

Geschäftsverzeichnisnr. 289
Urteil Nr. 43/92 vom 13. Mai 1992

U R T E I L

-----

*In Sachen:* Präjudizielle Frage, gestellt vom Staatsrat durch Urteil vom 29. Mai 1991 in Sachen Gemeinde Nassogne gegen die Wallonische Region.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden I. Pétry und J. Delva, und den Richtern J. Wathelet, D. André, F. Debaedts, L. De Grève, und L.P. Suetens, unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen, unter dem Vorsitz der Vorsitzenden I. Pétry,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\*

\*

## I. *Gegenstand der präjudiziellen Frage*

Durch sein Urteil Nr. 37.119 vom 29. Mai 1991 in Sachen Gemeinde Nassogne gegen die Wallonische Region, vertreten durch ihre Exekutive, stellte der Staatsrat, Verwaltungsabteilung, VI. Kammer, folgende präjudizielle Frage: « Ist Artikel 25, §1 des Dekrets der Wallonischen Region vom 20. Juli 1989 « organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne » (zur Regelung der Aufsicht über die Gemeinden, die Provinzen und die Interkommunalen der Wallonischen Region) vereinbar mit den durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat und Regionen festgelegten Vorschriften, und insbesondere mit Artikel 108, Absatz 2 der Verfassung und Artikel 7, Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Gesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung, soweit er der Gemeindebehörde, deren Beschluß vom Ständigen Ausschuß annulliert wird, das Recht vorbehält, einen Einspruch gegen den Annullierungsbeschluß bei der Exekutive einzulegen ? ».

## II. *Sachverhalt und Verfahren vor der verweisenden Gerichtsbarkeit*

Die vom Staatsrat aufgeworfene Frage steht in Zusammenhang mit einer Nichtigkeitsklage, die von der Gemeinde Nassogne beim Staatsrat erhoben wurde und in der diese die Nichtigkeitserklärung des Erlasses des Ministers der Wallonischen Region für Ortsbehörden, subventionierte Arbeiten und Wasserwirtschaft vom 8. Mai 1990 beantragte; damit wies er den Einspruch des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums der Gemeinde Nassogne gegen den Erlaß vom 1. März 1990, in dem der Ständige Ausschuß des Provinzialrates von Luxemburg einen Beschluß des Gemeinderates vom 21. Dezember 1989 zur Einführung einer

Vogelfang- bzw. Fangjagdsteuer für die Steuerjahre 1991 bis 1994 für nichtig erklärt hatte, zurück.

Auf Betreiben und eine entsprechende Stellungnahme des Auditors hin hat der Staatsrat beschlossen, den Schiedshof mit der obengenannten Frage zu befassen. Er geht nämlich davon aus, daß die klagende Partei ihre Argumentation zunächst auf der Auslegung von Artikel 25 des Dekretes vom 20. Juli 1989 aufbaute - eine Frage, über die der Staatsrat an sich befinden kann - und daß die klagende Partei während der Sitzung zugab, daß die von ihr aufgeworfene Frage sich in Wirklichkeit auf die Verletzung von Artikel 7 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980 in seiner durch das Gesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung sowie von Artikel 108, Absatz 2 der Verfassung bezieht.

### III. *Verfahren vor dem Hof*

Der Hof wurde durch die Übergabe einer Ausfertigung der vorgenannten Verweisungsentscheidung, die am 19. Juni 1991 in der Kanzlei einging, mit der präjudiziellen Frage befaßt.

Durch Anordnung vom 19. Juni 1991 bestimmte der amtierende Vorsitzende die Mitglieder der Besetzung gemäß Artikel 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

Die referierenden Richter D. André und F. Debaedts waren der Ansicht, daß die Artikel 71 ff. des genannten Sondergesetzes in diesem Fall nicht anzuwenden seien.

Die Verweisungsentscheidung wurde gemäß Artikel 77 des organisierenden Gesetzes durch am 11. Juli 1991 bei der Post aufgebene Einschreibebriefe, die den Empfängern am 12., 13. bzw. 16. Juli 1991 übergeben wurden, zugestellt.

Die durch Artikel 74 des genannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte am 19. Juli 1991 im *Belgischen Staatsblatt*.

Die Gemeinde Nassogne, mit Geschäftsstelle in 6950 Nassogne, Rathaus, sowie die Exekutive der Wallonischen Region, vertreten durch ihren Ministerpräsidenten, mit Kabinett in 5000 Namur, rue de Fer 24, reichten durch am 23. Juli 1991 bzw. am 26. August 1991 bei der Post aufgebene Einschreibebriefe, die am 24. Juli 1991 bzw. am 27. August 1991 bei der Kanzlei eingingen, jeweils einen Schriftsatz ein.

