

Geschäftsverzeichnisnr. 4911
Urteil Nr. 40/2011 vom 15. März 2011

URTEILSAUSZUG

---

*In Sachen:* Präjudizielle Frage in Bezug auf die Artikel 33 § 1 Nrn. 1 und 2 und 34 Nr. 1 des Sonderdekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 14. Juli 1998 über den Gemeinschaftsunterricht, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey und P. Nihoul, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 202.039 vom 18. März 2010 in Sachen K. E.O. gegen das Gemeinschaftsunterrichtswesen, dessen Ausfertigung am 2. April 2010 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstoßen Artikel 33 § 1 Nrn. 1 und 2 und Artikel 34 Nr. 1 des Sonderdekrets vom 14. Juli 1998 über den Gemeinschaftsunterricht, dahingehend ausgelegt, dass sie dem Rat des Gemeinschaftsunterrichts die Zuständigkeit erteilen, sich zu einem generellen und prinzipiellen Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale zu äußern, gegen Artikel 24 der Verfassung? ».

(...)

### III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

#### *In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen*

B.1. Die präjudizielle Frage betrifft die Artikel 33 § 1 Nrn. 1 und 2 und 34 Nr. 1 des Sonderdekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 14. Juli 1998 über den Gemeinschaftsunterricht, die bestimmen:

« Art. 33. § 1. In Bezug auf die allgemeine Politik ist der Rat [des Gemeinschaftsunterrichts] zuständig für:

1. das Erstellen der Neutralitätserklärung und der Erklärung über die Verbundenheit mit dem Gemeinschaftsunterricht;

2. die interne Qualitätskontrolle des Gemeinschaftsunterrichts auf Vorschlag des geschäftsführenden Verwaltungsratsmitglieds;

[...]

Art. 34. In Bezug auf die pädagogische Politik ist der Rat zuständig für:

1. das Aufstellen des pädagogischen Projekts des Gemeinschaftsunterrichts;

[...] ».

*In Bezug auf die Tragweite der präjudiziellen Frage und den Antrag auf Umformulierung*

B.2. Der Hof wird gefragt, ob die betreffenden Bestimmungen in der Auslegung, dass sie dem Rat des Gemeinschaftsunterrichts die Zuständigkeit übertrügen, sich zu einem generellen und prinzipiellen Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale zu äußern, mit Artikel 24 der Verfassung vereinbar seien.

B.3.1. Der Gemeinschaftsunterricht ist der Auffassung, dass die in der präjudiziellen Frage verwendeten Wörter « generelles und prinzipielles Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale » dem vor dem Staatsrat angefochtenen Beschluss des Rates des Gemeinschaftsunterrichts vom 11. September 2009 eine Tragweite verliehen, die er nicht habe, und darum wird beim Hof beantragt, die präjudizielle Frage umzuformulieren. Der Gemeinschaftsunterricht führt dabei insbesondere an, das im Beschluss vom 11. September 2009 enthaltene Verbot müsse, um durchsetzbar zu sein, in Schulordnungen der betreffenden Gemeinschaftsschulen umgesetzt werden, das Verbot gelte nur innerhalb der Unterrichtsanstalten des Gemeinschaftsunterrichts und es gelte nicht während des Unterrichts in weltanschaulichen Fächern.

B.3.2. Die Parteien vor dem Hof dürfen den Inhalt der präjudiziellen Fragen nicht ändern oder ändern lassen.

B.3.3. Die angeregte Umformulierung scheint jedoch auf dem Bemühen zu beruhen, das in der präjudiziellen Frage angeführte « generelle und prinzipielle Verbot » zu präzisieren. Der Hof kann bei der Beantwortung der Frage die angeführten Präzisierungen berücksichtigen, insofern sie nicht zu einer Auslegung führen, die sich von der durch das vorliegende Rechtsprechungsorgan berücksichtigten Auslegung unterscheidet.

Im vorliegenden Fall führen die angeführten Präzisierungen nicht zu einer anderen Auslegung als derjenigen, die der Staatsrat berücksichtigt hat. Aus dem Verweisungsurteil kann nämlich weder abgeleitet werden, dass der Staatsrat der Auffassung wäre, das fragliche Verbot müsse nicht in Schulordnungen umgesetzt werden, noch, dass es innerhalb anderer Unterrichtsanstalten als derjenigen des Gemeinschaftsunterrichts gelte, noch dass es während des Unterrichts in weltanschaulichen Fächern gelte. Durch die Umschreibung des Verbots als

« generellen und prinzipiell » scheint der Staatsrat ausdrücken zu wollen, dass es für alle äußeren Erkennungsmerkmale aller Weltanschauungen in allen Unterrichtsanstalten des Gemeinschaftsunterrichts gilt - außer während des Unterrichts in weltanschaulichen Fächern - und sich an alle Schüler, erwachsene Unterrichtsteilnehmer und Lehrkräfte sowie an das übrige Personal dieser Unterrichtsanstalten richtet, ohne dass für diese Anstalten die Möglichkeit besteht, davon abzuweichen. Außerdem scheint der Staatsrat damit ausdrücken zu wollen, dass es sich um ein Verbot handelt, das weder auf einem bestimmten Bedarf zur Aufrechterhaltung der Ordnung in einer bestimmten Unterrichtsanstalt, noch auf spezifischen, mit bestimmten Schülern oder Lehrkräften verbundenen Gründen beruht, noch mit spezifischen Sicherheitsvorschriften für die Schüler oder Lehrkräfte in Verbindung gebracht werden kann.

