

Geschäftsverzeichnissnr. 6748
Entscheid Nr. 152/2018 vom 8. November 2018

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigkeitklärung von Artikel V.8 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 16. Juni 2017 über den Unterricht XXVII, erhoben von der VoG « Provinciaal Onderwijs Vlaanderen » und der autonomen Provinzialregie « Provinciaal Onderwijs Antwerpen ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. Oktober 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. Oktober 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel V.8 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 16. Juni 2017 über den Unterricht XXVII (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 18. August 2017, zweite Ausgabe): die VoG « Provinciaal Onderwijs Vlaanderen » und die autonome Provinzialregie « Provinciaal Onderwijs Antwerpen », unterstützt und vertreten durch RA J. Deridder, in Antwerpen zugelassen.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA F. Judo und RA T. Souverijns, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 18. Juli 2018 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. Derycke und F. Daoût beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 19. September 2018 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 19. September 2018 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die angefochtene Bestimmung*

B.1.1. Die klagenden Parteien verlangen, dass Artikel V.8 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 16. Juni 2017 über den Unterricht XXVII für nichtig erklärt wird, der Artikel 97 des Dekrets vom 15. Juni 2007 über die Erwachsenenbildung abändert.

B.1.2. In der Fassung seiner Anwendung vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung legt Artikel 97 des Dekrets vom 15. Juni 2007 über die Erwachsenenbildung fest:

« § 1er. Un centre d'éducation des adultes agréé est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1, à condition que le centre d'éducation des adultes ait atteint, pendant la période de référence allant du 1er avril n-1 au 31 mars n inclus, au moins 120.000 heures de cours/apprenant.

§ 2. Sans préjudice de l'application du paragraphe 1er, un centre d'éducation des adultes est admissible au financement ou aux subventions des formations des disciplines visées à l'article 8, s'il a, au moment de l'adhésion à la structure de coopération telle que visée aux articles 4 et 50, § 1er, du décret du 30 avril 2009 relatif à l'enseignement secondaire après secondaire et l'enseignement supérieur professionnel HBO 5, atteint pour ces formations au moins 60.000 heures de cours/apprenant pendant la période de référence précédant cette adhésion.

§ 3. Par dérogation au paragraphe 1er, un centre d'éducation des adultes dont l'implantation principale est située dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans une des communes du 'Vlaamse Rand' et de la frontière linguistique, est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1, à condition que le centre d'éducation des adultes ait atteint, pendant la période de référence allant du 1er avril n-1 au 31 mars n inclus, au moins 60.000 heures de cours/apprenant.

§ 4. [...]

§ 5. Un centre d'éducation des adultes ayant compétence d'enseignement pour une formation de l'enseignement secondaire des adultes qui est agréé via la procédure visée à l'article 61, § 2, n'est admissible au financement ou aux subventions qu'à condition qu'il [...] ait atteint, pendant la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n, au moins 360.000 heures de cours/apprenant.

§ 6. Si, dans la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n, un centre d'éducation des adultes ne remplit plus les conditions visées aux §§ 1er, 3 et 4, le financement ou le subventionnement de la subdivision structurelle ou des subdivisions structurelles en question, telles que visées au paragraphe 1er, dudit centre d'éducation des adultes en question est progressivement supprimé jusqu'à zéro à partir de l'année n.

Les apprenants inscrits auprès du centre d'éducation des adultes au moment où la suppression progressive est décidée, doivent avoir la possibilité d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée. Par délai normal, il y a lieu de comprendre un délai ininterrompu et sans recommencement d'un module. La suppression progressive jusqu'à zéro doit être réalisée endéans une période de trois années scolaires.

A la demande de l'autorité du centre concernée, le Gouvernement flamand peut, après avis du Vlaamse Onderwijsraad, accorder à un centre d'éducation des adultes une dérogation à la norme de rationalisation. Le Gouvernement fixe le délai de validité de la dérogation. A cette fin, l'autorité du centre envoie au plus tard le 15 avril de l'année scolaire précédente une demande motivée à l'administration compétente.