Abschriften dieser Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes durch am 17. September 1991 bei der Post aufgebene Einschreibebriefe, die den Adressaten am 18. September 1991 übergeben wurden, zugestellt.

Es wurde kein Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 21. November 1991 verlängerte der Hof die für die Urteilsfällung festgelegte Frist bis zum 19. Juni 1992.

Durch Anordnung des Vorsitzenden vom 31. März 1992 wurde der Richter L. De Grève als Mitglied der Besetzung ernannt, dies als Ersatz für den verhinderten Richter K. Blanckaert.

Durch Anordnung vom 31. März 1992 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und die Sitzung auf den 30. April 1992 anberaumt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien in Kenntnis gesetzt, die ebenso wie ihre Rechtsanwälte mit am 1. April 1992 bei der Post aufgegebenen und am 2. bzw. am 3. April 1992 den Adressaten zugestellten Einschreibebriefen über die

Terminfestsetzung informiert wurden.

Zur Sitzung vom 30. April 1992:

- erschienen:

. RA D. Brusselmans, in Nivelles zugelassen, loco RA A. Lebrun, in Lüttich zugelassen, für die Gemeinde Nassogne;

. RA E. Gillet, in Brüssel zugelassen, loco RA P. Lambert und RA M. Verdussen, beide in Brüssel zugelassen, für die Exekutive der Wallonischen Region;

- erstatteten die Richter D. André und F. Debaedts Bericht;

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte gehört;

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren verlief gemäß Artikel 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen.

#### IV. *Die fragliche Rechtsnorm*

a. Das Dekret der Wallonischen Region vom 20. Juli 1989 zur Regelung der Aufsicht über die Gemeinden, die Provinzen und die Interkommunalen der Wallonischen Region (*Belgisches Staatsblatt* vom 8. September 1989) wurde angenommen auf der Grundlage von Artikel 7, Absatz 1 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980.

Titel I dieses Dekrets enthält verschiedene allgemeine Bestimmungen (Artikel 1 bis 12), die auf die Aufsicht über die Gemeinden, die Provinzen und die Interkommunalen anwendbar sind.

Titel II bezieht sich insbesondere auf die Aufsicht über die Gemeinden (Artikel 13 bis 27), während die Titel III und IV die Aufsicht über die Provinzen (Artikel 28 bis 36) beziehungsweise die Aufsicht über die Interkommunalen (Artikel 37 bis 39) betreffen. Titel V hingegen enthält verschiedene Aufhebungs- und Übergangsbestimmungen (Artikel 40 bis 43).

b. Artikel 25, §1 des Dekretes vom 20. Juli 1989, der Gegenstand der präjudiziellen Frage ist, sieht folgendes vor:

« Die Gemeindebehörde, deren Beschluß vom Ständigen Ausschuss annulliert wird, kann innerhalb dreißig Tagen, nachdem ihr die Annullierung notifiziert worden ist, einen Einspruch gegen den Annullierungsbeschluß bei der Exekutive einlegen ».

#### V. *In rechtlicher Beziehung*

A.1. In ihrem Schriftsatz teilt die Gemeinde Nassogne dem Schiedshof mit, daß sie sich uneingeschränkt auf die Dokumente zu stützen gedenkt, die Gegenstand des Verfahrens vor dem Staatsrat sind und im übrigen von der verweisenden Gerichtsbarkeit deren Beschluß beigefügt wurde.

A.2.a. Die Exekutive der Wallonischen Region erinnert zunächst an die nach ihrer Auffassung angebrachte Auslegung der Normen, über die der Schiedshof seine Kontrolle ausüben muß. Nachdem sie an die Rechtsprechung des Schiedshofes bezüglich der vorbehaltenen Sachbereiche erinnert hat, verweist sie darauf, daß in diesem Zusammenhang Artikel 108, Absatz 2 der Verfassung dem nationalen Gesetz die Organisation der Gemeinden vorbehält; die Gemeinschaften und Regionen dürfen nur mittels einer besonderen und ausdrücklichen Bevollmächtigung durch die Gesetze zur institutionellen Reform in diesen vorbehaltenen Sachbereich eingreifen. Entsprechend dem geprüften Schriftsatz erteilt Artikel 7, Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in seiner durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung den Regionen eine solche Befugnis. Sie stellt ferner klar, daß der obengenannte Artikel 7, Absatz 1 sich auf Artikel 108, Absatz 3 der Verfassung stützt, der besagt, daß « in Ausführung eines Gesetzes, das mit der in Artikel 1, letzter Absatz vorgesehenen Mehrheit verabschiedet wurde, die Organisation und Ausübung der Verwaltungsaufsicht durch die Räte der Gemeinschaft oder der

Region geregelt werden kann ». Vor der Abänderung von Artikel 7, Absatz 1 im Jahr 1988 beschränkte er die regionale Befugnis bezüglich der Aufsicht auf die Ausübung dieser Aufsicht sowie auf deren « Verfahrensregelung ». Nunmehr sind die Regionen also « uneingeschränkt zuständig für die gewöhnliche Verwaltungsaufsicht, sowohl in bezug auf deren Organisation als auch deren Ausübung » (Begründung, Parl. Dok., Kammer, A.S. 1988, Nr. 516/1, S. 23).

b. Anschließend geht die Exekutive zur Analyse der kontrollierten Norm über und unterstreicht, daß Artikel 25, §1 des Dekretes tatsächlich eine Aufsichtsklage regelt, so wie diese in Artikel 7, Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 vorgesehen ist.

c. Laut dem geprüften Schriftsatz wird im vorliegenden Fall die Frage gestellt, ob die Bestimmung des Gemeindeorgans, das für die Eingabe einer Klage auf Abänderung einer in erster Instanz durch eine Aufsichtsbehörde getroffenen Entscheidung zuständig ist, als ein zur Regelung der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden im Sinne von Artikel 7, §1 des Sondergesetzes über die Reform der Institutionen vom 8. August 1980 gehörendes Element betrachtet werden kann.

Die Exekutive stützt sich auf verschiedene Auszüge der Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 8. August 1988 und möchte beweisen, daß Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 so ausgelegt werden muß, daß die Bestimmung des Autors einer Abänderungsklage als implizit in die Elemente der Regelung des Aufsichtsverfahrens und allgemein der allgemeinen Regelung der Aufsicht einbegriffen ist. Ungeachtet dieses von den Vorarbeiten abgeleiteten Argumentes ist diese Schlußfolgerung im übrigen die einzige, die dem Grundsatz der weitgefaßten Auslegung der den Gemeinschaften und Regionen zugeteilten Befugnisse, so wie es aus der Rechtsprechung des Schiedshofes hervorgeht, entspricht.

Sobald man es für erwiesen hält, daß die Abänderung auf eine Klage hin zu den Verfahren der Verwaltungsaufsicht gehört, muß man die erforderlichen Schlußfolgerungen ziehen und sich damit einverstanden erklären, daß diese Klage in all ihren Aspekten gestaltet wird, einschließlich des Autors der Klage. Die Regelung des Aufsichtsverfahrens setzt nämlich voraus, daß die Aufsicht in allen Phasen des Verfahrens geregelt wird. Es ist folglich nur schwer zu erkennen, was zu der Aussage Anlaß geben könnte, daß die regionale Befugnis bezüglich der Aufsicht über die Gemeinden derart beschränkt werden müsse, daß den Regionen die Möglichkeit zur globalen und vollständigen Regelung der Aufsichtsklagen vorenthalten würde. In jedem Fall muß man nämlich anerkennen, daß Artikel 25, §1 des Dekretes der Wallonischen Region vom 20. Juli 1989 nicht ausdrücklich ein bestimmtes Gemeindeorgan nennt. Folglich greift er nicht unmittelbar in die Regelung der Gemeindeinstitution ein.

Mit anderen Worten, fährt die Exekutive fort, beschränkt sich Artikel 25, §1 des Dekretes der Wallonischen Region vom 20. Juli 1989 auf die Anwendung des oben in Erinnerung gerufenen Grundsatzes, wobei allerdings die von der Gemeindegesetzgebung zwischen den Gemeindeorganen vorgenommene Befugnisaufteilung beachtet wird. In der Angelegenheit, die zur vorliegenden präjudiziellen Frage geführt hat, mußte die Klage beim Ständigen Ausschuß vor allem deshalb durch den Gemeinderat eingereicht werden, weil die Verabschiedung einer Regelung zur Einführung einer Steuer aufgrund der Gemeindegesetzgebung zu dessen Zuständigkeitsbereich gehört; Artikel 110, Absatz 4 der Verfassung schreibt sogar die Zustimmung des Gemeinderates zu Gemeindesteuern vor. Man sieht also, daß der Regionaldekretgeber sich darauf beschränkt hat, die Schlußfolgerungen aus einer auf anderer Ebene, nämlich derjenigen des nationalen Gesetzgebers entwickelten Befugnisaufteilung zu ziehen.

Und der Schriftsatz gelangt zu der Schlußfolgerung, daß die angefochtene Bestimmung eine Verbindung zwischen zwei Grundsätzen herstellt, nämlich einem ersten, daß Verwaltungsklagen durch den Betroffenen eingereicht werden, und einem zweiten zur Aufteilung der Befugnisse auf die Gemeindeorgane, so wie sie vom nationalen Gesetzgeber vorgenommen wurde; gerade aufgrund dieser Aufteilung läßt sich bestimmen, wer - welches Organ - betroffen ist.

B.1. Artikel 108, Absatz 2 der Verfassung behält der nationalen gesetzgebenden Gewalt die Befugnis vor, die kommunalen Institutionen zu organisieren, und insbesondere für die Anwendung folgender Prinzipien zu sorgen:

« 1° die Direktwahl der Mitglieder der Provinzial- und Gemeinderäte;

2° die Zuständigkeit der Provinzial- und Gemeinderäte für alles, was von provinzialem und kommunalem Interesse ist, unbeschadet der Billigung ihrer Handlungen in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt;

3° die Dezentralisierung von Befugnissen auf provinzielle und kommunale Einrichtungen;

4° die Öffentlichkeit der Sitzungen der Provinzial- und Gemeinderäte innerhalb der durch Gesetz festgelegten Grenzen;

5° die Öffentlichkeit der Haushaltspläne und der Rechnungen;

6° das Eingreifen der Aufsichtsbehörde oder der gesetzgebenden Gewalt, um zu verhindern, daß gegen das Gesetz verstoßen oder das Gemeinwohl geschädigt wird. »

B.2. Artikel 108, Absatz 3 der Verfassung ermöglicht es dem mit besonderer Mehrheit entscheidenden Gesetzgeber, den Räten der Gemeinschaft oder der Region die Befugnis zur Regelung der Organisation und Ausübung der Verwaltungsaufsicht zu erteilen.

B.3. Der Gesetzgeber hat die durch diese Bestimmung gewährte Möglichkeit genutzt und mit besonderer Mehrheit verschiedene Befugnisse bezüglich der Aufsicht zuerkannt.

Artikel 7, Absatz 1, a, des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980 in seiner durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung erteilt der Region die Befugnis, die Aufsicht über die Provinzen, die Gemeinden, die Agglomerationen und Gemeindeverbände zu organisieren und auszuüben, insbesondere die gewöhnliche Verwaltungsaufsicht.

B.4. Der Schiedshof stellt fest, daß die durch Artikel 25, §1 des Dekretes vom 20. Juli 1989 eingeführte Klagemöglichkeit keine gerichtliche Klage ist. Die administrative Abänderung auf eine Klage hin, die mit der angefochtenen Dekretsbestimmung eingeführt wird, muß also als Aufsichtsklage im Sinne von Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 bezeichnet werden. Die Möglichkeit einer Klage bei der Exekutive, die einer Gemeindebehörde, deren Entscheidung vom Ständigen Ausschuss für nichtig erklärt wurde, geboten wird, fällt also nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 123, 8°, und 270 des Gemeindegesetzes, wonach einerseits Gerichtsverfahren und andererseits Klagen vor dem Staatsrat nur durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium eingeleitet werden können.

B.5. Es stellt sich somit die Frage, ob die Bestimmung des Gemeindeorgans, das für die Eingabe einer Klage auf Abänderung einer von einer Aufsichtsbehörde ersten Grades getroffenen Entscheidung zuständig ist, als ein Element anzusehen ist, das Bestandteil der Organisation der gewöhnlichen Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden im Sinne von Artikel 7, Absatz 1, a des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980 in seiner durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung ist.

B.6. Der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber haben in dem Maße, wie sie keine anderslautende Bestimmung darüber erlassen haben, den Gemeinschaften und Regionen die gesamte Befugnis zur Festlegung der Bestimmungen bezüglich der ihnen übertragenen Sachbereiche erteilt.

Eine effiziente Organisation der gewöhnlichen Verwaltungsaufsicht setzt voraus, daß diese in allen Phasen geregelt ist. Dies beinhaltet insbesondere, daß die für die Einführung einer Aufsichtsklage zuständige Region das Organ bestimmen kann, das diese Klage zu erheben hat, selbst wenn diese Bestimmung die Organisation der Gemeindeinstitutionen beeinflussen kann.

B.7. Artikel 25, §1 des Dekretes der Wallonischen Region vom 20. Juli 1989 zur Regelung der Aufsicht über die Gemeinden, die Provinzen und die Interkommunalen der Wallonischen Region ist mit den Verfassungs- und Gesetzesregeln zur Aufteilung der jeweiligen Befugnisse von Staat und Regionen vereinbar.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 25, §1 des Dekrets der Wallonischen Region vom 20. Juli 1989 « organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (zur Regelung der Aufsicht über die Gemeinden, die Provinzen und die Interkommunalen der Wallonischen Region) verstößt nicht gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat und Regionen festgelegten Vorschriften.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 13. Mai 1992.

Der Kanzler,

Die Vorsitzende,

(gez.) H. Van der Zwalm

(gez.) I. Pétry