B.4. Bei der Bestimmung der Tragweite einer präjudiziellen Frage berücksichtigt der Hof den Gegenstand der vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan anhängigen Streitsache und die Begründung der Verweisungsentscheidung.

Aus dem Sachverhalt der vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan anhängigen Rechtssache geht hervor, dass der Beschluss des Rates des Gemeinschaftsunterrichts vom 11. September 2009 durch eine Schülerin einer Unterrichtsanstalt des Gemeinschaftsunterrichts angefochten wird. Der Hof beschränkt seine Prüfung der präjudiziellen Frage folglich auf die Situation, in der das betreffende Verbot für Schüler gilt.

B.5. Aus der Formulierung dieser präjudiziellen Frage und der Begründung des Verweisungsurteils ist ersichtlich, dass der Hof nur zur Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmungen in der angeführten Auslegung mit Artikel 24 der Verfassung befragt wird. Der Hof wird im Wesentlichen gefragt, ob diese Verfassungsbestimmung beinhaltet, dass ein Auftreten des Dekretgebers erforderlich sei zur Einführung eines generellen und prinzipiellen Verbots des Tragens sichtbarer religiöser oder weltanschaulicher Erkennungsmerkmale, oder ob sie es erlaube, dass der Dekretgeber durch ein mit der in Paragraph 2 dieses Artikels vorgesehenen besonderen Mehrheit angenommenes Dekret die Befugnis, über ein solches Verbot zu entscheiden, einem « autonomen Organ » übertrage, im vorliegenden Fall dem Rat des Gemeinschaftsunterrichts, ohne die betreffenden Leitlinien festzulegen. Der Hof wird folglich nicht gebeten, sich zur Vereinbarkeit eines solchen Verbots mit der Religionsfreiheit zu äußern.

Aus den Schriftsätzen der Parteien geht hervor, dass sie die gestellte Frage in dem angeführten Sinne verstanden haben.

### *Zur Hauptsache*

*In Bezug auf das Legalitätsprinzip in Unterrichtsangelegenheiten (Artikel 24 § 5 der Verfassung)*

B.6.1. Artikel 24 § 5 der Verfassung bestimmt:

« Die Organisation, die Anerkennung oder die Bezuschussung des Unterrichtswesens durch die Gemeinschaft wird durch Gesetz oder Dekret geregelt ».

B.6.2. Aus den Vorarbeiten zur Verfassungsrevision vom 15. Juli 1988 geht hervor, dass der Verfassungsgeber durch diese Bestimmung « die ursprüngliche Zielsetzung des Verfassungsgebers [aktualisieren wollte] ». Es wurde hinzugefügt:

« Wesentliche Bestimmungen über den Unterricht müssen durch gewählte Organe festgelegt werden. Ausführende Organe können nur in Verbindung mit solchen Bestimmungen handeln » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/1°, S. 7).

Nach dem Hinweis darauf, dass ebenfalls die Absicht bestand, die « Prinzipien des Schulpaktes » durch die Verfassung zu gewährleisten, und nach der Aufzählung dieser « Prinzipien », die durch die bereits im früheren Artikel 17 der Verfassung gewährleisteten Grundsätze ergänzt wurden (die Unterrichtsfreiheit, die Möglichkeiten für die Gemeinschaften, selbst Unterricht einzurichten, der dem Neutralitätserfordernis entspricht, die Möglichkeit der Gemeinschaften, als Organisationsträger autonomen Organen Zuständigkeiten zu übertragen, das Recht auf (kostenlosen) Unterricht und die Gleichheit in Unterrichtsangelegenheiten), erklärte der Vizepremierminister und Minister des Verkehrswesens und der Institutionellen Reformen:

« All diese wichtigen Prinzipien bezüglich der Unterrichtspolitik müssen durch Dekret oder Gesetz festgelegt werden; nur demokratisch Gewählte können durch allgemein geltende Regeln die Organisation, die Anerkennung und die Bezuschussung des Unterrichts regeln » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/2°, S. 4).

B.6.3. Artikel 24 § 5 der Verfassung drückt somit den Willen des Verfassungsgebers aus, es dem zuständigen Gesetzgeber vorzubehalten, eine Regelung für die wesentlichen Aspekte des Unterrichts hinsichtlich der Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung festzulegen, verbietet es jedoch nicht, dass unter bestimmten Bedingungen anderen Behörden Aufträge erteilt werden.

Diese Verfassungsbestimmung erfordert es, dass die durch den Dekretgeber erteilten Ermächtigungen sich nur auf die Anwendung der durch ihn festgelegten Grundsätze beziehen. Die Gemeinschaftsregierung oder eine andere Behörde könnte damit die Ungenauigkeit dieser Grundsätze nicht auffangen oder unzureichende ausführliche politische Entscheidungen nicht weiter ausarbeiten.

B.6.4. Der Text von Artikel 24 § 5 hat eine allgemeine Tragweite; er macht keinerlei Unterschied und enthält keinerlei Einschränkung bezüglich der Tragweite des Begriffs « Organisation », was bedeutet, dass jegliche Reform bezüglich der Organisation des Unterrichts, ungeachtet ihrer Zielsetzung, selbst wenn sie zeitlich begrenzt ist, nur durch Dekret geregelt werden kann.

*In Bezug auf die Unterrichtsfreiheit (Artikel 24 § 1 der Verfassung)*

B.7.1. Was die Regeln bezüglich der wesentlichen Aspekte des Unterrichts hinsichtlich der Organisation, Anerkennung oder Bezuschussung betrifft, muss der zuständige Gesetzgeber die durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete Unterrichtsfreiheit berücksichtigen.

Artikel 24 § 1 der Verfassung bestimmt:

« Das Unterrichtswesen ist frei; jede präventive Maßnahme ist verboten; die Ahndung der Delikte wird nur durch Gesetz oder Dekret geregelt.

Die Gemeinschaft gewährleistet die Wahlfreiheit der Eltern.

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

Die von den öffentlichen Behörden organisierten Schulen bieten bis zum Ende der Schulpflicht die Wahl zwischen dem Unterricht in einer der anerkannten Religionen und demjenigen in nichtkonfessioneller Sittenlehre ».

B.7.2. Die durch Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistete Unterrichtsfreiheit garantiert das Recht auf Gründung von Schulen, die auf einer bestimmten konfessionellen oder nichtkonfessionellen Weltanschauung beruhen. Sie setzt die Möglichkeit für Privatpersonen voraus, ohne vorherige Zustimmung und unter Vorbehalt der Beachtung der Grundrechte und -freiheiten nach ihren eigenen Erkenntnissen Unterricht zu organisieren und erteilen zu lassen, und zwar sowohl nach der Form als auch nach dem Inhalt, indem etwa Schulen gegründet werden, deren Eigenart in bestimmten pädagogischen und erzieherischen Auffassungen begründet liegt.

B.7.3. Gemäß Absatz 2 von Artikel 24 § 1 der Verfassung gewährleistet die Gemeinschaft die Wahlfreiheit der Eltern.

Diese Wahlfreiheit beinhaltet, dass die Eltern für ihre Kinder den Unterricht wählen können, der am besten ihrer Weltanschauung entspricht.

Um diese Wahlfreiheit zu gewährleisten, organisiert die Gemeinschaft ein Unterrichtswesen, das neutral ist und die philosophischen, ideologischen oder religiösen Auffassungen der Eltern und Schüler achtet (Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung), und subventioniert sie Unterrichtsanstalten, deren Eigenart in einer bestimmten religiösen, philosophischen oder erzieherischen Auffassung begründet liegt.

B.8. Hinsichtlich des Organisierens und des Erteilenlassens von Unterricht verfügt die Gemeinschaft nicht über die gleiche Freiheit wie die anderen Organisationsträger.

Gemäß Absatz 2 von Artikel 24 § 1 der Verfassung muss die Gemeinschaft nämlich die Wahlfreiheit der Eltern gewährleisten, was für die Gemeinschaft die Verpflichtung mit sich bringt, ein Unterrichtswesen zu organisieren.

Außerdem wird die Freiheit der Gemeinschaft auf Ebene des Unterrichts durch die in Artikel 24 § 1 Absätze 3 und 4 der Verfassung enthaltenen Regeln eingeschränkt, die

vorschreiben, dass das durch die Gemeinschaft organisierte Unterrichtswesen neutral sein muss und dass die von den öffentlichen Behörden organisierten Schulen bis zum Ende der Schulpflicht die Wahl zwischen dem Unterricht in einer der anerkannten Religionen und demjenigen in nichtkonfessioneller Sittenlehre bieten müssen.

*In Bezug auf die Neutralität des durch die Gemeinschaft organisierten Unterrichts (Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung)*

B.9.1. Gemäß Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung beinhaltet die Neutralität insbesondere die Achtung der philosophischen, ideologischen oder religiösen Auffassungen der Eltern und Schüler.

B.9.2. In dem Erläuterungsschreiben der Regierung zur Verfassungsrevision vom 15. Juli 1988 wurde der Begriff « Neutralität » wie folgt beschrieben:

« Der Begriff ‘ Neutralität ’ wird teilweise im eigentlichen Text definiert. ‘ Insbesondere ’ verweist auf eine weitere Definition im folgenden Sinne.

Das neutrale Unterrichtswesen beschränkt sich nicht auf den Unterricht, sondern bezweckt ebenfalls die Erziehung der gesamten Persönlichkeit des Schülers.

Eine neutrale Schule achtet alle philosophischen, ideologischen und religiösen Auffassungen der Eltern, die ihr ihre Kinder anvertrauen.

Sie geht aus einer positiven Anerkennung und Würdigung der Unterschiedlichkeit der Meinungen und Haltungen hervor und legt den Schwerpunkt auf gemeinsame Werte.

Ein solcher Unterricht soll den jungen Menschen helfen und sie vorbereiten, um mit persönlichem Urteilsvermögen und Engagement in diese Gesellschaft einzutreten. Nur in diesem Geiste werden kontroverse Probleme behandelt werden.

Die Ausarbeitung einer solchen Neutralität ist eng mit dem Erziehungsprojekt und den pädagogischen Methoden verbunden. Sie kann sich daher in den Gemeinschaften auf unterschiedliche Weise entwickeln.

Die akademische Freiheit der Universitätseinrichtungen bleibt selbstverständlich gewährleistet.

Es muss nach geeigneten Garantien gesucht werden, damit das am Erziehungsprojekt beteiligte Personal einer solchen Sichtweise und einem solchen Unterrichtsprojekt beitrifft. Hierbei kann eine Verpflichtungserklärung ein Element sein.

In Erwartung der Ausarbeitung solcher Garantien wird die EntschlieÙung 15 des Schulpaktes von 1958 weiterhin strikt angewandt » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/1°, SS. 2-3).

Während der Behandlung im Senatsausschuss für die Reform der Verfassung und die Reform der Institutionen erklärte der Staatssekretär für Unterricht (N):

«Die ‘ nationale ’ Umschreibung der ‘ Neutralität ’ im Kommentar schließt eine Entwicklung, beispielsweise in der Flämischen Gemeinschaft, in Richtung einer ‘ positiven Neutralität ’ und einer aktuelleren pluralistischen Einstellung nicht aus.

[...]

Ausgangspunkt eines pädagogischen Projektes des staatlichen Unterrichts ist die grundlegende Tatsache, dass der staatliche Unterricht auch in einer abgeänderten Führungsform, nämlich einem autonomen Rat, die mit einer stärker zentralisierten Politik verbunden ist, ein öffentlicher Unterricht ist, das heißt durch die Gemeinschaft getragen und daher durch Offenheit und internen Pluralismus gekennzeichnet sein muss » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/2°, SS. 62-63).

Er fügte hinzu, dass

« nicht übersehen werden darf, dass die gesellschaftlichen Umstände sich ändern und dass es daher nicht angebracht ist, bestimmte Begriffe in Klischees zu fassen » (ebenda, S. 64).

B.9.3. Daraus ergibt sich, dass der Verfassungsgeber den in Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung enthaltenen Begriff « Neutralität » nicht als einen statischen Begriff auffassen wollte.

B.9.4. Dennoch hat der Begriff einen Mindestinhalt, von dem nicht ohne Verstoß gegen die Verfassung abgewichen werden kann. Die Verpflichtung der Gemeinschaft, ein neutrales Unterrichtswesen zu organisieren, ist nämlich eine Garantie für die Wahlfreiheit der Eltern.

B.9.5. Dieser Inhalt kann nicht getrennt von der einzigen - aber wesentlichen - Verdeutlichung betrachtet werden, die in der Verfassung selbst bezüglich des Begriffs der Neutralität enthalten ist, nämlich Achtung der philosophischen, ideologischen oder religiösen Auffassungen der Eltern und Schüler.

Die Neutralität, die die öffentlichen Behörden auf philosophischer, ideologischer und religiöser Ebene bei der Organisation des Gemeinschaftsunterrichts beachten müssen, verbietet es ihnen insbesondere, philosophische, ideologische oder religiöse Auffassungen zu benachteiligen, zu bevorteilen oder aufzuerlegen. Die Neutralität setzt folglich, wie im Erläuterungsschreiben der Regierung zur Verfassungsrevision von 1988 zu lesen ist, « eine positive Anerkennung und Würdigung der Unterschiedlichkeit der Meinungen und Haltungen » voraus - sofern es sich jedoch nicht um Meinungen handelt, die eine Bedrohung für die Demokratie und die Grundrechte und -freiheiten darstellen - sowie einen « Schwerpunkt auf gemeinsamen Werten ».

Der in Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung enthaltene Begriff « Neutralität » stellt also eine genauere Formulierung des Verfassungsgrundsatzes der Neutralität der öffentlichen Behörden in Unterrichtsangelegenheiten dar, der eng mit dem Diskriminierungsverbot im Allgemeinen und mit dem Grundsatz der Gleichheit der Inanspruchnahme des öffentlichen Dienstes im Besonderen zusammenhängt.

B.9.6. Der Neutralitätsgrundsatz hat für die zuständigen Behörden jedoch nicht nur eine Verzichtspflichtung zur Folge - im Sinne eines Verbots, philosophische, ideologische oder religiöse Auffassungen zu benachteiligen, zu bevorteilen oder aufzuerlegen -, sondern unter bestimmten Umständen auch eine sich aus der verfassungsmäßig gewährleisteten Wahlfreiheit der Eltern ergebende positive Verpflichtung, den Gemeinschaftsunterricht so zu organisieren, dass die « positive Anerkennung und Würdigung der Unterschiedlichkeit der Meinungen und Haltungen » nicht gefährdet wird.

*In Bezug auf die Möglichkeit der Gemeinschaft, als Organisationsträger einem oder mehreren autonomen Organen Zuständigkeiten zu übertragen (Artikel 24 § 2 der Verfassung), und deren Konkretisierung in der Flämischen Gemeinschaft*

B.10.1. Artikel 24 § 2 der Verfassung bestimmt:

« Wenn eine Gemeinschaft als Organisationsträger einem oder mehreren autonomen Organen Befugnisse übertragen will, kann dies nur durch ein mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen angenommenes Dekret erfolgen ».

B.10.2. In den Vorarbeiten wurde bezüglich dieser Bestimmung Folgendes erklärt:

« Der vorgeschlagene Text sieht ausdrücklich vor, dass eine Gemeinschaft - nach der Abänderung von Artikel 59bis § 2 Absatz 1 Nr. 2 der Verfassung - Befugnisse als Organisationsträger des heutigen staatlichen Unterrichts auf eine oder mehrere autonome Organe übertragen kann. Sowohl für die Annahme als auch für die Abänderung dieses Dekrets ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.

Die Flamen denken an eine Übertragung an einen Autonomen Rat für das staatliche Unterrichtswesen und lokale Schulräte, die demokratisch zusammengesetzt sind aus Personen, die diesem Unterricht verbunden sind, und in dem die ideologische und philosophische Verschiedenartigkeit innerhalb der Flämischen Gemeinschaft zum Ausdruck kommt.

Die Französischsprachigen befürworten zwar eine weitgehende Dezentralisierung, möchten jedoch die Vorrechte des Ministers als Organisationsträger des staatlichen Unterrichts aufrechterhalten» (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/1°, S. 3).

Bei der Erörterung dieser Bestimmung im zuständigen Senatsausschuss wurde Folgendes hinzugefügt:

« Der Staatssekretär für Unterricht erklärt, dass man bezüglich der Autonomie im Sinne von Artikel 17 § 2 davon ausgehen kann, dass das autonome Organ alle für die Ausübung der Trägerbefugnis erforderlichen Befugnisse wie die übrigen Organisationsträger erhält und somit die Exekutiven für die Trägerschaft des staatlichen Unterrichts ersetzt.

Diese Befugnisabtretung durch Dekret an ein autonomes Organ muss in einer dezentralisierten, öffentlich-rechtlichen Form verwirklicht werden. Sie kann somit wie vorgeschlagen jeden Unterricht im Sinne von Artikel 59bis § 2 Nr. 2 umfassen.

Die Gemeinschaften müssen diesem Organ die Möglichkeit bieten, alle Garantien im Sinne von Artikel 17 zu gewährleisten.

Bei der Gründung des Organs werden auch die administrative und finanzielle Leitung sowie die entsprechende Aufsicht durch die Gemeinschaftsräte geregelt werden (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/2°, S. 82).

Aus den Vorarbeiten geht ferner hervor, dass das in Artikel 24 § 2 der Verfassung vorgesehene Erfordernis der besonderen Mehrheit « eine gute Schranke » bilden soll, « um ständige Änderungen bei jedem Wechsel der politischen Mehrheit zu vermeiden » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 10/17-455/4, S. 40) und auf diese Weise « eine größere Stabilität zu sichern » (ebenda, S. 58).

B.10.3. So sieht die Verfassung für die Gemeinschaften die Möglichkeit vor, als Organisationsträger des Gemeinschaftsunterrichts Organen, die diesbezüglich über eine Autonomie verfügen, Zuständigkeiten zu übertragen. Während der Vorarbeiten erwähnte der

Vizepremierminister und Minister des Verkehrswesens und der Institutionellen Reformen eine Möglichkeit zur Erteilung einer « weitgehenden Autonomie » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/2°, S. 4).

B.11.1. Aus den in B.10.2 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass der Verfassungsgeber mit den « Zuständigkeiten als Organisationsträger » im Wesentlichen diese Zuständigkeiten gemeint hatte, über die auch die anderen Organisationsträger des Unterrichts verfügen.

B.11.2. Wie in B.7.2 in Erinnerung gerufen wurde, beinhaltet die Unterrichtsfreiheit die Möglichkeit für die Organisationsträger, Schulen zu gründen, deren Eigenart in bestimmten pädagogischen und erzieherischen Auffassungen begründet liegt.

Die Festlegung eines pädagogischen Projekts einer Schule gehört somit grundsätzlich zum Zuständigkeitsbereich des Organisationsträgers dieser Schule.

B.11.3. Dass der Verfassungsgeber nicht die Möglichkeit ausschließen wollte, in Anwendung von Artikel 24 § 2 der Verfassung die Zuständigkeit zur Festlegung des pädagogischen Projekts des Gemeinschaftsunterrichts den in dieser Bestimmung erwähnten autonomen Organen zu übertragen, kann aus folgender Erklärung des Unterrichtsministers (F) abgeleitet werden:

«Es stellt sich jedoch die Frage, ob künftig die Gemeinschaft ein bestimmtes Erziehungsprojekt vorschreiben kann. Diese Frage lässt sich bejahend beantworten, doch dies gilt nur in dem Maße, wie diese Gemeinschaft als Organisationsträger auftritt » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/2°, S. 56).

Insofern die Befugnisse des Organisationsträgers des Gemeinschaftsunterrichts einem oder mehreren autonomen Organen übertragen wurden, obliegt es also diesen Organen, das pädagogische Projekt festzulegen.

B.12. Bei der Festlegung des pädagogischen Projekts des Gemeinschaftsunterrichts verfügen die Gemeinschaft oder die eingesetzten autonomen Organe jedoch nicht über die gleiche Freiheit wie die anderen Organisationsträger. Das durch die Gemeinschaft organisierte Unterrichtswesen muss nämlich gemäß Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung neutral sein. Wie in B.9 festgestellt wurde, hat der Verfassungsgeber die in dieser Bestimmung vorgesehene

Neutralität jedoch nicht als einen statischen Begriff aufgefasst und hat er eine Entwicklung in seiner Bedeutung nicht ausschließen wollen, sofern jedoch dessen Kerninhalt nicht angetastet wird.

B.13.1. Aus den Vorarbeiten zur Verfassungsrevision vom 15. Juli 1988 ist ersichtlich, dass der Verfassungsgeber die Umsetzung der sich entwickelnden Bedeutung des Neutralitätsgrundsatzes als eine Zuständigkeit betrachtet hat, die eng mit der Festlegung des pädagogischen Projekts des Gemeinschaftsunterrichts zusammenhängt (siehe unter anderem *Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/1°, S. 3; Nr. 100-1/2°, S. 53).

Nachdem er darauf hingewiesen hatte, dass der Inhalt des Begriffs « Neutralität » sich entwickeln könne, erteilte der Staatssekretär für Unterricht (N) folgende Erläuterung zum Zusammenhang zwischen der « Neutralität » und dem « pädagogischen Projekt »:

« Es obliegt dem Flämischen Rat oder dem Autonomen Rat für das staatliche Unterrichtswesen (ARRO), [über die mögliche Entwicklung des Begriffs 'Neutralität'] zu entscheiden. Wer hierüber entscheiden wird, hängt vom Dekret über den ARRO ab.

Im gleichen Sinne können die Kriterien zur Bestimmung der Beschaffenheit einer Schule sich entwickeln. Die derzeitigen Diplomkriterien wirken erstarrend und als Bestätigung von Säulen und entsprechen nicht mehr der soziologischen Realität. In Flandern denkt man in Richtung einer Definition eines eigenen ideologischen und/oder erzieherischen Projekts durch den Organisationsträger und an eine Erklärung, in der die Personalmitglieder diesem Projekt beitreten.

[...]

Jede Unterrichtsauffassung ist unweigerlich mit dem Verständnis des Menschen und der Gesellschaft, das man vertritt, verbunden.

Hinsichtlich der konkreten pädagogisch-didaktischen Ausführung drückt dies sich in der Festlegung der Ziele, der Inhalte und der Methoden der Erziehung und des Unterrichts aus.

Jede ernsthafte Wahl erfordert ein zusammenhängendes Ganzes, wobei die Grundwerte, die Grundlagen und die allgemeinen Prinzipien, auf die man sich stützt, möglichst klar formuliert werden müssen. Dies sind das Ziel und die Funktion einer Definition des pädagogischen Projekts, das man verwirklichen möchte.

[...] Das pädagogische Projekt des staatlichen Unterrichtswesens muss [...] Werte vertreten, die dem Profil eines offenen, engagierten Gemeinschaftsunterrichts entsprechen. In dieses pädagogische Projekt müssen die eigenen Merkmale, die Spezifität des staatlichen Unterrichtswesens eingefügt werden.

Die Formulierung des pädagogischen Projektes muss in allgemeinen Worten gefasst werden, denn es handelt sich um einen grundsätzlichen Rahmen, der auf unterschiedlichen Ebenen und unter verschiedenen Umständen konkret umgesetzt werden muss.

[...]

Die Erstellung eines pädagogischen Projekts des staatlichen Unterrichtswesens muss durch alle, die am staatlichen Unterrichtswesen beteiligt sind, erfolgen.

[...]

Artikel 17 kann nun einen Ausgangspunkt für ernsthafte Überlegungen über die Zukunft des staatlichen Unterrichtswesens und eine Herausforderung für alle vom staatlichen Unterrichtswesen betroffenen Personen bilden, um gemeinsam ein pädagogisches Projekt des staatlichen Unterrichtswesens zu entwickeln, das durch eine dynamische und engagierte Politik auf dynamische und engagierte Weise in den Schulen verwirklicht werden kann.

[...] Der Begriff der Neutralität geht von der derzeit bestehenden Lage aus, so wie sie 1963 festgelegt wurde. Es ist ebenfalls klar, dass, da die Gemeinschaften eine eigene Verantwortung erhalten, die konkrete Umsetzung und die Anpassung an die Lage, in der sich jede Gemeinschaft befindet, erfolgen wird.

Dies kann nicht als eine Auslegung der Verfassung betrachtet werden, sondern vielmehr als eine Ergänzung des Begriffs der Neutralität, der im Übrigen in einem pädagogischen Projekt verwirklicht werden muss [...] » (*Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, Nr. 100-1/2°, SS. 62-64).

B.13.2. Aus dieser Erläuterung geht nicht nur hervor, dass das Ausfüllen des Neutralitätsgrundsatzes nicht unabhängig von der Festlegung des pädagogischen Projekts des Gemeinschaftsunterrichts betrachtet werden kann, sondern auch, dass der Verfassungsgeber es nicht hat ausschließen wollen, dass die betreffenden Zuständigkeiten den in Artikel 24 § 2 der Verfassung erwähnten autonomen Organen übertragen werden. Der Staatssekretär für Unterricht (N) erklärte nämlich ausdrücklich, dass es einerseits dem « Flämischen Rat oder dem Autonomen Rat für das staatliche Unterrichtswesen » obliege, der sich entwickelnden Bedeutung des Neutralitätsgrundsatzes einen Inhalt zu verleihen, abhängig davon, was im « Dekret über den ARRO » festgelegt werde (gemeint ist das Sonderdekret, das in Anwendung von Artikel 24 § 2 der Verfassung angenommen werden soll), und dass andererseits der Organisationsträger ein « eigenes ideologisches und/oder erzieherisches Projekt » definieren könne. Dabei sei implizit davon ausgegangen worden, dass dieser Organisationsträger aus Personen zusammengestellt werde, die « am staatlichen Unterrichtswesen beteiligt sind ».

B.14.1. Aus den Vorarbeiten zum Sonderdekret vom 19. Dezember 1988 über den Autonomen Rat für den Gemeinschaftsunterricht geht hervor, dass die Zuständigkeiten, die dem Autonomen Rat übertragen wurden, im weiteren Sinne zu verstehen sind.

In der Begründung dieses Dekrets heißt es:

« Der ARGO tritt als Organisationsträger auf. Er erhält die Zuständigkeiten, die einem jedem Organisationsträger für den Unterricht obliegen » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1988-1989, Nr. 161/1, S. 3).

Der flämische Unterrichtsminister erklärte:

« Es besteht wohl die Absicht, eine neue Neutralitätserklärung durch den Zentralrat zu erhalten. Durch den Dekretgeber wurde dieser Auftrag der zuständigen Instanz erteilt. Es wird beabsichtigt, ein positives Verständnis zu erzielen, im Unterschied zum heutigen Verständnis. [...]

[...] Die Exekutive setzt ihr Vertrauen in den Zentralrat, aber es ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Seine Entscheidungen müssen nämlich durch die Flämische Gemeinschaft getragen werden. [Der Minister] räumt jedoch ein, dass es sich hierbei um eine schwere Aufgabe handelt. Es müssen vor allem Menschen mit einem hohen ethischen Niveau sein. Er hält es jedoch nicht für angebracht, dies durch ein Dekret festzulegen; es muss durch die direkt Betroffenen ausgearbeitet werden. Die politische Arbeit, wie im Ausschuss und in der öffentlichen Sitzung, dient aber ebenfalls als Orientierung.

[...] In Bezug auf den Neutralitätscharakter ist er der Auffassung, dass das Diplomkriterium sich zumindest für eine Verfeinerung eignet. Der herkömmliche Begriff 'Neutralität' war zu eng. Ein positiver Ansatz für die Neutralität wird dem Zentralrat, also den Betroffenen selbst, überlassen » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1988-1989, Nr. 161/4, SS. 15, 17 und 27).

Anlässlich einer kritischen Bemerkung eines Berichterstatters zum Fehlen einer Mitsprachemöglichkeit des Flämischen Parlaments hinsichtlich der Neutralitätserklärung und der Erklärung über die Verbundenheit mit dem Gemeinschaftsunterricht erklärte der Minister, dass « jeder Verhandlungsteilnehmer die Bedeutung dieser Angelegenheit verstanden hat ». Er fügte hinzu:

« Daher wurde für eine Reihe von Angelegenheiten eine besondere Mehrheit festgelegt, wobei eine Sperrminorität vorgesehen wurde. Wenn der Flämische Rat diese Erklärungen selbst aufsetzen oder bestimmte Hinweise in dieses Dekret aufnehmen möchte, gilt diese besondere Mehrheit nicht.

[...] Jedes pädagogische Projekt bringt Folgen für dessen Träger mit sich. Andernfalls würde eine strukturelle Gefährdung ihres geeigneten Projekts entstehen. Dies ist die prinzipielle Grundlage, die inhaltlich ausgefüllt werden muss. Er spricht sich dafür aus, dass dieser Inhalt nicht durch die Politiker ausgefüllt wird; gewisse Entwicklungen in den Vorstellungen sind immer möglich. Deshalb müssen die direkt Betroffenen diese inhaltlichen Bestimmungen selbst aufstellen. Das politische Abkommen wurde durch Politiker ausgearbeitet. Doch man darf nicht ins andere Extrem verfallen, indem man den Politikern Verantwortungen überlässt, die sie nicht haben. Dadurch wäre eine Politisierung möglich. Diese heikle Angelegenheit muss im Konsens geregelt werden. Daher spricht er sich für die Beibehaltung des vorliegenden Textes aus » (ebenda, SS. 36-37).

Ein anderer Berichterstatter erklärte anlässlich der obigen Diskussion, « man muss sich zwischen zwei Möglichkeiten entscheiden; entweder bleibt alles gleich, oder der Gemeinschaftsunterricht erhält mehr Autonomie, aber dann auch in den wesentlichen Dingen » (ebenda, S. 37).

B.14.2. Der Sonderdekretgeber hat folglich die dem Autonomen Rat für den Gemeinschaftsunterricht (später das Gemeinschaftsunterrichtswesen) übertragenen Zuständigkeiten bezüglich der Aufstellung der Neutralitätserklärung, der Erklärung über die Verbundenheit mit dem Gemeinschaftsunterricht und des pädagogischen Projekts dieses Unterrichts im weiten Sinne aufgefasst. Wie ein Berichterstatter es formulierte, ist davon auszugehen, dass « [der Flämische Rat] in Bezug auf die Neutralitätserklärung vollständig auf seine Rechte verzichtet » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1988-1989, Nr. 161/4, S. 36).

*Was das « generelle und prinzipielle Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale » im Gemeinschaftsunterricht und die Zuständigkeit des Rates des Gemeinschaftsunterrichts betrifft*

B.15. Indem ein für Schüler geltendes generelles und prinzipielles Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale in den Unterrichtsanstalten des Gemeinschaftsunterrichts auferlegt wird, erhält der Neutralitätsbegriff, so wie er in Artikel 24 § 1 Absatz 3 der Verfassung enthalten ist, eine neue Ausrichtung, die jedoch nicht *per definitionem* im Widerspruch dazu steht. Wie bereits in B.9.3 festgestellt wurde, hat der Verfassungsgeber die Neutralität des Gemeinschaftsunterrichts nämlich nicht als einen starren, von gesellschaftlichen Entwicklungen unabhängigen Grundsatz verstanden. Außerdem kann die Neutralität unter bestimmten Umständen für die zuständigen Behörden die Verpflichtung mit sich bringen,

Maßnahmen zur Gewährleistung der « positiven Anerkennung und Würdigung der Unterschiedlichkeit der Meinungen und Haltungen » im Gemeinschaftsunterricht zu ergreifen.

B.16. Aus dem Vorstehenden hat sich einerseits ergeben, dass der Sonderdekretgeber die Zuständigkeit für das Ausfüllen der sich entwickelnden Bedeutung des in der Verfassung enthaltenen Neutralitätsgrundsatzes vollständig dem Gemeinschaftsunterricht hat übertragen wollen, und andererseits, dass der Verfassungsgeber eine solche Übertragung nicht hat ausschließen wollen.

B.17.1. Dennoch ist zusammen mit der klagenden Partei vor dem vorliegenden Rechtsprechungsorgan festzuhalten, dass sowohl in den Vorarbeiten zur Verfassungsrevision vom 15. Juli 1988 als auch in denjenigen zum Sonderdekret vom 19. Dezember 1988 der Umstand erwähnt wurde, dass den in Anwendung von Artikel 24 § 2 der Verfassung einzusetzenden autonomen Organen keine « Verordnungsbefugnisse » zustehen (*Ann.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1988, 14. Juni 1988, S. 520; *Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1988-1989, Nr. 161/1, S. 9).

B.17.2. Die Annahme eines für Schüler geltenden generellen und prinzipiellen Verbots des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale durch den Rat des Gemeinschaftsunterrichts, das ausschließlich in den Unterrichtsanstalten des Gemeinschaftsunterrichts gilt, kann jedoch nicht als Ausübung einer « Verordnungsbefugnis » im Sinne der zitierten Vorarbeiten angesehen werden. Ein solches, ausschließlich innerhalb der Unterrichtsanstalten des Gemeinschaftsunterrichts geltendes Verbot ist als eine Maßnahme für die interne Ordnung zu betrachten, die mit den durch die anderen Organisationsträger aufgestellten Schulordnungen vergleichbar ist. Es handelt sich folglich nicht um eine Verordnung im Sinne einer allgemeinen Vorschrift, die für alle Schüler, ungeachtet der Art der Unterrichtsanstalt, in der der Schüler eingetragen ist, gilt.

Weder der Verfassungsgeber, noch der Sonderdekretgeber haben es den in Anwendung von Artikel 24 § 2 der Verfassung eingesetzten autonomen Organen verbieten wollen, im Hinblick auf die Gewährleistung des ordnungsmäßigen Ablaufs des Unterrichtsgeschehens oder des pädagogischen Projekts Schulordnungen bezüglich des Verhaltens der Schüler anzunehmen. Anders darüber zu urteilen, würde nämlich zur Folge haben, dass alle möglichen

Verhaltensweisen von Schülern, die den ordnungsmäßigen Ablauf des Unterrichtsgeschehens und das pädagogische Projekt gefährden könnten - wobei diese Verhaltensweisen im Übrigen je nach Umständen und Zeit unterschiedlich sein können -, durch den Dekretgeber geregelt werden müssten. Dies würde nicht der durch den Sonderdekretgeber gewünschten - und durch den Verfassungsgeber erlaubten - « Entpolitisierung » des Gemeinschaftsunterrichts entsprechen und würde Gefahr laufen, die diesem Gemeinschaftsunterricht erteilte Befugnisübertragung inhaltslos werden zu lassen.

B.17.3. Folglich ist festzustellen, dass Artikel 24 der Verfassung nicht dagegen spricht, dem Rat des Gemeinschaftsunterrichts die Zuständigkeit zu erteilen, im Rahmen der Neutralitätserklärung des Gemeinschaftsunterrichts über ein für Schüler geltendes generelles und prinzipielles Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale in den Unterrichtsanstalten des Gemeinschaftsunterrichts zu entscheiden.

B.18. In der Auslegung, dass die Artikel 33 § 1 Nrn. 1 und 2 und 34 Nr. 1 des Sonderdekrets vom 14. Juli 1998 dem Rat des Gemeinschaftsunterrichts die Zuständigkeit übertragen, über ein für Schüler geltendes generelles und prinzipielles Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale zu entscheiden, ist die präjudizielle Frage verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Dahingehend ausgelegt, dass sie dem Rat des Gemeinschaftsunterrichts die Zuständigkeit erteilen, sich zu einem für Schüler geltenden generellen und prinzipiellen Verbot des Tragens sichtbarer religiöser und weltanschaulicher Erkennungsmerkmale zu äußern, verstoßen die Artikel 33 § 1 Nrn. 1 und 2 und 34 Nr. 1 des Sonderdekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 14. Juli 1998 über den Gemeinschaftsunterricht nicht gegen Artikel 24 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 15. März 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt