Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

28. April 2022*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EU) Nr. 549/2013 – Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union – Anhang A Nr. 20.15 – Durch ein Institut für volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ausgeübte Kontrolle über Träger von Bildungseinrichtungen, die als Organisationen ohne Erwerbszweck konstituiert sind – Bildungseinrichtungen, denen eine öffentliche Finanzierung und eine verfassungsrechtlich gewährleistete Bildungsfreiheit zugutekommen – Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 – Begriff ‚öffentliche Intervention in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind' – Reichweite – Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 – Anhang A Nr. 2.39 Buchst. b, Nr. 20.15 Buchst. b und Nr. 20.309 Buchst. h – Begriff ‚übermäßige Regulierung' – Reichweite"

In der Rechtssache C-277/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Conseil d'État (Staatsrat, Belgien) mit Entscheidung vom 31. März 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 29. April 2021, in dem Verfahren

Secrétariat général de l'enseignement catholique ASBL (SeGEC) u. a.

gegen

Institut des comptes nationaux (ICN),

Banque nationale de Belgique

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten I. Jarukaitis sowie der Richter M. Ilešič und Z. Csehi (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

* Verfahrenssprache: Französisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– des Secrétariat général de l'enseignement catholique ASBL (SeGEC) u. a., vertreten durch D. Renders und E. Gonthier, Avocats,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Blanc und T. Materne als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Anhang A Nr. 20.15 und Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl. 2013, L 174, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits, in dem sich das Secrétariat général de l'enseignement catholique ASBL (SeGEC) sowie sechs weitere im Bereich des Unterrichtswesens in Belgien tätige Vereinigungen ohne Erwerbszweck (im Folgenden zusammen: in Rede stehende Vereinigungen) auf der einen Seite und das Institut des comptes nationaux (im Folgenden: ICN) und die Banque nationale de Belgique auf der anderen Seite gegenüberstehen. Gegenstand des Rechtsstreits ist die vom ICN vorgenommene Zuordnung der in Rede stehenden Vereinigungen zum Sektor Staat, Teilsektor Länder, auf der Grundlage des durch die Verordnung Nr. 549/2013 eingeführten Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (im Folgenden: ESVG 2010).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Die Erwägungsgründe 1 und 3 der Verordnung Nr. 549/2013 lauten:

„(1) Zur Gestaltung der Politik in der Union und zur Überwachung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) werden vergleichbare, aktuelle und zuverlässige Informationen über Struktur der Wirtschaft und die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation eines jeden Mitgliedstaates oder einer jeden Region benötigt.

…

(3) Für die Bürgerinnen und Bürger der Union sind die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Instrument für die Analyse des Wirtschaftsgeschehens in einem Mitgliedstaat oder einer Region von grundlegender Bedeutung. Zur besseren Vergleichbarkeit sollten diese Gesamtrechnungen nach einheitlichen Grundsätzen erstellt

werden, die unterschiedliche Auslegungen nicht zulassen. Die Informationen sollten so genau, vollständig und frühzeitig wie möglich vorliegen, damit für alle Sektoren ein Höchstmaß an Transparenz gewährleistet ist.“

4 Anhang A der Verordnung Nr. 549/2013, der die Methodik des ESVG 2010 regelt, enthält in Kapitel 1 („Allgemeine Merkmale und Grundprinzipien“) die Nrn. 1.01, 1.19, 1.34 bis 1.36 und 1.57 des Anhangs. In diesen Nummern heißt es:

„1.01 Das [ESVG 2010] ist ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt.

…

1.19 Für die [Europäische Union] und ihre Mitgliedstaaten spielen die nach den [ESVG 2010]-Konzepten berechneten Daten bei der Festlegung und Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine wichtige Rolle.

…

1.34 Sektorkonten werden durch Zuordnung von Einheiten zu Sektoren erstellt, was die Darstellung von Transaktionen und Kontensalden der Gesamtrechnungen nach Sektor ermöglicht. Durch die Darstellung nach Sektor werden viele zentrale Größen für wirtschafts- und finanzpolitische Zwecke deutlich. Die wichtigsten Sektoren sind private Haushalte, Staat, Kapitalgesellschaften (finanzielle und nichtfinanzielle), private Organisationen ohne Erwerbszweck und übrige Welt.

Die Unterscheidung zwischen marktbestimmten und nichtmarktbestimmten Tätigkeiten ist wichtig. Eine Einheit unter der Kontrolle des Staates, die als marktbestimmte Kapitalgesellschaft eingestuft wird, wird dem Sektor Kapitalgesellschaften zugeordnet und nicht dem Sektor Staat zugeordnet. Somit werden das Defizit und die Schulden der Kapitalgesellschaft nicht dem Defizit und Schuldenstand des Staates zugerechnet.

1.35 Es ist wichtig, klare und robuste Kriterien für die Zuordnung von Einheiten zu Sektoren festzulegen.

Zum öffentlichen Sektor gehören alle in der Volkswirtschaft ansässigen institutionellen Einheiten, die vom Staat kontrolliert werden. Zum privaten Sektor gehören alle übrigen gebietsansässigen Einheiten.

In Tabelle 1.1 werden die Kriterien für die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Sektor dargestellt sowie im öffentlichen Sektor für die Unterscheidung zwischen dem Sektor Staat und dem Sektor öffentliche Kapitalgesellschaften und im privaten Sektor zwischen dem Sektor private Organisationen ohne Erwerbszweck und dem Sektor private Kapitalgesellschaften.

Tabelle 1.1

Kriterien	Staatlich kontrolliert (öffentlicher Sektor)	Privat kontrolliert (privater Sektor)
Nichtmarktproduktion	Staat	Private Organisationen ohne Erwerbszweck
Marktproduktion	Öffentliche Kapitalgesellschaften	Private Kapitalgesellschaften

1.36 Kontrolle wird definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Politik oder das allgemeine Programm einer institutionellen Einheit zu bestimmen. Die Nummern 2.35 bis 2.39 enthalten weitere Einzelheiten zur Definition der Kontrolle.

…

1.57 Institutionelle Einheiten sind wirtschaftliche Einheiten, die Eigentümer von Waren und Vermögenswerten sein können und eigenständig Verbindlichkeiten eingehen, wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben und Transaktionen mit anderen Einheiten vornehmen können. Im ESVG 2010 sind die institutionellen Einheiten zu den fünf inländischen institutionellen Sektoren zusammengefasst:
a) nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften,
b) finanzielle Kapitalgesellschaften,
c) Staat,
d) private Haushalte,
e) private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Die fünf Sektoren bilden zusammen die inländische Volkswirtschaft. Jeder Sektor ist in Teilsektoren untergliedert. Das ESVG 2010 ermöglicht es, dass für jeden Sektor (und Teilsektor) sowie für die Volkswirtschaft ein vollständiger Satz von Transaktionskonten und Vermögensbilanzen erstellt wird. Gebietsfremde Einheiten können mit diesen fünf inländischen Sektoren in Beziehung treten, wobei diese Interaktionen zwischen den fünf inländischen Sektoren und einem sechsten institutionellen Sektor ausgewiesen werden: dem Sektor übrige Welt.“

5 In Kapitel 2 („Einheiten und ihre Zusammenfassungen“) des Anhangs A heißt es in dessen Nrn. 2.12, 2.39, 2.113 und 2.130:

„2.12 *Definition*: Eine institutionelle Einheit ist eine wirtschaftliche Einheit, die durch Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion gekennzeichnet ist. Eine gebietsansässige Einheit gilt als institutionelle Einheit in dem Wirtschaftsgebiet, in dem ihr Schwerpunkt des wirtschaftlichen Hauptinteresses liegt, wenn sie neben der Entscheidungsfreiheit entweder über eine vollständige Rechnungsführung verfügt oder in der Lage ist, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen.

Um Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion zu haben, muss die Einheit
a) berechtigt sein, selbst Eigentümer von Waren und Aktiva zu sein und diese in Form von Transaktionen mit anderen institutionellen Einheiten auszutauschen;
b) wirtschaftliche Entscheidungen treffen und wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben können, für die sie verantwortlich und haftbar ist;

c) in eigenem Namen Verbindlichkeiten eingehen, andere Schuldtitel aufnehmen oder weitergehende Verpflichtungen übernehmen, sowie Verträge abschließen können und
d) zu einer vollständigen Rechnungsführung in der Lage sein; dies umfasst sowohl Rechnungsunterlagen, aus denen die Gesamtheit ihrer Transaktionen für den Berichtszeitraum hervorgeht, als auch eine Aufstellung ihrer Aktiva und Passiva (Vermögensbilanz).

…

2.39 Bei Organisationen ohne Erwerbszweck, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, sind die nachstehenden fünf Kontrollkriterien zu berücksichtigen:
a) die Einsetzung leitender Angestellter,
b) die Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente,
c) vertragliche Vereinbarungen,
d) der Grad der Finanzierung,
e) die Höhe des Risikos für den Staat.

Wie bei den Gesellschaften kann in einigen Fällen durch Erfüllung eines einzigen Kriteriums eine Kontrolle gegeben sein, in anderen Fällen können jedoch auch erst mehrere verschiedene Kriterien zusammen darauf hinweisen, dass die Kontrolle gegeben ist.

…

Staat (S.13)

…

2.113 Der Sektor Staat gliedert sich in vier Teilsektoren:

…
b) Länder (ohne Sozialversicherung) (S.1312),

…

Private Organisationen ohne Erwerbszweck (S.15)

…

2.130 … Vom Staat kontrollierte nichtmarktbestimmte Organisationen ohne Erwerbszweck werden dem Sektor Staat zugeordnet.

…“

6 Kapitel 3 des Anhangs A enthält Nr. 3.31, in der es heißt:

„Bei den verbleibenden privaten Produzenten wird zwischen privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und sonstigen privaten Produzenten unterschieden.

Definition: Eine private Organisation ohne Erwerbszweck wird definiert als eine in der Produktion von Waren und Dienstleistungen tätige rechtliche oder soziale Einheit, deren Rechtsstellung es ihr verbietet, den sie gründenden, kontrollierenden oder finanzierenden Einheiten als Einkommens-, Gewinn- oder sonstige Verdienstquelle zu dienen. Wenn ihre Produktionstätigkeit Überschüsse erwirtschaftet, können diese nicht von anderen institutionellen Einheiten entnommen werden.

…

Die private Organisation ohne Erwerbszweck wird in den Sektor private Organisationen ohne Erwerbszweck eingeordnet, wenn sie ein Nichtmarktproduzent ist, außer, wenn sie vom Staat kontrolliert wird. Wenn eine private Organisation ohne Erwerbszweck vom Staat kontrolliert wird, wird sie in den Sektor Staat einbezogen.

…“

7 In Kapitel 20 („Die Konten des Sektors Staat“) des Anhangs A der Verordnung Nr. 549/2013 ist in dessen Nrn. 20.05, 20.13, 20.15, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 und 20.310 zu lesen:

„20.05 Der Sektor Staat (S.13) besteht aus allen staatlichen Einheiten und allen nichtmarktbestimmten Organisationen ohne Erwerbszweck, die von staatlichen Einheiten kontrolliert werden. …

…

Dem Sektor Staat zugeordnete Organisationen ohne Erwerbszweck

20.13 Organisationen ohne Erwerbszweck, die Nichtmarktproduzenten sind und von staatlichen Einheiten kontrolliert werden, sind Einheiten des Sektors Staat.

…

20.15 Die Kontrolle einer Organisation ohne Erwerbszweck wird definiert als die Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation festzulegen. Öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind, sind nicht maßgeblich bei der Entscheidung, ob der Staat die Kontrolle über eine individuelle Einheit ausübt. Um zu ermitteln, ob eine Organisation ohne Erwerbszweck von der Regierung kontrolliert wird, sollten die folgenden fünf Kriterien berücksichtigt werden:

a) die Ernennung leitender Angestellter,
b) sonstige Bestimmungen der Rechtsgrundlage, zum Beispiel die Verpflichtungen in der Satzung der Organisation,
c) vertragliche Vereinbarungen,
d) Grad der Finanzierung,
e) Risiko.

Die Kontrolle kann bereits bei Erfüllung eines einzigen Kriteriums gegeben sein. Falls jedoch eine Organisation ohne Erwerbszweck, die hauptsächlich durch den Staat finanziert wird[,] ihre Politik oder ihr Programm in einem signifikanten Umfang selbst entsprechend den Grundsätzen, wie sie in den anderen Kriterien erwähnt werden, bestimmen kann, wird

sie nicht als vom Staat kontrolliert betrachtet. In den meisten Fällen werden mehrere Kriterien zusammen darauf hinweisen, dass die Kontrolle gegeben ist. Eine Entscheidung auf der Grundlage dieser Kriterien wird wertend sein.

…

Öffentliche Kontrolle

20.18 Die Kontrolle über eine Einheit besteht in der Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Einheit festzulegen. …

…

Der Markt-/Nichtmarkttest

20.29 …

Die Fähigkeit, Marktaktivitäten ausführen zu können, wird hauptsächlich durch das übliche quantitative Kriterium (das 50 %-Kriterium) geprüft, unter Anwendung des Verhältnisses von Verkaufserlösen zu Produktionskosten (wie in den Nummern 20.30 und 20.31 definiert). Um Marktproduzent zu sein, muss die öffentliche Einheit wenigstens 50 % ihrer Kosten über einen aussagefähigen Mehrjahreszeitraum durch ihre Verkaufserlöse decken.

…

20.306 Alle erfassten institutionellen Einheiten im öffentlichen Sektor sind gebietsansässige Einheiten, die vom Staat entweder unmittelbar oder mittelbar durch mehrere Einheiten des öffentlichen Sektors zusammen kontrolliert werden. Kontrolle ist definiert als die Entscheidungsgewalt über die allgemeine Politik der entsprechenden Einheit. Das wird in der Folge noch näher ausgeführt.

…

Kontrolle durch den öffentlichen Sektor

20.309 Die Kontrolle über eine gebietsansässige Einheit des öffentlichen Sektors ist definiert als die Möglichkeit, die allgemeine Politik dieser Einheit festzulegen. Das kann über unmittelbare Rechte einer einzelnen Einheit des öffentlichen Sektors oder aber über kollektive Rechte vieler Einheiten erfolgen. Folgende Indikatoren geben Aufschluss darüber, ob Kontrolle vorliegt:

a) Rechte zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung einer Mehrheit von Leitungskräften, Vorständen usw. Rechte auf Einsetzung, Entlassung, Genehmigung oder Ablehnung einer Mehrheit von Mitgliedern des Führungsgremiums einer Einheit [sind] als Kriterium selbstgenügend für das Bestehen der Kontrolle. Solche Rechte können unmittelbar bei einer einzelnen Einheit oder mittelbar bei mehreren Einheiten des öffentlichen Sektors gemeinsam liegen. Wenn die Erstbesetzung eines Gremiums durch den öffentlichen Sektor kontrolliert wird, aber Folgebesetzungen nicht mehr dieser Kontrolle unterliegen, bleibt die betreffende Einheit so lange im öffentlichen Sektor, bis die Mehrheit dieses Gremiums ohne staatliche Kontrolle eingesetzt ist.

b) Rechte zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung von Schlüsselpersonal. Wenn die allgemeine Politik durch einflussreiche Leitungsmitglieder, wie Hauptgeschäftsführer, Vorstandsvorsitzender und Finanzdirektor, effektiv kontrolliert und bestimmt wird, wird den Befugnissen zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung dieser Mitarbeiter ein größeres Gewicht beigemessen.

c) Rechte zur Einsetzung, Ablehnung oder Entlassung einer Mehrheit von Mitgliedern wesentlicher Ausschüsse der betreffenden Einheit. Wenn Schlüsselfaktoren der allgemeinen Politik wie die Vergütung von Führungskräften und die strategische Geschäftsplanung an Unterausschüsse delegiert werden, dann sind die Rechte zur Einsetzung, Entlassung oder Ablehnung von leitenden Mitgliedern dieser Unterausschüsse ausschlaggebend dafür, ob eine Kontrolle vorliegt.

…

g) Kontrollrechte aus Kreditvereinbarungen/Kreditgenehmigungen. Kreditgeber fordern für eine Kreditvergabe oft bestimmte Kontrollrechte. Wenn der öffentliche Sektor bei Vergabe eines Kredits oder zur Risikoabsicherung im Rahmen einer Bürgschaft oder Garantie strengere Kontrollbedingungen durchsetzt[,] als dies eine Bank gegenüber einem Unternehmen des privatwirtschaftlichen Sektors normalerweise tun würde, so spricht dies für die Ausübung von Kontrolle. Wenn eine Einheit den öffentlichen Sektor um eine Genehmigung zur Aufnahme eines Kredits ersucht, ist davon auszugehen, dass eine Kontrolle vorliegt.

h) Kontrolle durch übermäßige Regulierung. Eine Regulierung, die so streng ist, dass die allgemeine Geschäftspolitik effektiv einem Diktat unterliegt, ist eine Form der Kontrolle. Öffentliche Behörden können über ihre regulativen Befugnisse machtvoll eingreifen, insbesondere in Bereichen wie Monopolen und privatisierten Versorgungsleistungen, soweit ein öffentliches Dienstleistungselement vorliegt. Solche Regulierungen kann es in wichtigen Bereichen wie bei der Festschreibung von Preisen geben, ohne dass eine regulierte Einheit dadurch die Kontrolle über ihre allgemeine Politik verliert. Wenn die Einheit die Wahl hat und aus freien Stücken in einer stark regulierten Umgebung tätig wird oder ist, so spricht das dafür, dass keine Kontrolle vorliegt.

i) Sonstiges. Die Kontrolle kann auch aus statutarischen Befugnissen oder Rechten erwachsen, die in der Satzung einer Einheit festgelegt sind, beispielsweise zur Begrenzung der Aktivitäten, Geschäftsziele und Betriebsaspekte der Einheit, zur Billigung von Haushaltsmitteln oder Vermeidung von Satzungsänderungen, Selbstauflösung, Billigung von Dividenden oder Beendigung ihres Verhältnisses mit dem öffentlichen Sektor. Eine Einheit, die vom öffentlichen Sektor vollständig oder nahezu vollständig finanziert wird, gilt dann als kontrolliert, wenn die Kontrollen über diesen Finanzierungsstrom restriktiv genug sind, um die allgemeine Politik in diesem Bereich diktieren zu können.

20.310 Jeder Klassifizierungsfall muss separat beurteilt werden und einige der genannten Indikatoren treffen nicht auf einen Einzelfall zu. Einige Indikatoren wie Buchstaben a, c und d in Nummer 20.309 sind zur Feststellung der Kontrolle selbstgenügend. In anderen Fällen können mehrere separate Indikatoren zusammen Aufschluss über die Ausübung der Kontrolle geben.“

Belgisches Recht

8 Art. 24 der Verfassung lautet:

„§ 1. 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.

§ 2. 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.

§ 3. Jeder hat ein Recht auf Unterricht unter Berücksichtigung der Grundfreiheiten und Grundrechte. Der Zugang zum Unterricht ist unentgeltlich bis zum Ende der Schulpflicht.

Alle schulpflichtigen Schüler haben zu Lasten der Gemeinschaft ein Recht auf eine moralische oder religiöse Erziehung.

§ 4. 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.

§ 5. Die Organisation, die Anerkennung oder die Bezuschussung des Unterrichtswesens durch die Gemeinschaft wird durch Gesetz oder Dekret geregelt.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

9 Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht hervor, dass die Verfassung in Belgien seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1831 den Grundsatz der Freiheit des Unterrichtswesens vorsieht. Die Organisation des Vorschul-, Grundschul-, Sekundar- und nicht universitären Hochschulunterrichts ist Gegenstand einer nationalen Regelung. Diese Regelung unterscheidet zwischen Bildungseinrichtungen, die dem „offiziellen Unterrichtswesen“ angehören, das aus dem Netz der vom Staat, den Provinzen, den Gemeinden, den Gemeindeverbänden oder einer Person des öffentlichen Rechts organisierten Schulen besteht, und Bildungseinrichtungen, die dem – konfessionellen und nicht konfessionellen – „freien subventionierten Unterrichtswesen“ angehören, das aus dem Netz von Schulen besteht, die vom zuständigen Gliedstaat, in diesem Fall der Französischen Gemeinschaft, subventioniert, aber von einer juristischen Person des Privatrechts organisiert werden. Die in Rede stehenden Vereinigungen gehören dem Netz des freien subventionierten Unterrichtswesens an. Es handelt sich dabei jeweils um einen Verband,

der Träger des katholischen Unterrichtswesens vertritt, einen Verband, dem die Träger des nicht konfessionellen freien Unterrichtswesens angehören, und um fünf Träger von Einrichtungen des konfessionellen freien subventionierten Unterrichtswesens.

10 In Belgien ist das ICN dafür zuständig, die für das ESVG 2010 erforderlichen statistischen Daten zusammenzustellen und hierfür die verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer in Sektoren einzuteilen, d. h. in die durch die Verordnung Nr. 549/2013 definierten Kategorien, wobei die wichtigsten Sektoren die privaten Haushalte, der Staat, die Kapitalgesellschaften (finanzielle und nicht finanzielle), die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und die übrige Welt sind.

11 Mit einer Entscheidung vom 28. März 2018 vertrat der Verwaltungsrat des ICN die Ansicht, dass die in Rede stehenden Vereinigungen „getrennte institutionelle Einheiten“ im Sinne von Anhang A Nr. 2.12 der Verordnung Nr. 549/2013 seien, die vom Staat, genauer gesagt von der Französischen Gemeinschaft, kontrolliert würden. Das ICN war folglich der Auffassung, dass die Träger als nicht marktbestimmte Einheiten dem Sektor Staat auf regionaler Ebene (Sektor S. 1312) im Sinne von Anhang A Nr. 2.113 Buchst. b der Verordnung Nr. 549/2013 zuzuordnen seien. Das ICN stellte insbesondere klar, dass die öffentliche Kontrolle im Sinne des ESVG 2010 über Einrichtungen des freien subventionierten Unterrichtswesens u. a. dann gegeben sei, wenn die Lehrtätigkeit völlig oder fast völlig vom öffentlichen Sektor finanziert werde und diese Finanzierung unter dem Vorbehalt der Einhaltung gesetzlicher Normen stehe.

12 Am 14. Juni 2018 erhoben die in Rede stehenden Vereinigungen beim vorlegenden Gericht, dem Conseil d’État (Staatsrat, Belgien), Klage auf Nichtigerklärung dieser Zuordnungsentscheidung. Sie wenden sich insbesondere gegen die Beurteilung des ICN, dass sie von der Französischen Gemeinschaft kontrolliert würden, und vertreten die Auffassung, dass sie als private Organisationen ohne Erwerbszweck zu Unrecht dem Sektor Staat zugeordnet worden seien.

13 Das vorlegende Gericht führt aus, dass die Träger von Einrichtungen des freien subventionierten Unterrichtswesens, die die Rechtsform von Vereinigungen ohne Erwerbszweck angenommen hätten, als Organisationen ohne Erwerbszweck im Sinne von Anhang A der Verordnung Nr. 549/2013 angesehen werden könnten und dass die in Rede stehenden Vereinigungen mit dem ICN über die Auslegung des Begriffs „öffentliche Kontrolle“ im Sinne dieses Anhangs uneins seien, wobei sich die Entscheidung vom 28. März 2018 insoweit auf drei der fünf in Nr. 20.15 dieses Anhangs angeführten Kontrollindikatoren konzentriere, und zwar den Grad der Finanzierung, die „sonstige[n] Bestimmungen der Rechtsgrundlage“ und das Risiko.

14 Auch wenn das freie subventionierte Unterrichtswesen hauptsächlich von der Französischen Gemeinschaft, also vom Staat, finanziert werde, reiche das Finanzierungskriterium allein jedoch nicht für die Feststellung des Vorliegens einer öffentlichen Kontrolle über eine Organisation ohne Erwerbszweck aus, wenn diese ihre Politik oder ihr Programm gleichwohl in signifikantem Umfang selbst bestimmen könne. Im Übrigen ist das vorlegende Gericht unter Verweis auf Rn. 77 des Urteils vom 11. September 2019, FIG und FISE (C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705), der Ansicht, dass die Frage, ob eine Organisation ohne Erwerbszweck von einer staatlichen Stelle kontrolliert werde, nicht davon abhängen könne, ob die staatliche Stelle einen bestimmenden Einfluss auf die Verwaltung oder die Entscheidungsfähigkeit der fraglichen institutionellen Einheit ausübe, die insoweit definitionsgemäß über volle Autonomie verfüge. Vielmehr komme es darauf an, ob die staatliche Stelle trotz dieser Autonomie in der Lage sei, diese institutionelle Einheit im Rahmen der Festlegung und Verwirklichung ihrer Ziele, ihrer Aktivitäten und ihrer strategischen Ausrichtung zu lenken und einen gewissen Zwang über sie auszuüben.

15 Die Entscheidung des ICN, die Träger von Einrichtungen des freien subventionierten Unterrichtswesens dem Sektor Staat zuzuordnen, stütze sich im Wesentlichen auf die verschiedenen Verpflichtungen, deren Erfüllung durch die Träger Voraussetzung für die Inanspruchnahme der von der Französischen Gemeinschaft gewährten Finanzierung sei. Diese Verpflichtungen seien jedoch anhand des in Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 vorgesehenen Kontrollindikators „Kontrolle durch übermäßige Regulierung“ zu prüfen. Im vorliegenden Fall deuteten die verschiedenen vom ICN angeführten Gesichtspunkte zwar auf eine erhebliche Regulierung der Tätigkeit der in Rede stehenden Vereinigungen hin, doch sei es schwierig, diese als „übermäßig“ im Sinne dieser Bestimmung einzustufen, da es in der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine dahin gehenden Anhaltspunkte gebe. Um diesbezüglich Klarheit zu erlangen, formuliert das vorlegende Gericht eine erste Vorlagefrage.

16 Im Übrigen problematisiert das vorlegende Gericht im Rahmen seiner zweiten Frage insofern die Reichweite von Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013, als diese Nummer in ihrem Satz 1 im Wesentlichen vorsehe, dass die Kontrolle des Staats über eine Organisation ohne Erwerbszweck als die Möglichkeit definiert werde, die allgemeine Politik oder das Programm dieser Organisation festzulegen, in ihrem Satz 2 aber regele, dass öffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden seien, die in derselben Aktivität tätig seien, nicht maßgeblich seien bei der Entscheidung, ob der Staat die Kontrolle über eine individuelle Einheit ausübe. Im vorliegenden Fall stütze sich die Entscheidung des ICN auch auf den Umstand, dass die für das Personal des freien subventionierten Unterrichtswesens geltende rechtliche Regelung dem Statut ähnele, dem das Personal des offiziellen Unterrichtswesens unterliege, das wiederum dem Statut des öffentlichen Dienstes gleiche. Es sei daher zu prüfen, ob das für das Personal des freien subventionierten Unterrichtswesens geltende „Statut“, als „allgemeinverbindlich[e] Verordnun[g], die auf alle Einheiten anzuwenden [sei], die in derselben Aktivität tätig [seien]“, angesehen werden könne. Wenn ja, müsse in Anwendung des in Satz 2 dieser Bestimmung aufgestellten „negativen Kriteriums“ davon ausgegangen werden, dass das Bestehen dieses „Statuts“ nicht für die Annahme maßgeblich sei, dass der Staat „die Kontrolle über eine institutionelle Einheit ausüb[e]“. Wenn sich „in derselben Aktivität tätig“ zu sein im Sinne des Satzes 2 auf das Unterrichtswesen selbst beziehe, müsse berücksichtigt werden, dass ungeachtet der Ähnlichkeit der beiden rechtlichen Regelungen, die jeweils auf die beiden in Rede stehenden Personalkategorien anwendbar seien, eine Reihe von nationalen Regeln nur für das Personal des freien subventionierten Unterrichtswesens gälten, ohne aber für jede seiner „individuellen Einheiten“, die die verschiedenen Träger bildeten, spezifisch zu sein.

17 Unter diesen Umständen hat der Conseil d’État (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 dahin auszulegen, dass eine Regelung, wonach eine für den Tätigkeitsbereich des Unterrichtswesens zuständige Behörde

   – die Lehrpläne genehmigt,

   – sowohl die Struktur der Studien als auch die vorrangigen und spezifischen Aufgaben regelt, eine Kontrolle der Aufnahme- und Ausschlussbedingungen der Schüler, der Entscheidungen der Klassenkonferenzen und der finanziellen Beteiligung vorsieht, den Zusammenschluss von Bildungseinrichtungen in strukturierten Netzwerken regelt und die Erarbeitung von Bildungs-, pädagogischen und schulischen Projekten sowie die Vorlage eines Tätigkeitsberichts verlangt,

– eine Kontrolle und Inspektion speziell der Unterrichtsfächer, des Studienniveaus und der Anwendung der Sprachgesetze, unter Ausschluss der Lehrmethoden, organisiert und

– eine Mindestschülerzahl pro Klasse, Sektion, Stufe oder anderer Unterteilung vorschreibt, vorbehaltlich einer ministeriellen Ausnahme,

als „übermäßig“ im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist, so dass sie *de facto* die allgemeine Politik oder das Programm der Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs diktiert oder bindet?

2. Ist Anhang A Nr. 20.15 dieser Verordnung dahin auszulegen, dass unter den Begriff der allgemeinverbindlichen Verordnung auch spezifische, für ein „Statut“ konstitutive Vorschriften fallen, die für die im Bereich des Unterrichtswesens tätigen und vom Staat finanzierten Mitglieder des Personals von Einrichtungen ohne Erwerbszweck gelten?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

18 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 dahin auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die sich auf im Bereich des Unterrichtswesens tätige Organisationen ohne Erwerbszweck bezieht, die zwar von der zuständigen nationalen Behörde subventioniert werden, denen aber eine verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit des Unterrichtswesens zugutekommt, unter den Begriff „übermäßige Regulierung“ fällt, wenn diese Regelung der genannten Behörde die Aufgabe oder das Recht überträgt,

– die Lehrpläne zu genehmigen,

– sowohl die Struktur der Studien als auch die vorrangigen und spezifischen Aufgaben zu regeln, eine Kontrolle der Aufnahme- und Ausschlussbedingungen der Schüler, der Entscheidungen der Klassenkonferenzen und der finanziellen Beteiligung vorzusehen, den Zusammenschluss von Bildungseinrichtungen in strukturierten Netzwerken zu regeln und die Erarbeitung von Bildungs-, pädagogischen und schulischen Projekten sowie die Vorlage eines Tätigkeitsberichts zu verlangen,

– eine Kontrolle und Inspektion speziell der Unterrichtsfächer, des Studienniveaus und der Anwendung der Sprachgesetze, unter Ausschluss der Lehrmethoden, zu organisieren und

– eine Mindestschülerzahl pro Klasse, Sektion, Stufe oder anderer Unterteilung vorzuschreiben, vorbehaltlich einer ministeriellen Ausnahme.

19 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht den Gerichtshof mit dieser Frage im Wesentlichen ersucht, die Reichweite und den Umfang dieser Verpflichtungen zu prüfen, denen die Träger des freien subventionierten Unterrichtswesens nach den belgischen Rechtsvorschriften unterliegen, und darüber zu befinden, ob diese Verpflichtungen als „übermäßig“ anzusehen sind, so dass sie effektiv die allgemeine Politik oder das Programm der Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs im Hinblick auf die nach dem ESVG 2010 erforderlichen Kriterien und Indikatoren diktieren oder binden.

20 Damit zielt das Ersuchen des vorlegenden Gerichts insoweit in Wirklichkeit darauf ab, den Gerichtshof zu einer Prüfung der anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften im Hinblick auf den Umfang des von der Französischen Gemeinschaft auf den Tätigkeitsbereich des subventionierten Unterrichtswesens ausgeübten Einflusses aufzufordern.

21 Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des Verfahrens nach Art. 267 AEUV, das auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, nicht zur Auslegung des nationalen Rechts befugt ist, sondern allein das nationale Gericht dafür zuständig ist, den Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits festzustellen und zu würdigen sowie die genaue Bedeutung der nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu bestimmen (Urteil vom 4. März 2020, Schenker, C-655/18, EU:C:2020:157, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Der Gerichtshof, der dazu aufgerufen ist, dem nationalen Gericht zweckdienliche Antworten zu geben, ist jedoch befugt, dem vorlegenden Gericht auf der Grundlage der Akten des Ausgangsverfahrens und der vor ihm abgegebenen schriftlichen und mündlichen Erklärungen Hinweise zu geben, die diesem Gericht eine Entscheidung ermöglichen (Urteil vom 3. Oktober 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 Im vorliegenden Fall ist vorab darauf hinzuweisen, dass sich aus den Erwägungsgründen 1 und 3 sowie aus Anhang A Nrn. 1.01 und 1.19 der Verordnung Nr. 549/2013 ergibt, dass mit dem ESVG 2010 ein Bezugsrahmen geschaffen wird, der im Interesse sowohl der Unionsbürger als auch der Union selbst dazu dient, die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten zu erstellen. Damit diese Gesamtrechnungen zu vergleichbaren Ergebnissen führen, müssen sie nach einheitlichen Grundsätzen erstellt werden, die keine unterschiedlichen Auslegungen zulassen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 32).

24 Für die Berechnung nach dem ESVG 2010 muss jede institutionelle Einheit – worunter nach Anhang A Nrn. 1.57 und 2.12 der Verordnung Nr. 549/2013 im Wesentlichen eine wirtschaftliche Einheit zu verstehen ist, die durch Entscheidungsfreiheit in der Ausübung ihrer Hauptfunktion gekennzeichnet ist – einem der sechs in Anhang A Nr. 1.34 dieser Verordnung genannten Hauptsektoren zugeordnet werden, d. h. den privaten Haushalten, dem Staat, den finanziellen Kapitalgesellschaften, den nicht finanziellen Kapitalgesellschaften, den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck oder der übrigen Welt (Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 33).

25 Im Ausgangsverfahren bilden die in Rede stehenden Vereinigungen jeweils eine „institutionelle Einheit“ im Sinne von Anhang A Nrn. 1.57 und 2.12 der Verordnung Nr. 549/2013. Zwar bestreiten sie nicht ihre Zuordnung zur Kategorie der „nichtmarktbestimmten Organisationen ohne Erwerbszweck“ im Sinne von Anhang A Nrn. 3.31 und 20.29 der Verordnung Nr. 549/2013 durch das vorlegende Gericht, doch bestehen zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf die Frage, ob die in Rede stehenden Vereinigungen unter staatlicher Kontrolle stehen.

26 Ist dies der Fall, wird die Organisation ohne Erwerbszweck als Nichtmarktproduzent dem Sektor Staat zugeordnet, anderenfalls wird sie den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck zugeordnet. Diese Zuordnungsmethode ergibt sich insbesondere aus der Gesamtbetrachtung von

Anhang A Nrn. 1.35, 2.130, 3.31, 20.05 und 20.13 der Verordnung Nr. 549/2013 (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 34).

27 Der allgemeine Begriff „Kontrolle“ wird in Anhang A Nrn. 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 und 20.309 der Verordnung Nr. 549/2013 jeweils in ähnlicher Weise definiert, nämlich als die Fähigkeit bzw. Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm einer Einheit zu bestimmen bzw. festzulegen. In Nr. 20.309 dieses Anhangs – die zu demjenigen Teil von dessen Kapitel 20 gehört, der dem öffentlichen Sektor gewidmet ist, zu dem namentlich der Staat und die von ihm kontrollierten Einheiten zählen – werden neun allgemeine Kontrollindikatoren genannt, anhand deren ermittelt werden kann, ob eine gebietsansässige Einheit im Hinblick auf ihre Einordnung in den öffentlichen Sektor als vom Staat kontrolliert anzusehen ist, wobei einige dieser Indikatoren gemäß Nr. 20.310 dieses Anhangs im Einzelfall unbeachtlich sein können (Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 35).

28 Anhang A Nr. 20.15 der Verordnung Nr. 549/2013 betrifft konkreter die Frage der staatlichen Kontrolle über die Organisationen ohne Erwerbszweck und nennt fünf Kontrollindikatoren, die zu berücksichtigen sind, um zu ermitteln, ob eine Organisation ohne Erwerbszweck unter staatlicher Kontrolle steht. Diese fünf Indikatoren finden sich auch in Anhang A Nr. 2.39 der Verordnung Nr. 549/2013, wenn auch, je nach Sprachfassung, mit gewissen redaktionellen Abweichungen. Da die Nrn. 2.39 und 20.15 dieses Anhangs dieselbe Frage behandeln und demselben Zweck dienen, nämlich die für Organisationen ohne Erwerbszweck geltenden Kontrollindikatoren anzugeben, ist davon auszugehen, dass sie trotz dieser redaktionellen Abweichungen unter gegenseitigem Bezug auszulegen und als eine einheitliche Norm anzusehen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 37).

29 Ferner ist festzustellen, dass, da Anhang A Nr. 20.309 der Verordnung Nr. 549/2013 den Begriff „Kontrolle“ im Hinblick auf die Eingrenzung des öffentlichen Sektors im Allgemeinen definiert und die einheitliche Norm der Nrn. 2.39 und 20.15 dieses Anhangs denselben Begriff im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen den zum öffentlichen Sektor gehörenden und den sonstigen Organisationen ohne Erwerbszweck definiert, diese beiden Definitionen ebenfalls demselben Zweck dienen und somit im Fall von Organisationen ohne Erwerbszweck auf dieselben Einheiten angewandt werden können. Demnach ergänzen sich diese beiden Normen und sind gemeinsam und aufeinander abgestimmt anzuwenden, um zu ermitteln, ob eine Einheit zum öffentlichen oder zum privaten Sektor gehört und folglich, im Fall einer Organisation ohne Erwerbszweck, ob sie gemäß Anhang A Nr. 3.31 in Verbindung mit Nr. 20.13 der Verordnung Nr. 549/2013 zum Sektor Staat gehört oder eine private Organisation ohne Erwerbszweck darstellt (Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 38).

30 Um festzustellen, ob die in Rede stehenden Vereinigungen vom Staat kontrolliert werden, hat sich das vorlegende Gericht im vorliegenden Fall dafür entschieden, den Gerichtshof allein nach der Auslegung von Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 zu fragen, sowie danach, ob die Rechte und Aufgaben, die der nationale Gesetzgeber der Französischen Gemeinschaft übertragen hat, insgesamt als „Kontrolle durch übermäßige Regulierung“ im Sinne dieser Bestimmung anzusehen sind, wobei es hervorgehoben hat, dass das Finanzierungskriterium allein nicht für die Feststellung des Vorliegens einer Kontrolle ausreiche.

31 Nach dieser Vorschrift „[ist e]ine Regulierung, die so streng ist, dass die allgemeine Geschäftspolitik effektiv einem Diktat unterliegt, … eine Form der Kontrolle“. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass sich diese Bestimmung in den Rahmen des in Anhang A Nr. 2.39 Buchst. b der Verordnung Nr. 549/2013 und Anhang A Nr. 20.15 Buchst. b der Verordnung Nr. 549/2013 genannten Kontrollindikators „Bestimmungen der als Geschäftsgrundlage dienenden Dokumente“ bzw. „sonstige Bestimmungen der Rechtsgrundlage, zum Beispiel die Verpflichtungen in der Satzung der Organisation“ einfügt, soweit dieser Indikator den verschiedenen in Nr. 20.309 Buchst. a bis c und g bis i dieses Anhangs genannten Beispielen entspricht (Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 64).

32 Außerdem hat der Gerichtshof entschieden, dass aus Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 hervorgeht, dass eine regulative Maßnahme, die, gleich ob allgemein oder detailliert gehalten, tief genug eingreift, um effektiv die allgemeine Politik oder das Programm einer Einheit oder gar sämtlicher Einheiten eines selben Tätigkeitsbereichs festzulegen, ein Indiz für Kontrolle darstellen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 48).

33 Unter dem Begriff „Möglichkeit, die allgemeine Politik oder das Programm [einer] Organisation [ohne Erwerbszweck] festzulegen“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 der Verordnung Nr. 549/2013 ist nach der Definition des Gerichtshofs die Fähigkeit einer staatlichen Stelle zu verstehen, nachhaltig und dauerhaft einen reellen und substanziellen Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele einer Organisation ohne Erwerbszweck, ihrer Aktivitäten und ihrer Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen die Organisation ohne Erwerbszweck bei der Ausübung dieser Aktivitäten zu folgen beabsichtigt, auszuüben (Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 90).

34 Angesichts des in den Rn. 28 und 29 des vorliegenden Urteils betonten ergänzenden Charakters der Bestimmungen in Anhang A Nrn. 20.15 und 20.309 der Verordnung Nr. 549/2013 muss diese Auslegung von Anhang A Nr. 20.15 Satz 1 der Verordnung Nr. 549/2013, wie die Europäische Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zu Recht geltend macht, entsprechend auch für die Auslegung von Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h Satz 2 dieser Verordnung gelten, wonach „[e]ine Regulierung, die so streng ist, dass die allgemeine Geschäftspolitik effektiv einem Diktat unterliegt, … eine Form der Kontrolle“ ist.

35 Daher ist davon auszugehen, dass Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 in Verbindung mit den Nrn. 2.39 Buchst. b und 20.15 Buchst. b dieses Anhangs dahin auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die sich auf im Bereich des Unterrichtswesens tätige Organisationen ohne Erwerbszweck bezieht, die zwar von der zuständigen nationalen Behörde subventioniert werden, denen aber eine verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit des Unterrichtswesens zugutekommt, als „übermäßig“ im Sinne dieses Anhangs A Nr. 20.309 Buchst. h einzustufen ist, wenn die Aufgaben und Rechte, die diese Regelung der Behörde überträgt, tief genug eingreifen, um effektiv die allgemeine Politik oder das Programm der betreffenden Bildungseinrichtungen festzulegen, indem sie es ermöglichen, nachhaltig und dauerhaft einen reellen und substanziellen Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele dieser Einheiten, ihrer Aktivitäten und ihrer Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen diese Einheiten bei der Ausübung ihrer Aktivitäten zu folgen beabsichtigen, auszuüben.

36 Es wird daher dem vorlegenden Gericht obliegen, das allein das Ausgangsverfahren unmittelbar kennt, im Hinblick auf alle relevanten tatsächlichen und rechtlichen Umstände die erforderliche Prüfung vorzunehmen, um festzustellen, ob die Befugnisse, über die die Französische Gemeinschaft gegenüber den in Rede stehenden Vereinigungen durch die nationale Regelung verfügt, tief genug eingreifen, um effektiv die allgemeine Politik oder das Programm der in Rede stehenden Vereinigungen festzulegen, insbesondere weil diese Behörde mit der Festlegung der Lehrpläne sowie der Kursinhalte und folglich mit der Festlegung der Ziele des Unterrichtswesens betraut ist, oder ob die Wirkung dieser Befugnisse, wie von den in Rede stehenden Vereinigungen in ihren schriftlichen Erklärungen geltend gemacht, auf eine schlichte nachträgliche Kontrolle beschränkt ist, die keine entscheidenden Auswirkungen auf die allgemeine Politik oder die Lehr- oder Studienpläne hat, da sie nicht die konkreten Unterrichtsinhalte betrifft, die jedoch zur Ausstellung eines Zeugnisses führen, das den erfolgreichen Abschluss eines Schul- oder Studienjahres bescheinigt.

37 Indessen wird es jedenfalls dem vorlegenden Gericht obliegen, eine Gesamtwürdigung der Indikatoren, einschließlich des Indikators „Grad der Finanzierung“, vorzunehmen, wobei diese Würdigung gemäß Anhang A Nr. 20.15 letzter Satz der Verordnung Nr. 549/2013 „wertend“ sein wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 87 und 88). Denn nach Anhang A Nr. 20.310 dieser Verordnung muss jeder Klassifizierungsfall separat beurteilt werden und treffen einige der genannten Indikatoren auf bestimmte Fälle nicht zu, während in anderen Fällen mehrere Indikatoren für sich genommen zusammen Aufschluss über die Ausübung der Kontrolle geben können. Anhang A Nr. 2.39 letzter Satz und Nr. 20.15 Satz 6 dieser Verordnung enthalten den gleichen Grundsatz, wonach in den meisten Fällen die Prüfung mehrerer Kriterien zusammen nachzuweisen vermag, dass die Kontrolle gegeben ist.

38 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 in Verbindung mit Nr. 2.39 Buchst. b und Nr. 20.15 Buchst. b dieses Anhangs dahin auszulegen ist, dass eine nationale Regelung, die sich auf im Bereich des Unterrichtswesens tätige Organisationen ohne Erwerbszweck bezieht, die zwar von der zuständigen nationalen Behörde subventioniert werden, denen aber eine verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit des Unterrichtswesens zugutekommt, unter den Begriff „übermäßige Regulierung“ fällt, wenn diese Regelung der genannten Behörde die Aufgabe oder das Recht überträgt,

– die Lehrpläne zu genehmigen,

– sowohl die Struktur der Studien als auch die vorrangigen und spezifischen Aufgaben zu regeln, eine Kontrolle der Aufnahme- und Ausschlussbedingungen der Schüler, der Entscheidungen der Klassenkonferenzen und der finanziellen Beteiligung vorzusehen, den Zusammenschluss von Bildungseinrichtungen in strukturierten Netzwerken zu regeln und die Erarbeitung von Bildungs-, pädagogischen und schulischen Projekten sowie die Vorlage eines Tätigkeitsberichts zu verlangen,

– eine Kontrolle und Inspektion speziell der Unterrichtsfächer, des Studienniveaus und der Anwendung der Sprachgesetze, unter Ausschluss der Lehrmethoden, zu organisieren und

– eine Mindestschülerzahl pro Klasse, Sektion, Stufe oder anderer Unterteilung vorzuschreiben, vorbehaltlich einer ministeriellen Ausnahme,

soweit diese Aufgaben und Rechte tief genug eingreifen, um effektiv die allgemeine Politik oder das Programm der betreffenden Organisationen ohne Erwerbszweck festzulegen, indem sie es ermöglichen, nachhaltig und dauerhaft einen reellen und substanziellen Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele dieser Organisationen ohne Erwerbszweck, ihrer Aktivitäten und ihrer Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen diese Organisationen ohne Erwerbszweck bei der Ausübung ihrer Aktivitäten zu folgen beabsichtigen, auszuüben. Dies zu prüfen obliegt dem vorlegenden Gericht.

Zur zweiten Frage

39 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 dahin auszulegen ist, dass nationale Vorschriften, die für eine rechtliche Regelung konstitutiv sind, die nur für die Mitglieder des Personals von Organisationen ohne Erwerbszweck gilt, die im Bereich des Unterrichtswesens tätig sind und vom Staat finanziert werden, unter den Begriff „allgemeinverbindlich[e] Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“ fallen.

40 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass dieser Begriff dahin auszulegen ist, dass er jede Intervention einer Einheit des öffentlichen Sektors erfasst, mit der eine Regelung aufgestellt oder angewandt wird, die darauf abzielt, sämtliche Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs unterschiedslos und gleichförmig globalen, weiten und abstrakten Regeln oder allgemeinen Leitlinien zu unterwerfen, ohne dass diese Regelung insbesondere wegen ihrer „übermäßigen“ Art im Sinne von Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung Nr. 549/2013 so weit ginge, dass sie effektiv die allgemeine Politik oder das Programm der Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs diktiert (Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 54).

41 Der Gerichtshof hat weiter klargestellt, dass Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013, wonach „[ö]ffentliche Interventionen in Form von allgemeinverbindlichen Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind, … nicht maßgeblich bei der Entscheidung [sind], ob der Staat die Kontrolle über eine individuelle Einheit ausübt“, bezweckt, jede Intervention einer Einheit des öffentlichen Sektors, mit der eine Regelung aufgestellt oder angewandt wird, die darauf abzielt, sämtliche Einheiten des betreffenden Tätigkeitsbereichs unterschiedslos und gleichförmig globalen, weiten und abstrakten Regeln oder allgemeinen Leitlinien zu unterwerfen, vom Begriff „Kontrolle“ im Sinne dieser Vorschrift auszunehmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2019, FIG und FISE, C-612/17 und C-613/17, EU:C:2019:705, Rn. 42 und 43).

42 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass das „Statut“ spezifische Regeln vorsieht, die für die Mitglieder des Personals von Organisationen gelten, die im Bereich des Unterrichtswesens tätig sind und vom Staat finanziert werden. Wie nämlich die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zutreffend ausgeführt hat, sind die für die Einrichtungen des freien subventionierten Unterrichtswesens geltenden Vorschriften, einschließlich des für die Mitglieder des Personals geltenden „Statuts“, nicht auf Privatschulen anzuwenden, die keine Finanzierung von der Französischen Gemeinschaft erhalten. Ebenso haben die in Rede stehenden Vereinigungen in ihren schriftlichen Erklärungen darauf hingewiesen, dass „die in Rede stehende Norm“ nur für das Personal gelte, dessen Beschäftigung subventioniert werde. Das vorlegende Gericht führt dazu aus: „Ist die betreffende Aktivität das Unterrichtswesen selbst, ist festzustellen, dass bestimmte Vorschriften des Dekrets nur für das Personal des freien subventionierten Unterrichtswesens gelten.“

43 Im vorliegenden Fall kann der Tätigkeitsbereich des freien subventionierten Unterrichtswesens nicht als ein vom öffentlichen Unterrichtswesen oder vom Unterrichtswesen in Belgien im Allgemeinen separater Tätigkeitsbereich angesehen werden. Daraus folgt, dass die spezifischen, für ein „Statut“ konstitutiven Regeln, das nur für die Mitglieder des Personals von Einrichtungen des freien subventionierten Unterrichtswesens gilt, folglich nicht den gesamten Tätigkeitsbereich des Unterrichtswesens betreffen, sondern nur den Teil dieses Bereichs, der aus dem freien subventionierten Netz besteht. Da die in Rede stehenden Vorschriften nicht auf alle Einheiten anzuwenden sind, die demselben Tätigkeitsbereich, nämlich dem Unterrichtswesen, angehören, kann das „Statut“ daher nicht unter den Begriff „allgemeinverbindlich[e] Verordnungen“ im Sinne von Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 fallen.

44 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 dahin auszulegen ist, dass nationale Vorschriften, die für eine rechtliche Regelung konstitutiv sind, die nur für die Mitglieder des Personals von Organisationen ohne Erwerbszweck gilt, die im Bereich des Unterrichtswesens tätig sind und vom Staat finanziert werden, nicht unter den Begriff „allgemeinverbindlich[e] Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“ fallen.

Kosten

45 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zehnte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Anhang A Nr. 20.309 Buchst. h der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union in Verbindung mit Nr. 2.39 Buchst. b und Nr. 20.15 Buchst. b dieses Anhangs ist dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung, die sich auf im Bereich des Unterrichtswesens tätige Organisationen ohne Erwerbszweck bezieht, die zwar von der zuständigen nationalen Behörde subventioniert werden, denen aber eine verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit des Unterrichtswesens zugutekommt, unter den Begriff „übermäßige Regulierung“ fällt, wenn diese Regelung der genannten Behörde die Aufgabe oder das Recht überträgt,**

   – **die Lehrpläne zu genehmigen,**

   – **sowohl die Struktur der Studien als auch die vorrangigen und spezifischen Aufgaben zu regeln, eine Kontrolle der Aufnahme- und Ausschlussbedingungen der Schüler, der Entscheidungen der Klassenkonferenzen und der finanziellen Beteiligung vorzusehen, den Zusammenschluss von Bildungseinrichtungen in strukturierten Netzwerken zu regeln und die Erarbeitung von Bildungs-, pädagogischen und schulischen Projekten sowie die Vorlage eines Tätigkeitsberichts zu verlangen,**

– **eine Kontrolle und Inspektion speziell der Unterrichtsfächer, des Studienniveaus und der Anwendung der Sprachgesetze, unter Ausschluss der Lehrmethoden, zu organisieren und**

– **eine Mindestschülerzahl pro Klasse, Sektion, Stufe oder anderer Unterteilung vorzuschreiben, vorbehaltlich einer ministeriellen Ausnahme,**

soweit diese Aufgaben und Rechte tief genug eingreifen, um effektiv die allgemeine Politik oder das Programm der betreffenden Organisationen ohne Erwerbszweck festzulegen, indem sie es ermöglichen, nachhaltig und dauerhaft einen reellen und substanziellen Einfluss auf die Festlegung und Verwirklichung der Ziele dieser Organisationen ohne Erwerbszweck, ihrer Aktivitäten und ihrer Betriebsaspekte sowie der strategischen Ausrichtung und der Leitlinien, denen diese Organisationen ohne Erwerbszweck bei der Ausübung ihrer Aktivitäten zu folgen beabsichtigen, auszuüben. Dies zu prüfen obliegt dem vorlegenden Gericht.

2. **Anhang A Nr. 20.15 Satz 2 der Verordnung Nr. 549/2013 ist dahin auszulegen, dass nationale Vorschriften, die für eine rechtliche Regelung konstitutiv sind, die nur für die Mitglieder des Personals von Organisationen ohne Erwerbszweck gilt, die im Bereich des Unterrichtswesens tätig sind und vom Staat finanziert werden, nicht unter den Begriff „allgemeinverbindlich[e] Verordnungen, die auf alle Einheiten anzuwenden sind, die in derselben Aktivität tätig sind“ fallen.**

Unterschriften