§ 7. Si, au moment de l'adhésion à une structure de coopération, un centre d'éducation des adultes ne remplit plus les conditions visées au paragraphe 2, le financement ou le subventionnement de la subdivision structurelle enseignement supérieur professionnel HBO 5

du centre d'éducation des adultes en question est progressivement supprimé jusqu'à zéro à partir de l'année scolaire suivante.

Les apprenants inscrits auprès du centre d'éducation des adultes au moment où la suppression progressive visée à l'alinéa premier est décidée, doivent avoir la possibilité d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée. Par délai normal, il y a lieu de comprendre un délai ininterrompu et sans recommencement d'un module. La suppression progressive jusqu'à zéro doit être réalisée endéans une période de trois années scolaires.

A la demande du centre d'éducation des adultes concerné, le Gouvernement flamand peut accorder une dérogation à la norme visée au paragraphe 2. Pour pouvoir faire usage de cette dérogation, le centre d'éducation des adultes doit avoir atteint, pendant la période de référence 2011-2012 ou 2012-2013, pour toutes les formations de la subdivision structurelle enseignement supérieur professionnel qu'il organise au moment de l'adhésion à la structure de coopération, la norme visée au paragraphe 2; de plus, le centre doit pouvoir démontrer de vouloir adhérer à une structure de coopération dont aucun autre centre d'éducation des adultes n'est membre jusqu'à présent. À cette fin, l'autorité du centre envoie au plus tard le 15 avril de l'année scolaire précédente une demande motivée à l'administration compétente ».

B.1.3. Der angefochtene Artikel V.8 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 16. Juni 2017 über den Unterricht XXVII ändert den vorerwähnten Artikel 97 des Dekrets vom 15. Juni 2007 über die Erwachsenenbildung wie folgt ab:

« 1° le paragraphe 1er est remplacé par la disposition suivante :

‘ § 1er. Un centre d'éducation des adultes agréé ayant compétence d'enseignement pour les disciplines telles que visées à l'article 7 est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1 lorsque le centre d'éducation des adultes satisfait à une des conditions suivantes :

1° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de plus de 300 habitants par km<sup>2</sup> est prise en considération, a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n, au moins 700.000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes. Dans ce chiffre ne sont pas comprises les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles à un autre centre au 1er septembre n;

2° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de plus de 300 habitants par km<sup>2</sup> est prise en considération, a atteint au 1er septembre n, au moins la somme de 700.000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

3° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de 300 habitants ou moins par km<sup>2</sup> est prise en considération, a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n, au moins 360.000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes. Dans ce chiffre ne sont pas comprises les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles à un autre centre au 1er septembre n;

4° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de 300 habitants ou moins par km<sup>2</sup> est prise en considération, a atteint au 1er septembre n, au moins la somme de 360.000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes, dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

5° le centre d'éducation des adultes dont l'implantation principale est située au 1er janvier 2017 dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans les communes périphériques et des communes de la frontière linguistique ou dans les anciennes communes minières Beringen, Genk, Houthalen-Helchteren, Heusden-Zolder et Maasmechelen, a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 525.000 heures de cours/apprenant. Dans ce chiffre ne sont pas comprises les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles à un autre centre au 1er septembre n;

6° le centre d'éducation des adultes dont l'implantation principale est située au 1er janvier 2017 dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans les communes périphériques et des communes de la frontière linguistique ou dans les anciennes communes minières Beringen, Genk, Houthalen-Helchteren, Heusden-Zolder et Maasmechelen, a atteint au 1er septembre n au moins la somme de 525.000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes, dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

7° le centre d'éducation des adultes détient la compétence d'enseignement pour au maximum une discipline comme prévue à l'article 7 et a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 200.000 heures de cours/apprenant dans cette discipline;

8° le centre d'éducation des adultes détient compétence d'enseignement pour au maximum une discipline comme prévue à l'article 7 et a atteint au 1er septembre n, au moins la somme de 200.000 heures de cours/apprenant, dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n dans cette discipline et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des

périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

9° le centre d'éducation des adultes détient la compétence d'enseignement pour au maximum deux disciplines comme prévues à l'article 7, dont une discipline pour laquelle aucun autre centre d'éducation des adultes ne détient compétence d'enseignement, et a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 200.000 heures de cours/apprenant dans une de ces disciplines.

Un centre d'éducation des adultes agréé ayant compétence d'enseignement pour seules les disciplines comme prévues à l'article 8 et/ou seule la formation spécifique des enseignants est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1 lorsque le centre d'éducation des adultes a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n, au moins 120.000 heures de cours/apprenant. »;

2° le paragraphe 3 est abrogé;

3° dans le paragraphe 5, le membre de phrase ' qu'à condition qu'il ait atteint, pendant la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n, au moins 360.000 heures de cours/apprenant' est remplacé par les phrases suivantes :

' qu'à condition de répondre à une des conditions suivantes :

1° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de plus de 300 habitants par km<sup>2</sup> est prise en considération, a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 850.000 heures de cours/apprenant;

2° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de 300 habitants ou moins par km<sup>2</sup> est prise en considération, a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 360.000 heures de cours/apprenant. »;

4° le paragraphe 6 est remplacé par les dispositions suivantes :

' § 6. Le non-respect des conditions prévues au paragraphe 1er dans les périodes de référence du 1er avril n-2 au 31 mars n'entraînera la suppression progressive jusqu'à zéro à partir de l'année n de l'attribution d'un financement ou de subventions à la subdivision structurelle ou aux subdivisions structurelles en question au sens du paragraphe 1er, du centre d'éducation des adultes en question.

Tout centre n'ayant pas atteint la norme de rationalisation pendant deux périodes de référence consécutives doit au 1er septembre de l'année scolaire suivante :

1° soit fusionner avec un autre centre;

2° soit procéder à la suppression progressive tout en permettant aux apprenants inscrits dans le centre d'éducation des adultes au moment où la suppression progressive est décidée, d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée. Par délai normal, il faut entendre un délai ininterrompu et sans recommencement d'un module. La suppression progressive jusqu'à zéro doit être réalisée endéans une période de trois années scolaires. ' ».

Kraft Artikel V.13 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 16. Juni 2017 über den Unterricht XXVII tritt der angefochtene Artikel V.8 am 1. September 2019 in Kraft.

B.2.1. Artikel 97 des Dekrets vom 15. Juni 2007 über die Erwachsenenbildung (im Folgenden: das Dekret vom 15. Juni 2007) legt die « Rationalisierungsnormen » für die Erwachsenenbildung fest, bei denen es sich um die Normen handelt, die ein Zentrum für Erwachsenenbildung einhalten muss, damit es für eine weitere Finanzierung oder Bezuschussung in Betracht kommt (Artikel 2 Nr. 35 desselben Dekrets).

B.2.2. In der Fassung seiner Anwendung vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung bestimmt Artikel 97 § 1 des Dekrets vom 15. Juni 2007, dass ein anerkanntes Zentrum für Erwachsenenbildung für eine Finanzierung oder Bezuschussung in Betracht kommt, wenn es während des Referenzzeitraums mindestens 120.000 Lehrgangsteilnehmerstunden erreicht hat. Der Begriff « Lehrgangsteilnehmerstunden » betrifft « das Ergebnis der Multiplikation der Anzahl Unterrichtsstunden eines Moduls mit der Anzahl finanzierbarer oder bezuschussbarer Lehrgangsteilnehmer » (Artikel 2 Nr. 27 desselben Dekrets). Artikel 97 §§ 2 und 3 sieht abweichende, niedrigere Rationalisierungsnormen vor.

Artikel 97 § 6 des Dekrets vom 15. Juni 2007 bestimmt, dass, wenn diese Rationalisierungsnormen im Referenzzeitraum nicht mehr eingehalten werden, die Finanzierung oder Bezuschussung des betreffenden Strukturteils oder der betreffenden Strukturteile des jeweiligen Zentrums für Erwachsenenbildung auf null reduziert wird. Die angemeldeten Lehrgangsteilnehmer müssen den begonnenen Lehrgang vollständig und innerhalb eines normalen Zeitraums abschließen können und der Abbau muss innerhalb eines Zeitraums von drei Schuljahren umgesetzt werden. Auf Antrag der betreffenden Zentrumsverwaltung kann die Flämische Regierung nach Stellungnahme des Flämischen Unterrichtsrats eine Abweichung von der anzuwendenden Rationalisierungsnorm gestatten.

B.2.3. Durch die angefochtene Bestimmung wird die in Artikel 97 § 1 des Dekrets vom 15. Juni 2007 vorgesehene Rationalisierungsnorm erhöht. Demnach wird diese Norm festgelegt auf 700.000 Lehrgangsteilnehmerstunden für die Zentren, bei denen eine Bevölkerungsdichte von mehr als 300 Einwohnern pro km<sup>2</sup> zugrunde gelegt wird (Nr. 1 und 2), und auf 360.000 Lehrgangsteilnehmerstunden für die Zentren, bei denen eine Bevölkerungsdichte von weniger als 300 Einwohnern pro km<sup>2</sup> zugrunde gelegt wird (Nr. 3

und 4). Ferner sind verschiedene abweichende niedrigere Normen vorgesehen (Nr. 5 bis 9). Die einschlägige Rationalisierungsnorm muss das Zentrum so erreichen, dass es entweder selbst hinreichende Lehrgangsteilnehmerstunden generiert oder dass eine oder mehrere sogenannte « Strukturteile », das heißt Studienbereiche, eines anderen Zentrums übernommen werden. Im letzteren Fall werden die übertragenen Lehrerstunden in Lehrgangsteilnehmerstunden umgerechnet und addiert mit den Lehrgangsteilnehmerstunden, die das empfangende Zentrum selbst generiert hat.

Artikel 97 § 6 des Dekrets vom 15. Juni 2007 in der Fassung der Ersetzung durch die angefochtene Bestimmung bestimmt, dass, wenn das Zentrum die Rationalisierungsnorm während zwei aufeinanderfolgenden Referenzzeiträumen nicht erreicht hat, die Finanzierung oder Bezuschussung des betreffenden Strukturteils oder der betreffenden Strukturteile auf null reduziert wird. Die Möglichkeit zur Beantragung einer Abweichung von der Rationalisierungsnorm wird aufgehoben.

Ab dem 1. September 2019, dem Datum des Inkrafttretens der angefochtenen Bestimmung, verfügt jedes Zentrum, das die Rationalisierungsnorm während zwei aufeinanderfolgenden Referenzzeiträumen nicht erreicht hat, ab dem 1. September des darauffolgenden Schuljahrs über zwei Möglichkeiten. Einerseits kann das Zentrum mit einem anderen Zentrum fusionieren, was « die Verschmelzung von zwei oder mehr Zentren zu einem Zentrum » darstellt (Artikel 2 Nr. 15 desselben Dekrets). Eine solche Fusion erfolgt entweder durch Verschmelzung von zwei oder mehreren Einrichtungen, die gleichzeitig abgeschafft werden, zu einer Einrichtung oder durch Verschmelzung von zwei oder mehreren Einrichtungen, bei der eine Einrichtung bestehen bleibt, die die andere(n) absorbiert, und hat zur Folge, dass es nur noch einen Einrichtungsträger und einen Direktor gibt (Artikel 66 desselben Dekrets). Andererseits kann das Zentrum den Abbau einleiten, was durch die allmähliche Schließung aller Strukturteile erfolgt. Dieser Abbau muss innerhalb eines Zeitraums von drei Schuljahren verwirklicht werden, wobei die angemeldeten Lehrgangsteilnehmer in der Lage sein müssen, den begonnenen Lehrgang vollständig und innerhalb eines normalen Zeitraums, das heißt ohne Unterbrechungen und ohne Wiederholung eines Moduls, zu beenden.



#### B.2.4. Die angefochtene Bestimmung wird in der Begründung wie folgt erläutert:

« Pour renforcer l'efficacité et la visibilité de l'enseignement pour adultes et pour utiliser les moyens de façon plus rationnelle, il est souhaitable de réaliser des économies d'échelle dans l'enseignement pour adultes. Un élargissement d'échelle permettra aux centres de garantir encore mieux la qualité de fonctionnement dans le futur. Les objectifs qui seront atteints en augmentant la taille des centres d'enseignement pour adultes sont les suivants :

- renforcer la visibilité de l'enseignement pour adultes;
- répondre au mieux aux besoins et préoccupations de l'apprenant;
- offrir des parcours complets aux apprenants;
- mieux satisfaire les besoins des groupes cibles spécifiques;
- employer les infrastructures avec davantage d'efficacité;
- augmenter et améliorer les chances de professionnalisation et de polyvalence du personnel;
- intégrer des tâches logistiques et administratives et une gestion financière rationnelle.

Ces objectifs sont clairs, légitimes et dans l'intérêt de l'apprenant. La mesure ne vise pas à réduire l'offre, mais au contraire à l'élargir. Le but est de disposer de centres suffisamment grands qui, dans l'intérêt des apprenants, pourront proposer une offre rationnelle de parcours complets répartis de manière équilibrée entre les différentes implantations, sans concurrence mutuelle.

Des centres moins nombreux, disposant chacun d'une capacité renforcée, seront plus à même de présenter une offre transparente à des apprenants potentiels, y compris à des groupes cibles, afin de conclure des collaborations avec des partenaires essentiels tels que les 'Huizen van het Nederlands' (Maisons du néerlandais), le 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling' (l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle, VDAB) et les communes.

À partir du 1er septembre 2019, tout centre d'enseignement pour adultes ayant compétence d'enseignement pour plusieurs disciplines devra avoir atteint une norme de rationalisation plus élevée dans l'enseignement secondaire pour adultes pour pouvoir bénéficier d'un financement ou d'un subventionnement.

Les centres ne doivent pas nécessairement avoir atteint eux-mêmes ces normes au cours de la période de référence précédente. Il est également possible que, par transfert, un centre ait reçu d'un autre centre des périodes/enseignant qui, en étant ajoutées aux heures de cours/apprenant dispensées en interne, suffisent pour atteindre la norme de rationalisation.

[...]

L'accord de gouvernement flamand de 2014 annonce une réforme de l'enseignement pour adultes optant pour des économies d'échelle et un mécanisme de financement incitant les établissements à une utilisation rationnelle des moyens. Le 25 mars 2016, le Gouvernement flamand a approuvé la note de réflexion 'Volwassenenonderwijs als kansonderwijs. Kansen op leren, integreren en kwalificeren, een leven lang' [L'enseignement pour adultes comme enseignement de la seconde chance, celle de l'apprentissage, de l'intégration et de la qualification, une vie durant], qui prévoit une réalisation progressive de cette réforme afin de laisser au secteur le temps de s'organiser. La première étape consista à adapter la procédure de programmation afin que les fusions de centres d'enseignement pour adultes ne soient plus liées à une zone d'action. La fixation de nouvelles normes de rationalisation pour les centres d'enseignement pour adultes constitue l'étape suivante. Ces normes de rationalisation sont fixées dans le projet de décret à l'examen, mais elles n'entreront en vigueur que le 1er septembre 2019 afin que les centres aient suffisamment de temps pour atteindre ces normes en procédant à des fusions et/ou à des transferts.

[...]

À l'heure actuelle, les centres d'enseignement pour adultes sont soumis à une norme de rationalisation de 120 000 heures de cours/apprenant. Les centres d'enseignement pour adultes dont l'implantation principale se situe dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans les communes de la périphérie bruxelloise et de la frontière linguistique doivent atteindre au moins 60 000 heures de cours/apprenant. Pour renforcer l'efficacité et la visibilité de l'enseignement pour adultes et pour utiliser les moyens de façon plus rationnelle, il est souhaitable de réaliser des économies d'échelle substantielles. Les centres seront ainsi plus à même de répondre au mieux aux besoins et préoccupations des apprenants. Cet élargissement d'échelle permettra aux centres de garantir encore mieux la qualité de fonctionnement dans le futur : offrir des parcours complets aux apprenants, privilégier la collaboration pour des groupes cibles spécifiques, employer les infrastructures avec davantage d'efficacité, offrir au personnel davantage d'opportunités en matière de professionnalisation et de polyvalence, augmenter la capacité de gestion par l'intégration de tâches logistiques et administratives et par une gestion financière et un management efficaces et rationnels.

[...]

La possibilité de déroger à la norme de rationalisation sur demande motivée est remplacée par un règlement sans charge administrative pour les centres. Lorsqu'un centre n'atteint pas la norme de rationalisation durant deux périodes de référence consécutives, il lui reste à partir du 1er septembre de l'année scolaire qui suit deux solutions : soit la fusion, soit la suppression progressive » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1146/1, pp. 10-11 et 29-32).

B.2.5. Durch Artikel 20 des Dekrets vom 16. März 2018 « zur Abänderung der Rechtsstellung des Personals der Zentren für Erwachsenenbildung und zur Abänderung des Finanzierungsteils des Dekrets vom 15. Juni 2007 über die Erwachsenenbildung » wird Artikel 97 des Dekrets vom 15. Juni 2007 in der Fassung seiner Abänderung durch die angefochtene Bestimmung wie folgt abgeändert:

« 1° dans le paragraphe 1er, le membre de phrase ‘ la période de référence allant du 1er avril n-1 au 31 mars n inclus ’ et le paragraphe 5 ‘ la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n ’ sont remplacés chaque fois par le membre de phrase ‘ la période de référence du 1er janvier n-1 au 31 décembre n-1 ’;

2° dans le paragraphe 6, alinéa 1er, le membre de phrase ‘ période de référence 1er avril n-2 - 31 mars n ’ est remplacé par le membre de phrase ‘ période de référence du 1er janvier n-2 au 31 décembre n-1 ’ ».

Die Abänderungen, die lediglich zur Folge haben, dass ein anderer Referenzzeitraum zugrunde gelegt wird, sind für die Prüfung der angefochtenen Bestimmung nicht von Relevanz.

### *Zur Hauptsache*

B.3. Die klagenden Parteien machten mit ihrem einzigen Klagegrund geltend, dass die angefochtene Bestimmung die Artikel 10, 11, 24 §§ 1 und 4 sowie 27 der Verfassung verletze.

B.4.1. Die Flämische Regierung bringt vor, dass der Klagegrund unzulässig sei, da der darin angeführte Einwand sich nicht auf die angefochtene Bestimmung beziehe, sondern auf das « Fehlen eines spezifischen Dekrets, das entsprechend den Möglichkeiten für die Gemeinden den Provinzen eine Rechtsgrundlage für Fusionen bietet ».

B.4.2. Aus der Darlegung des Klagegrundes geht hervor, dass die Kritik der klagenden Parteien sich gegen die Gleichbehandlung der Provinzialzentren für Erwachsenenbildung mit den anderen Zentren für Erwachsenenbildung richtet, und zwar sofern allen Zentren die Verpflichtung auferlegt werde, mit einem anderen Zentrum zu fusionieren, wenn sie die anzuwendende Rationalisierungsnorm nicht erreichen würden, während die Provinzialzentren - wegen des Fehlens einer entsprechenden Rechtsgrundlage - nicht fusionieren könnten. Die angefochtene Bestimmung verletze folglich auf diskriminierende Weise die Unterrichts- und Vereinigungsfreiheit, wie sie durch die im Klagegrund angeführten Verfassungsbestimmungen gewährleistet würden.

Dieser Einwand ergibt sich tatsächlich aus der in Frage stehenden Bestimmung, nämlich aus dem neuen Artikel 97 § 6 des Dekrets vom 15. Juni 2007, der die Verpflichtung zum Fusionieren oder Abbau ohne Unterschied allen Zentren für Erwachsenenbildung auferlegt.

B.4.3. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf diese Bestimmung.

B.5.1. Artikel 27 der Verfassung bestimmt:

«Die Belgier haben das Recht, Vereinigungen zu bilden; dieses Recht darf keiner präventiven Maßnahme unterworfen werden».

B.5.2. Artikel 27 der Verfassung bezweckt, die Gründung von privaten Vereinigungen und die Teilnahme an ihren Tätigkeiten zu gewährleisten; er bezieht sich nicht auf die Provinzen.

Insofern im Klagegrund ein Verstoß gegen Artikel 27 der Verfassung angeführt wird, ist er unbegründet.

B.6.1. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.6.2. Artikel 24 § 4 der Verfassung bestimmt:

«Alle Schüler oder Studenten, Eltern, Personalmitglieder und Unterrichtsanstalten sind vor dem Gesetz oder dem Dekret gleich. Das Gesetz und das Dekret berücksichtigen die

objektiven Unterschiede, insbesondere die jedem Organisationsträger eigenen Merkmale, die eine angepasste Behandlung rechtfertigen ».

In dieser Bestimmung ist im Bereich des Unterrichts der aus den Artikeln 10 und 11 der Verfassung abgeleitete Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verankert.

B.6.3. Artikel 24 § 1 Absatz 1 der Verfassung bestimmt:

« Das Unterrichtswesen ist frei; jede präventive Maßnahme ist verboten; [...] ».

B.6.4. Die durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete Unterrichtsfreiheit beinhaltet, dass Privatpersonen ohne vorherige Zustimmung und vorbehaltlich der Einhaltung der Grundrechte und -freiheiten nach ihren eigenen Vorstellungen Unterricht organisieren und erteilen lassen können, sowohl hinsichtlich der Form des Unterrichts als auch hinsichtlich seines Inhalts, beispielsweise indem sie Schulen einrichten, deren spezifische Merkmale in bestimmten pädagogischen oder erzieherischen Unterrichtskonzepten bestehen.

Diese Freiheit verhindert jedoch nicht, dass der zuständige Gesetzgeber, um die Qualität und Gleichwertigkeit des Pflichtunterrichts oder des mit öffentlichen Mitteln erteilten Unterrichts zu gewährleisten, Maßnahmen ergreift, die allgemein auf die Unterrichtseinrichtungen Anwendung finden, unabhängig von der spezifischen Beschaffenheit des von ihnen erteilten Unterrichts.

B.6.5. Die in Artikel 24 § 1 der Verfassung festgelegte Unterrichtsfreiheit setzt voraus, dass die Organisationsträger, die nicht direkt der Gemeinschaft unterstehen, unter gewissen Bedingungen Anspruch auf eine Subventionierung durch die Gemeinschaft haben können.

Das Recht auf Subventionierung ist einerseits durch die Möglichkeit der Gemeinschaft, diese mit Anforderungen des Allgemeininteresses zu verbinden, unter anderem denjenigen eines Qualitätsunterrichts, der Einhaltung von Normen in Bezug auf die Schulpopulation und eines gleichen Zugangs zum Unterricht, und andererseits durch die Notwendigkeit, die verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Aufträge der Gemeinschaft zu verteilen, begrenzt.

Für die Unterrichtsfreiheit gibt es daher Grenzen, und sie verhindert nicht, dass der Dekretgeber Bedingungen für die Finanzierung und die Subventionierung auferlegt, die die Ausübung dieser Freiheit einschränken.

Derartige Maßnahmen können als solche nicht als eine Verletzung der Unterrichtsfreiheit betrachtet werden. Dies wäre jedoch der Fall, wenn sich herausstellen sollte, dass die konkreten Einschränkungen dieser Freiheit nicht adäquat dem angestrebten Ziel entsprechen oder nicht im Verhältnis dazu stehen würden.

B.6.6. Eine Bestimmung, die Rationalisierungsnormen für die Erwachsenenbildung vorsieht, gehört zur Organisation des Unterrichts.

B.7. Die klagenden Parteien tragen nicht vor, dass die angefochtene Maßnahme, die ein Zentrum für Erwachsenenbildung, das die Rationalisierungsnorm nicht erreicht, dazu verpflichtet, zu fusionieren beziehungsweise abzubauen, als solche die Unterrichtsfreiheit im Sinne von Artikel 24 § 1 der Verfassung verletzt.

Der Gerichtshof hat zu prüfen, ob die in B.4.2 erwähnte Gleichbehandlung sachlich gerechtfertigt ist.

B.8.1. Aus den in B.2.4 erwähnten Vorarbeiten geht hervor, dass die angefochtene Maßnahme zum Ziel hat, die Bezugsgröße bezüglich der Erwachsenenbildung zu erhöhen, damit ein qualitativ hochwertigeres Funktionieren und eine rationellere Verwendung der Mittel erreicht wird.

Die angefochtene Bestimmung, die ein Zentrum für Erwachsenenbildung, das während zwei aufeinanderfolgenden Referenzjahren die erhöhte Rationalisierungsnorm nicht erreicht, dazu verpflichtet, zu fusionieren beziehungsweise abzubauen, ist sachdienlich hinsichtlich der Erreichung dieses gesetzmäßigen Ziels.

B.8.2. Im Hinblick auf dieses Ziel, das heißt die Erreichung einer höheren Bezugsgröße in der Erwachsenenbildung, befinden sich die Provinzialzentren für Erwachsenenbildung nicht in einer Situation, die sich wesentlich von der anderer Zentren für Erwachsenenbildung unterscheidet. Im Gegensatz zum Vortrag der klagenden Parteien ist es nämlich nicht

unmöglich oder übermäßig schwierig für die Provinzialzentren für Erwachsenenbildung, mit anderen Zentren für Erwachsenenbildung zwecks Erreichung der Rationalisierungsnormen zu fusionieren.

Es reicht hier aus festzustellen, dass die zweite klagende Partei in ihrer Eigenschaft als Provinzialzentrum für Erwachsenenbildung die Rechtsform einer autonomen Provinzialregie innehat und über diese juristische Person mit anderen Zentren für Erwachsenenbildung fusionieren kann.

Außerdem ergibt sich aus den Daten, die der zuständige Minister dem Flämischen Parlament als Antwort auf eine parlamentarische Frage in Bezug auf die erhöhte Bezugsgröße innerhalb der Erwachsenenbildung bereitgestellt hat, dass verschiedene Provinzialzentren bereits eine Fusion eingegangen sind (Flämisches Parlament, 2017-2018, Schriftliche Anfrage Nr. 29 vom 5. Oktober 2017).

Darüber hinaus müssen die Provinzialzentren für Erwachsenenbildung die erforderliche Anzahl an Lehrgangsteilnehmerstunden nicht notwendigerweise vollständig selbst generieren. Wie alle Zentren für Erwachsenenbildung können sie die Rationalisierungsnormen ebenfalls erreichen, indem sie einen oder mehrere Strukturteile eines anderen Zentrums empfangen. Die bei einer solchen Übertragung übertragenen Lehrerstunden werden umgerechnet in Lehrgangsteilnehmerstunden und addiert mit den Lehrgangsteilnehmerstunden, die das empfangende Zentrum selbst generiert hat.

B.8.3. Da die Provinzialzentren für Erwachsenenbildung sich im Hinblick auf das Ziel der angefochtenen Maßnahme, eine erhöhte Bezugsgröße in der Erwachsenenbildung einzuführen, nicht in einer Situation befinden, die sich wesentlich von der anderer Zentren für Erwachsenenbildung unterscheidet, ist deren Gleichbehandlung daher auch nicht sachlich ungerechtfertigt.

B.9. Der einzige Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 8. November 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen