

Geschäftsverzeichnismn.
1078 und 1079
Urteil Nr. 44/98
vom 22. April 1998

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klagen auf Nichtigkeitklärung von Artikel 1 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 2. Dezember 1996 zur Abänderung der Unterrichtsgesetzgebung und von Artikel 58 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 9. September 1996 bezüglich der Finanzierung der von der Französischen Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Hochschulen, erhoben von der VoE Fédération des étudiants francophones und A. Tounquet.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klagen*

Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 14. April 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 15. April 1997 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben die VoE Fédération des étudiants francophones, mit Vereinigungssitz in 1210 Brüssel, chaussée de Haecht 25, und A. Tounquet, wohnhaft in 5000 Namur, rue du Parc des Roches 7, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 1 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 2. Dezember 1996 zur Abänderung der Unterrichtsgesetzgebung (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. Januar 1997) einerseits und von Artikel 58 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 9. September 1996 bezüglich der Finanzierung der von der Französischen Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Hochschulen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Oktober 1996) andererseits.

## II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 15. April 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzungen bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Durch Anordnung vom 13. Mai 1997 hat der Hof die Rechtsachen verbunden.

Die Klagen wurden gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 15. Mai 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert; mit denselben Briefen wurde den Parteien die Verbindungsanordnung notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 16. Mai 1997.

Die Regierung der Französischen Gemeinschaft, place Surlet de Chokier 15-17, 1000 Brüssel, hat mit am 26. Juni 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 17. September 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 13. Oktober 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 30. September 1997 und 25. März 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 14. April 1998 bzw. 14. Oktober 1998 verlängert.

Durch Anordnung vom 25. Februar 1998 hat der Hof die Rechtsachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 18. März 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 26. Februar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 18. März 1998

- erschienen

. RA H. Dineur, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA E. Maron *loco* RA M. Uyttendaele, in Brüssel zugelassen, für die Regierung der Französischen Gemeinschaft,

- haben die referierenden Richter R. Henneuse und M. Bossuyt Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

### III. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

#### *Klageschriften*

A.1. Das Interesse der klagenden Parteien an der Klageerhebung gehe über den Vorteil hinaus, den die angefochtenen Bestimmungen für die Studenten anscheinend darstellen würden, indem die eine Bestimmung (Artikel 1 des Dekrets vom 2. Dezember 1996) verbiete, daß finanzierbare und nichtfinanzierbare Studenten unterschiedlich behandelt würden, was die Einschreibungsgebühr betreffe, und die andere Bestimmung (Artikel 58 des Dekrets vom 9. September 1996) untersage, daß von Studenten, die ein Stipendium oder eine Studienbeihilfe erhalten würden, eine Zusatzgebühr verlangt werde. Sie hätten nämlich zur Folge, daß einerseits einer ordnungswidrigen Praxis, d.h. der Erhebung einer zusätzlichen Einschreibungsgebühr eine gesetzliche Grundlage vermittelt werde und andererseits diese Praxis implizit an die Regierung delegiert werde bzw. auf jeden Fall den Hochschulen eine Ermessungsfreiheit eingeräumt werde. Indem diese Bestimmung somit die Erhebung einer Zusatzgebühr erlaube, tue sie den Interessen der Studenten Abbruch.

A.2.1. Abgesehen von einigen besonderen Merkmalen, die mit der jeweiligen Eigenart der vorgenannten Bestimmungen zusammenhängen, werden von den klagenden Parteien in den beiden Klageschriften die gleichen Klagegründe vorgebracht.

A.2.2. Der erste Klagegrund geht von einem Verstoß gegen Artikel 24 § 3 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus. Diese Bestimmungen, insbesondere Artikel 13 Absatz 2, so wie ihn der Hof in seinem Urteil Nr. 33/92 ausgelegt habe, würden Belgien eine Stillhalteverpflichtung auferlegen; zusätzliche Einschreibungsgebühren über diejenigen hinaus, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorgenannten Paktes gegolten hätten, dürften demzufolge den Studenten nicht auferlegt werden. Es sei hervorzuheben, daß bei diesem Inkrafttreten keinerlei Bestimmung es den Unterrichtsanstalten erlaubt habe, Zusatzgebühren neben der von der Französischen Gemeinschaft festgesetzten Einschreibungsgebühr zu verlangen. Die Verfassungswidrigkeit sei um so deutlicher, da der Höchstbetrag dieser Gebühren nicht festgesetzt worden sei.

A.2.3. Der zweite Klagegrund geht von einer Verletzung von Artikel 24 §§ 3 und 5 der Verfassung aus. Indem der zusätzlichen Einschreibungsgebühr, die die Hochschulen zu verlangen berechtigt seien, keinerlei Beschränkung auferlegt werde, abgesehen vom Verbot der diskriminierenden Beschaffenheit, werde gegen den vorgenannten Artikel 24 § 5 verstoßen, da er bestimmte wesentliche Bestandteile im Bereich des Unterrichtswesens ausschließlich der gesetzgebenden Gewalt vorbehalte; dazu gehöre die Organisation des

Unterrichtswesens, mit der die Angelegenheit der Einschreibungsgebühr zusammenhänge.

Aus der Rechtsprechung des Hofes (Urteile Nrn. 33/92 und 43/96) gehe hervor, daß, wengleich der Gesetzgeber nicht notwendigerweise selbst den Betrag der Einschreibungsgebühr festzusetzen habe, Artikel 24 § 5 der Verfassung ihm allerdings die Möglichkeit auferlege, die Mindest- und Höchstbeträge festzusetzen. Indem die fragliche Bestimmung es den Hochschulen ohne Beschränkung des Betrags erlaube, eine zusätzliche Einschreibungsgebühr zu verlangen, verstoße sie gegen Artikel 24 § 5.

A.2.4. Der dritte Klagegrund geht von einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 24 der Verfassung aus. Die Möglichkeit, eine Zusatzgebühr zu verlangen, der die fraglichen Bestimmungen eine Rechtsgrundlage vermitteln würden, habe zur Folge, daß der Student, der sich an einer Hochschule immatrikulieren lasse, Gefahr laufe, eine Zugangsgebühr entrichten zu müssen, die gleich hoch oder sogar höher sei als diejenige, die von einem Studenten, der sich an einer Universität immatrikulieren lasse, verlangt werde; eine solche Auswirkung verletze die vorgenannten Verfassungsbestimmungen, da diese beiden Kategorien von Studenten unterschiedliche Kategorien seien und ein Behandlungsunterschied den Studenten der Hochschulen vielmehr zum Vorteil statt zum Nachteil gereichen sollte.

#### *Schriftsatz der Regierung der Französischen Gemeinschaft*

A.3. An erster Stelle wird die Zulässigkeit der Klagen in Abrede gestellt. Neben der Frage - was die klagende Vereinigung ohne Erwerbszweck betrifft - der Beachtung der im Gesetz vom 27. Juni 1921 vorgesehenen Formvorschriften und des Vorliegens eines Klageerhebungsbeschlusses des Verwaltungsrates wird das Interesse der klagenden Parteien von der Regierung der Französischen Gemeinschaft bestritten. Einerseits seien die Adressaten der fraglichen Bestimmungen nicht die Studenten, sondern die Unterrichtsanstalten, und andererseits würden diese Bestimmungen zugunsten der Studenten Garantien einführen, da sie es den Unterrichtsanstalten verbieten würden, diskriminierende Gebühren von nichtfinanzierbaren Studenten zu verlangen und solche von Studenten, die ein Stipendium oder eine Studienbeihilfe erhalten würden.

Der Begriff der zusätzlichen Einschreibungsgebühr habe bereits vor der Annahme der fraglichen Bestimmungen bestanden und sei in den Urteilen des Hofes (Nrn. 28/92 und 33/92) für wirksam erklärt worden; die betreffende Kritik in der Rechtsprechung habe sich hauptsächlich auf jene Fälle bezogen, in denen eine solche Gebühr ausschließlich ausländischen Studenten abverlangt worden sei. Obwohl Artikel 58 des Dekrets vom 9. September 1996 die erste Dekretsbestimmung sei, in der die Frage der zusätzlichen Einschreibungsgebühr geregelt werde, lasse diese Bestimmung sich nicht dahingehend auslegen, daß sie die Praxis dieser Einschreibungsgebühr auf absolute Art und Weise regele, sondern lediglich dahingehend, daß sie je nach dem Fall diese Praxis ausschließe bzw. deren diskriminierende Beschaffenheit verbiete. Im übrigen bleibe das rechtliche System der Zusatzgebühr unverändert. Es sei darauf hinzuweisen, daß in dem Fall, wo der Hof die fraglichen Bestimmungen für nichtig erklären sollte, die Unterrichtsanstalten von den Studenten, auf die sich diese Bestimmungen bezögen, erneut Gebühren verlangen könnten, die je nach dem Fall höher bzw. unterschiedlich wären.

A.4. Im Zusammenhang mit dem ersten Klagegrund sei neben der vorgenannten Interpretation der fraglichen Rechtsnormen darauf hinzuweisen, daß, da die Finanzierung der Hochschulen keine Gesamtfinanzierung sei, die Französische Gemeinschaft nicht die Verpflichtung habe, angesichts der allgemeinen Problematik der zusätzlichen Einschreibungsgebühr gesetzgeberisch tätig zu werden; sie habe nur dann tätig zu werden, wenn es Mißbräuche gebe. Dies habe eben die Französische Gemeinschaft getan, indem sie die fraglichen Bestimmungen angenommen habe, da die Praktiken, gegen die diese Bestimmungen reagieren würden, dem Zugang der betreffenden Studenten zum Unterricht Abbruch getan hätten.

A.5.1. Mit Artikel 58 des Dekrets vom 9. September 1996 habe die Französische Gemeinschaft gewissen Praktiken ein Ende bereiten wollen, die darauf abgezielt hätten, von den Stipendiaten zusätzliche Einschreibungsgebühren zu verlangen. Das Dekret vom 2. Dezember 1996 zur Abänderung der Unterrichtsgesetzgebung sei im selben Sinne aufzufassen, da es in Artikel 1 die Verpflichtung auferlege, alle Studenten gleich zu behandeln. In den beiden Fällen habe das Auftreten des Dekretgebers zum Ziel, gewissen Praktiken ein Ende zu bereiten, die den Zugang zum Unterrichtswesen zu beeinträchtigen geeignet gewesen seien, und die Rechte der Studenten zu verstärken.

A.5.2. Die Interpretation der klagenden Parteien, der zufolge eine Verbotsregelung in eine absolute Genehmigungregelung umgewandelt werde, stimme weder mit dem Geist noch mit dem eindeutigen Wortlaut der

angefochtenen Rechtsnormen überein.

In der Auslegung der Regierung würden die Bestimmungen Artikel 24 § 5 der Verfassung nicht verletzen. In jeder von diesen Bestimmungen werde nämlich ein einziger Grundsatz festgeschrieben, der übrigens kein späteres Tätigwerden einer Verwaltungsbehörde erfordere, ohne Rücksicht darauf, ob es sich dabei um die Regierung der Französischen Gemeinschaft oder um die Hochschulbehörden handele.

Die von den Klägern dem Hof vorgelegte Streitfrage übersteige in Wirklichkeit weitgehend den Rahmen der angefochtenen Rechtsnormen. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft vertritt die Ansicht, daß die Kläger angeblich verlangen würden, daß der Rat der Französischen Gemeinschaft ausdrücklich einschreiten würde, um die Frage der zusätzlichen Einschreibungsgebühren, die von gewissen Unterrichtsanstalten erhoben würden, insgesamt zu regeln. Zu diesem Zweck würden sie die angefochtene Rechtsnorm auf unangemessene Weise interpretieren und den Hof darum ersuchen, diese Interpretation zu bestätigen. Mit diesem Versuch würden sie hoffen, den Rat der Französischen Gemeinschaft aufgrund der vom Urteil des Hofes ausgehenden Autorität dazu zu zwingen, die allgemeine Frage der Ordnungsmäßigkeit der Einschreibungsgebühren zu regeln.

A.5.3. Die angefochtene Rechtsnorm sei lediglich im Lichte des einzigen Grundsatzes, den sie festschreibe, zu analysieren, und aus dieser Sicht enthalte sie keine im Widerspruch zu Artikel 24 § 5 der Verfassung stehende Delegation.

A.6. Hinsichtlich des dritten Klagegrunds gehe aus der vorgenannten Interpretation der fraglichen Bestimmungen hervor, daß diese die Studenten des Hochschulwesens keineswegs ungünstiger behandeln würden als die Universitätsstudenten, sondern eine umgekehrte Wirkung zeitigen würden, da sie in mancherlei Hinsicht die Praxis der Zusatzgebühr angesichts gewisser Studenten des Hochschulunterrichts regeln würden.

#### *Erwiderungsschriftsatz der klagenden Parteien*

A.7. Hinsichtlich der von der Regierung erhobenen Unzulässigkeitseinrede sei an erster Stelle darauf hinzuweisen, daß der Klageerhebungsbeschluß der Nichtigkeitsklageschrift beigelegt worden sei und daß die Satzung der ersten klagenden Partei im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. Dezember 1995 veröffentlicht worden sei; daraus ergebe sich, daß « die durch das Gesetz vom 27. Juni 1921 festgelegten Formvorschriften beachtet wurden ».

Übrigens stehe das Interesse der Studenten an der Anfechtung der fraglichen Bestimmungen fest, da diese Bestimmungen der illegalen Praxis der Erhebung einer Zusatzgebühr eine gesetzliche Grundlage vermitteln würden; es sei darauf hinzuweisen, daß der Staatsrat bei der Überprüfung von Artikel 58 des Dekrets vom 9. September 1996 die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit Artikel 24 § 5 der Verfassung in Abrede gestellt habe, soweit diese Bestimmung keineswegs die Zuständigkeit begrenze, die sie den Schulen erteile, zu Lasten der Nichtstipendiaten eine zusätzliche Einschreibungsgebühr zu erheben.

A.8. Zur Hauptsache bestreiten die klagenden Parteien die restriktive und wörtliche Interpretation, die die Regierung den fraglichen Bestimmungen einräumt, und bestätigen sie die in ihren Klageschriften enthaltene Argumentation.

- B -

B.1. Die Klagen beziehen sich einerseits auf Artikel 58 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 9. September 1996 bezüglich der Finanzierung der von der Französischen Gemeinschaft organisierten oder subventionierten Hochschulen und andererseits auf Artikel 1 des Dekrets derselben Gemeinschaft vom 2. Dezember 1996 zur Abänderung der Unterrichts-

gesetzgebung.

Artikel 58 des Dekrets vom 9. September 1996 bestimmt folgendes:

« In Artikel 12 § 2 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung in der durch das Gesetz vom 5. August 1978, den königlichen Erlaß Nr. 462 vom 17. September 1986 und das Dekret vom 12. Juli 1990 abgeänderten Fassung wird Absatz 3 folgendermaßen ergänzt:

' Für die in diesem Absatz ins Auge gefaßten Studenten darf keine Zusatzgebühr über die für sie geltende Studiengebühr hinaus erhoben werden. ' »

Artikel 1 des Dekrets vom 2. Dezember 1996 bestimmt folgendes:

« In Artikel 12 § 2 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 zur Abänderung gewisser Bestimmungen der Unterrichtsgesetzgebung in der durch das Gesetz vom 5. August 1978, den königlichen Erlaß Nr. 462 vom 17. September 1986 und die Dekrete vom 12. Juli 1990 und 9. September 1996 abgeänderten Fassung wird zwischen den Absätzen 3 und 4 folgender Absatz eingefügt:

' Für die nicht in Absatz 3 erfaßten Studenten, die die Eintragung in einer Hochschule beantragen und auf die Artikel 8 des Dekrets vom 9. September 1996 anwendbar ist, darf kein Behandlungsunterschied gegenüber jenen Studenten gemacht werden, die ihre Einschreibung in der gleichen Kategorie derselben Hochschule beantragen und auf die sich Absatz 3 nicht bezieht und auf die Artikel 8 des Dekrets vom 9. September 1996 nicht anwendbar ist. ' »

B.2.1. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft stellt die Zulässigkeit der Klagen in Abrede, einerseits hinsichtlich der Beachtung - durch die klagende Vereinigung ohne Erwerbszweck - der im Gesetz vom 27. Juni 1921 bestimmten Formvorschriften und hinsichtlich des Nachweises für den Klageerhebungsbeschluß ihres zuständigen Organs und andererseits hinsichtlich des Interesses der klagenden Parteien an der Klageerhebung.

B.2.2. In bezug auf die erste Einrede stellt der Hof fest, daß die VoE Fédération des étudiants francophones tatsächlich den Klageerhebungsbeschluß ihres Exekutivkomitees den Akten beigelegt hat; es zeigt sich allerdings nicht, und auf jeden Fall wurde nicht vor Verhandlungsschluß unter Beweis gestellt, daß die durch Artikel 10 des Gesetzes vom 27. Juni 1921 vorgesehene Formvorschrift - Hinterlegung der Mitgliederliste - durch die vorgenannte Vereinigung ohne Erwerbszweck beachtet wurde. Soweit die Klagen von dieser klagenden Partei erhoben worden sind, sind sie demzufolge unzulässig.

B.2.3. Hinsichtlich der zweiten Einrede weist der Hof übrigens darauf hin, daß diese sich auf die Tragweite bezieht, die den fraglichen Bestimmungen einzuräumen ist.

B.3. Die zweite klagende Partei macht geltend, daß die fraglichen Bestimmungen der Praxis der Zusatzgebühren eine gesetzliche Grundlage vermitteln und somit gegen die Artikel 10, 11 und 24 der Verfassung verstoßen würden; in bezug auf Artikel 24 wird ein Verstoß gegen § 3 dieses Artikels - in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - einerseits und gegen § 5 andererseits geltend gemacht.

B.4. Eben aus dem Wortlaut der fraglichen Bestimmungen ergibt sich, daß die Französische Gemeinschaft nicht generell die Gebühren hat regeln wollen, die über die Studiengebühr hinaus erhoben werden können, sondern vielmehr sich darauf beschränkt hat, einerseits (Artikel 58) die Erhebung dieser Gebühren zu Lasten der in Absatz 3 von Artikel 12 § 2 des Gesetzes vom 29. Mai 1959 genannten Studenten zu verbieten, und andererseits (Artikel 1) zu verbieten, daß in bezug auf diese Gebühren die finanzierbaren und nichtfinanzierbaren Studenten unterschiedlich behandelt werden würden.

Artikel 58 des Dekrets vom 9. September 1996 und Artikel 1 des Dekrets vom 2. Dezember 1996 haben nicht zum Gegenstand, die Regierung oder die Hochschulen dazu zu ermächtigen, Zusatzgebühren zu erheben.

Da diese Bestimmungen die Situation der klagenden Partei nicht betreffen können, weist diese nicht das erforderliche Interesse nach und sind ihre Klagen unzulässig.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. April 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

M. Melchior