaagkansen groter zijn voor de betrokken studenten dan wanneer ze de examens moeten afleggen in een vreemde taal. Een groter aantal startende studenten betekent mogelijkerwijs een hoger aantal afgestudeerde artsen en tandartsen die zich vestigen in het Duitstalige taalgebied.“

13. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Parteien des Zusammenarbeitsabkommens mit den ergriffenen Maßnahmen die Niederlassung von Ärzten und Zahnärzten erleichtern wollen, an denen es nach den Zahlen, die in der Begründung des Vorentwurfs des flämischen Zustimmungsdekrets angegeben sind, im Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft mangelt. Die Möglichkeit, dass Bewerber die Zulassungsprüfung in ihrer Muttersprache ablegen können, würde laut den Parteien des Zusammenarbeitsabkommens „die Wahrscheinlichkeit auf eine Rückkehr der ausgewählten Studierenden nach Abschluss des Studiums in die Deutschsprachige Gemeinschaft [...] vergrößern“.

Die ergriffenen Maßnahmen würden auch darauf abzielen, die Gleichheit zwischen deutschsprachigen Bewerbern und niederländisch- und französischsprachigen Bewerbern wiederherzustellen, indem die Erstgenannten die Zulassungsprüfung zum Medizin- und Zahnmedizinstudium in ihrer Muttersprache ablegen können, wie es bei französisch- und niederländischsprachigen Bewerbern der Fall ist.

Aufgrund der Tatsache, dass sich das Ziel angesichts der Feststellung, dass alle deutschsprachigen Bewerber im Vergleich zu den französisch- und niederländischsprachigen Bewerbern ungleich behandelt werden, als allgemein darstellt, stellt sich die Frage nach der Gültigkeit der Maßnahme, ein Kontingent von zehn Studienplätzen für Studierende aus der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu halten, die ihre Zulassungsprüfung in ihrer Muttersprache an den Universitäten der Flämischen Gemeinschaften abgelegt haben.

Auf diese Weise, genau wie bei der Zulassungsprüfung der Flämischen Gemeinschaft, führt die Regelung ein sogenanntes System von *numerus fixus* ein, d.h. ein Auswahlverfahren, bei dem die Zahl der Ausgewählten im Voraus festgelegt wird und bei dem sich die Erstplatzierten des Auswahltests in den Studiengang einschreiben können, bis die festgelegte Zahl erreicht ist.

14. Artikel 24 § 3 der Verfassung erkennt jedoch das Recht eines jeden auf Unterricht unter Berücksichtigung der Grundfreiheiten und Grundrechte an. Bei der Ausübung des Rechts auf Bildung ist die Gleichbehandlung garantiert (Artikel 24 Absatz 4 der Verfassung). Dieses Recht auf Unterricht steht einer Regelung des Zugangs zum Unterricht, insbesondere zu dem nach Ablauf der Schulpflicht erteilten Unterricht, je nach den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Allgemeinheit und des Individuums nicht im Wege ⁵.

Artikel 2 des ersten Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) bestimmt, dass niemandem das Recht auf Bildung verwehrt werden darf. Dieses Recht auf Unterricht ist nicht absolut, und kann gewissen Einschränkungen unterliegen, sofern diese vorhersehbar sind und in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten rechtmäßigen Ziel stehen. Bei der Ausübung des Rechts auf Unterricht muss die Gleichbehandlung aller Bürger gewährleistet sein ⁶.

Artikel 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR, Sozialpakt) erkennt das Recht eines jeden auf Bildung an. Die Vertragsstaaten erkennen dabei an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Recht insbesondere „der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss“ (Artikel 13 Absatz 2 c)). In Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 desselben Paktes bedeutet diese Bestimmung, dass der gleiche Zugang zum Hochschulunterricht schrittweise entsprechend den Fähigkeiten unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Möglichkeiten und der spezifischen Situation der öffentlichen Finanzen eingeführt werden muss. Artikel 13 Absatz 2 c) des Paktes lässt also kein Recht auf Zugang zum Hochschulunterricht entstehen. Sie verwehrt es dem Königreich Belgien jedoch, Maßnahmen zu ergreifen, die dem Ziel eines völlig gleichen Zugangs zur Hochschulunterricht auf der Grundlage der Fähigkeiten zuwiderlaufen würden. Diese Bestimmung verhindert nicht, dass der Zugang zum Hochschulunterricht Bedingungen hinsichtlich der Fähigkeiten der Studenten unterliegt, sofern diese Bedingungen dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung entsprechen ⁷.

15. Im Anschluss an die obigen Ausführungen hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates festgestellt, dass die Einführung eines *numerus fixus* unter bestimmten Umständen gerechtfertigt ist. Dies erfordert, dass die Maßnahme im Hinblick auf ein legitimes Ziel verhältnismäßig sein muss ⁸.

⁵ Verfassungsgerichtshof 14. Juli 1997, Nr. 47/97, B.3.2; Verfassungsgerichtshof 14. März 2013, Nr. 37/2013, B.11.1; Verfassungsgerichtshof 16. Januar 2014, Nr. 2/2014, B.4.1; Verfassungsgerichtshof 6. Juli 2017, Nr. 85/2017, B.6.2.

⁶ Verfassungsgerichtshof 16. Januar 2014, Nr. 2/2014, B.5; Verfassungsgerichtshof 6. Juli 2017, Nr. 85/2017, B.6.2; EGMR, Große Kammer, 10. November 2005, *Leyla Sahin gegen Türkei*, § 154; Große Kammer, 19 Oktober 2012, *Catan u.a. gegen Moldawien und Russland*, § 140.

⁷ Verfassungsgerichtshof 16. Januar 2014, Nr. 2/2014, B.6; Verfassungsgerichtshof 6. Juli 2017, Nr. 85/2017, B.6.3 und 19.3.

⁸ Gutachten des Staatsrates 71.227/1 vom 20. Mai 2022 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 15. Juli 2022 ‚over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie in het hoger onderwijs en overige organisatorische aspecten van het hoger onderwijs‘ geworden ist, Bemerkung 4 (*Parl. Dok. Fl. Parl. 2021-22. Nr. 1337/1*).

16. Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit sollte berücksichtigt werden, wie viele Studierende nach dem Auswahlverfahren zum Hochschulstudium zugelassen werden und wie diese Zahl berechnet und gegebenenfalls angepasst wird⁹. Aus der Erläuterung zum Zusammenarbeitsabkommen geht nicht hervor, nach welchen Kriterien die Verfasser die Zahl der Studenten, die sich einschreiben können, festgelegt haben und aus welchen Gründen diese Zahl angepasst werden kann. Der Beauftragte gab folgende Erläuterung:

„Deze overeenkomst beperkt geenszins het aantal Duitstalige studenten dat in Vlaanderen kan studeren. Zij kunnen blijvend onbeperkt deelnemen aan de toelatingsexamens georganiseerd door de Vlaamse of de Franstalige Gemeenschap. Deze overeenkomst corrigeert enkel (deels) een bestaande discriminatie, namelijk dat Duitstalige kandidaten in België geen toelatingsexamens in de eigen moedertaal kunnen afleggen. Het gaat dus om een bijkomende mogelijkheid voor Duitstalige kandidaten.

De Duitstalige Gemeenschap krijgt vooralsnog geen eigen contingent. De 10 studieplaatsen werden in onderlinge afspraak bepaald. De Vlaamse Regering zal deze bijkomende studieplaatsen jaarlijks transparant communiceren aan de federale regering die vervolgens met deze bijkomende studenten rekening kan houden bij de berekening van de Vlaamse quota door deze daarbij op te tellen.“

Die Einführung eines Kontingentes Studierender, die die von der Deutschsprachigen Gemeinschaft organisierte Zulassungsprüfung bestanden haben, schränkt zwar nicht grundsätzlich die Zahl der deutschsprachigen Studenten ein, die an den Bachelorstudiengängen in den Bereichen Medizin und Zahnmedizin teilnehmen können, sie führt aber zu einer Einschränkung des Rechts auf Bildung für die Studenten, die sich für die Teilnahme an der deutschsprachigen Zulassungsprüfung entscheiden. Diese Einschränkung muss in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Ziel stehen.

Diesbezüglich geht der Grund, warum die Zahl auf zehn festgelegt wurde und wie diese Zahl entwickeln könnte, weder aus dem verfügenden Teil des Zusammenarbeitsabkommens noch aus der Begründung der Zustimmungsdekrete oder aus der Antwort des Beauftragten hervor. Daher ist es nicht möglich, die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen zu beurteilen. Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens wird folglich im Lichte dieser Bemerkung erneut überprüft und begründet werden.

⁹ Gutachten des Staatsrates 61.861/1/V vom 27. September 2017 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 8. Dezember 2017 ‚houdende wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende het secundair na secundair onderwijs en het hoger beroepsonderwijs en de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013, wat betreft het hoger onderwijs‘ geworden ist, Bemerkung 11.4 (*Parl. Dok. Fl. Parl. 2017-18, Nr. 1300/1*); Gutachten des Staatsrates 71.227/1, Bemerkung 5.2.

B. Über die Verarbeitung personenbezogener Daten

17. In Artikel 8 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens wird bestimmt, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft der Flämischen Gemeinschaft eine Liste der ausgewählten Teilnehmer übermitteln muss. Diese Liste enthält unbestreitbar personenbezogene Daten. Auf die Frage, warum die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht genauer geregelt wurde, antwortete der Beauftragte wie folgt:

„Beide Gemeenschappen voorzien nog bijkomend wetgevend werk, die in de nodige gegevensverwerkingsbepalingen zullen voorzien“.

Gemäß Artikel 22 der Verfassung unterliegt jede Verarbeitung personenbezogener Daten und, mehr allgemein, jede Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens der Einhaltung des formellen Gesetzmäßigkeitsprinzips. Indem Artikel 22 der Verfassung dem zuständigen Gesetzgeber die Befugnis vorbehält, festzulegen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen vom Recht auf Achtung des Privatlebens abgewichen werden kann, gewährleistet er einem jedem Bürger, dass keinerlei Einmischung in dieses Recht erfolgen darf, außer aufgrund von Regeln, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden. Eine Ermächtigung einer anderen Gewalt steht jedoch nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, sofern die Ermächtigung ausreichend präzise beschrieben ist und sich auf die Ausführung von Maßnahmen bezieht, deren „wesentliche Elemente“ vorher durch den Gesetzgeber festgelegt wurden¹⁰.

Die „wesentlichen Elemente“ der Verarbeitung der personenbezogenen Daten der ausgewählten Teilnehmer müssen deshalb in dem Zusammenarbeitsabkommen selber festgelegt werden. Diesbezüglich ist die Gesetzgebungsabteilung der Ansicht, dass unabhängig von der Art der betreffenden Angelegenheit, die folgenden Elemente im Prinzip „wesentliche Elemente“ ausmachen: 1.) die Kategorie der verarbeiteten Daten; 2.) die Kategorie der betreffenden Personen¹¹; 3.) das mit der Verarbeitung verfolgte Ziel; 4.) die Kategorie von Personen, die zu den verarbeiteten Daten Zugang haben; und 5.) die Höchstdauer für die Aufbewahrung der Daten.

¹⁰ Gutachten des Staatsrates 68.936/AV vom 7. April 2021 über einen Vorentwurf, der zum Gesetz vom 14. August 2021 ‚über verwaltungspolizeiliche Maßnahmen in einer epidemischen Notsituation‘ geworden ist, Bemerkung 101 (*Parl. Dok.*, Kammer 2020-21, Nr. 55-1951/001, 119). Siehe auch Verfassungsgerichtshof 10. März 2022, Nr. 33/2022, B.13.1; Verfassungsgerichtshof 22. September 2022, Nr. 110/2022, B.11.2; Verfassungsgerichtshof 16. Februar 2023, Nr. 26/2023, B.74.1; Verfassungsgerichtshof 17. Mai 2023, Nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹¹ Dieses Element ist das einzige, das bereits in Artikel 8 Absatz 1 des Zusammenarbeitsabkommens ausreichend geregelt ist.

BESONDERE BEMERKUNGEN

Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens

18. Zwischen dem niederländischen und dem deutschen Text des dritten Absatzes gibt es eine Diskrepanz. Nach dem niederländischen Text können sowohl die Anzahl der Studenten in dem Kontingent als auch deren Aufteilung jährlich angepasst werden, während nach dem deutschen Text nur die Aufteilung angepasst werden kann. Die deutsche und die niederländische Fassung müssen harmonisiert werden.

Artikel 5 und 13 des Zusammenarbeitsabkommens

19. In Artikel 5 wird vorgesehen, dass die deutschsprachigen Zulassungsprüfungen „[sich] auf den Zulassungsprüfungen [...] der Flämischen Gemeinschaft [basieren]. Die Flämische Gemeinschaft stellt dafür *eine Fragensammlung* zur Verfügung“.

Artikel 13 sieht vor, dass *die Fragen* der Zulassungsprüfungen der Flämischen Gemeinschaft jährlich an die Deutschsprachige Gemeinschaft übermittelt werden, und zwar „auf einem sicheren Datenträger“.

Es ist nicht klar, wie diese beiden Maßnahmen miteinander verknüpft sind. In der Begründung muss insbesondere der Nutzen der in Artikel 5 genannten Fragensammlung und der in Artikel 13 erwähnten Fragen sowie der Ermessensfreiheit, über die die Deutschsprachige Gemeinschaft dementsprechend bei der Festlegung des Inhalts ihrer Zulassungsprüfungen verfügt, erläutert werden.

Artikel 18 des Zusammenarbeitsabkommens

20. Artikel 18 des Zusammenarbeitsabkommens sieht eine Übergangsbestimmung für den Fall vor, dass das Abkommen von einer der Parteien gekündigt wird. Die Kündigung führt dazu, dass keine neuen Studierenden mehr aufgrund dieses Abkommens zu den betreffenden Bachelorstudiengängen zugelassen werden. Für bereits zugelassene Studierende bleibt das Abkommen gültig, und zwar bis „diese Studierenden [ihr] Masterdiplom erlangt haben“.

Darüber befragt, hat der Beauftragte erklärt, dass nicht jedes Masterdiplom (z.B. der Master in Fachmedizin) in Betracht kommt, sondern nur der Master in der Grundausbildung. Es wird empfohlen, dies in dem Text des Zusammenarbeitsabkommens zu präzisieren.

Schlussformel des Zusammenarbeitsabkommens

21. Im niederländischen Text des Absatzes vor der Unterschriftsklausel schreibe man „twee exemplaren“ statt „zwei exemplaren“.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

GREET VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

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

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY