

Geschäftsverzeichnissnr. 664
Urteil Nr. 11/95 vom 7. Februar 1995

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigklärung der Artikel 13 und 16 bis 19 des Dekrets der Flämischen Region vom 28. April 1993 zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden, erhoben vom Ministerrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden L. De Grève und M. Melchior, und den Richtern H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets und E. Cerexhe, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden L. De Grève,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage*

Der Ministerrat, Wetstraat 16, Brüssel, erhob mit am 2. Februar 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 13 und 16 bis 19 des Dekrets der Flämischen Region vom 28. April 1993 zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden (*Belgisches Staatsblatt* vom 3. August 1993).

II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 3. Februar 1994 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

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

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 21. März 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. März 1994.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- D. Vastenavondt, Kommunaleinnehmer zu Genk, Vogelkersstraat 13, Genk, mit am 21. April 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der VoE « Nationale Federatie van de Gemeenteontvangers en de Ontvangers van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van België », mit Vereinigungssitz in Zellik, Brusselsesteenweg 619, mit am 21. April 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- der Flämischen Regierung, Martelaarsplein 19, Brüssel, mit am 6. Mai 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 24. Mai 1994 und 16. Juni 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Ein Erwidierungsschriftsatz wurde vom Ministerrat mit am 23. Juni 1994 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief eingereicht.

Durch Anordnungen vom 28. Juni 1994 und 31. Januar 1995 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 2. Februar 1995 bzw. 2. August 1995 verlängert.

Durch Anordnung vom 17. November 1994 hat der amtierende Vorsitzende in Anbetracht der Ruhestandsversetzung des Richters K. Blanckaert die Besetzung um den referierenden Richter H. Boel ergänzt und festgestellt, daß der Richter Y. de Wasseige gesetzmäßig verhindert ist und die Richterin J. Delruelle ihn als Mitglied der Besetzung ersetzt.

Durch Anordnung vom 17. November 1994 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 8. Dezember 1994 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 18. November 1994 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 8. Dezember 1994

- erschienen

. RA D. D'Hooghe, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

. RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

. D. Vastenavondt, in seinem eigenen Namen und für die VoE « Nationale Federatie van de Gemeenteontvangers en de Ontvangers van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van België », und W. Van Elsen für die vorgenannte VoE,

- haben die referierenden Richter H. Boel und E. Cerexhe Bericht erstattet,

- wurden die Parteien angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

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

III. *Gegenstand der angefochtenen Bestimmungen*

Artikel 13 des Dekrets der Flämischen Region vom 28. April 1993 zur Regelung - für die Flämische Region - der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden lautet folgendermaßen:

« Gegen den Erlaß der Permanentdeputation bezüglich der Verteilung der Pflichtausgaben nach Maßgabe des Interesses, das die jeweiligen Gemeinden daran haben können, kann der Gemeinderat bei der Regierung innerhalb einer dreißigtägigen Frist ab dem Tag nach der Übermittlung des Erlasses an die Kommunalbehörde Beschwerde einlegen.

Die Regierung befindet über die Beschwerde innerhalb einer fünfzigtagigen Frist ab dem Tag nach dem Eingang dieser Beschwerde und übermittelt der Permanentdeputation und der Kommunalbehörde ihre Entscheidung spätestens am letzten Tag dieser Frist.

Wenn der Kommunalbehörde innerhalb der vorgenannten Frist keine Entscheidung übermittelt wurde, ist der Erlaß der Permanentdeputation durchführbar. »

Der Erlaß der Permanentdeputation, auf den sich der angefochtene Artikel 13 bezieht, ergeht aufgrund von Artikel 256 § 1 Absatz 1 des neuen Gemeindegesetzes, der folgendermaßen lautet:

« Wenn mehrere Gemeinden an einer Pflichtausgabe beteiligt sind, tragen sie alle nach Maßgabe des Interesses, das sie daran haben können, dazu bei; im Falle der Weigerung oder der Uneinigkeit über das Verhältnis dieses Interesses und der zu tragenden Lasten entscheidet die Permanentdeputation des Provinzialrates. »

Die Artikel 16 bis 19 des vorgenannten Dekrets lauten folgendermaßen:

« Art. 16. Die Beschlüsse des Gemeinderates bezüglich der Rechnungen unterliegen der Genehmigung des Provinzgouverneurs; dieser entscheidet über ihre Genehmigung und bestimmt die Beträge innerhalb einer dreihunderttägigen Frist ab dem Tag nach dem Eingang der Rechnung bei der Provinzialregierung. Er übermittelt der Kommunalbehörde, dem Kommunaleinnehmer und der Regierung seinen Erlaß spätestens am letzten Tag dieser Frist.

Wenn der Kommunalbehörde innerhalb der vorgenannten Frist kein Erlaß übermittelt wurde, wird davon ausgegangen, daß der Provinzgouverneur seine Genehmigung erteilt hat.

Der Erlaß des Provinzgouverneurs wird dem Gemeinderat auf seiner nächstfolgenden Sitzung mitgeteilt.

Art. 17. Gegen den Erlaß des Provinzgouverneurs bezüglich der Rechnung können der Gemeinderat und der Kommunaleinnehmer innerhalb einer dreißigtägigen Frist ab dem Tag nach der Übermittlung des Erlasses an die Kommunalbehörde bei der Regierung Beschwerde einlegen.

Eine Abschrift der Beschwerdeschrift wird am selben Tag dem Provinzgouverneur und dem Kommunaleinnehmer bzw. der Kommunalbehörde übermittelt.

Art. 18. Im Falle einer Beschwerde wird die Rechnung innerhalb einer fünfzigtagigen Frist ab dem Tag nach ihrem Eingang von der Regierung festgesetzt. Wenn sowohl vom Gemeinderat als auch vom Kommunaleinnehmer eine Beschwerde ausgeht, werden beide Beschwerden verbunden. Die Regierung setzt dann die Rechnung innerhalb einer fünfzigtagigen Frist ab dem Tag nach dem Eingang der Beschwerde des Gemeinderates fest.

Die Regierung übermittelt dem Provinzgouverneur, der Kommunalbehörde und dem Kommunaleinnehmer ihren Erlaß bezüglich der eingelegten Beschwerde spätestens am letzten Tag der im vorigen Absatz vorgesehenen Frist.

Wenn der Kommunalbehörde innerhalb der vorgenannten Frist kein Erlaß übermittelt wurde, ist der Beschwerde des Gemeinderates stattgegeben worden; im Falle einer nur vom Kommunaleinnehmer eingelegten Beschwerde, wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Art. 19. Die Artikel 16 bis 18 finden sinngemäße Anwendung auf die Abschlußrechnung des Kommunaleinnehmers. »

IV. In rechtlicher Beziehung

- A -

Klageschrift

A.1.1. In der Klageschrift werden zwei Klagegründe vorgebracht, in denen jeweils die Verletzung der Artikel 93, 94, 107^{quater} und 108 der Verfassung (jetzt Artikel 145, 146, 39 und 162) und der Artikel 7, 10 und 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung geltend gemacht wird. Der erste Klagegrund richtet sich gegen Artikel 13 des angefochtenen Dekrets, der zweite gegen die Artikel 16 bis 19 des Dekrets.

Erster Klagegrund

A.1.2. Gemäß Artikel 256 § 1 Absatz 1 des neuen Gemeindegesetzes könnten jene Gemeinden, die gemeinsam an einer Pflichtausgabe beteiligt seien, « nach Maßgabe des Interesses, das sie daran haben können » dazu beitragen. Im Falle der Weigerung oder der Uneinigkeit über das Verhältnis dieses Interesses und der zu tragenden Lasten entscheide die Permanentdeputation des Provinzialrates.

Artikel 13 des Dekrets vom 28. April 1993 bestimme, daß der Gemeinderat bei der Flämischen Regierung Beschwerde gegen den Erlaß der Permanentdeputation bezüglich der Verteilung der Pflichtausgaben Beschwerde einlegen könne. Der angefochtene Artikel regle bestimmte Modalitäten dieser Beschwerde. Somit sehe der Dekretgeber die Möglichkeit einer Verwaltungsklage gegen die Entscheidung der Permanentdeputation vor.

Die Entscheidungsbefugnis der Permanentdeputation sei jedoch jurisdiktioneller Art. Es handle sich um Streitfälle über politische Rechte, die aufgrund von Artikel 145 der Verfassung zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte gehören würden. Artikel 146 der Verfassung behalte das Einsetzen von Rechtsprechungsorganen dem Gesetzgeber vor. Laut dem abgeänderten Artikel 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen regle das Dekret die Angelegenheiten, auf die sich die Artikel 4 bis 11 dieses Sondergesetzes bezögen, « unbeschadet der durch die Verfassung dem Gesetz vorbehaltenen Zuständigkeiten ».

Die Zuständigkeit der Regionen im Bereich der Verwaltungsaufsicht aufgrund von Artikel 162 der Verfassung und aufgrund von Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ermächtige die Räte nicht dazu, dem jurisdiktionellen Charakter der Entscheidung der Permanentdeputation Abbruch zu tun. Demzufolge verstoße Artikel 13 des Dekrets vom 28. April 1993 gegen die im Klagegrund angeführten Bestimmungen.

Zweiter Klagegrund

A.1.3. Artikel 131 § 1 des neuen Gemeindegesetzes bestimme, daß das Bürgermeister- und Schöffenkollegium mindestens einmal pro Quartal den Kassenbestand des örtlichen Einnehmers prüft oder prüfen läßt. Wenn dabei ein Kassenfehlbetrag festgestellt werde, fordere das Kollegium den Einnehmer gemäß Artikel 131 § 3 auf, ihn zu decken. Aufgrund von Artikel 131 § 4 könne der Einnehmer bei der Permanentdeputation gegen die Entscheidung, durch welche er zur Deckung des Fehlbetrags aufgefordert werde, Beschwerde einlegen. Artikel 138bis § 5 des neuen Gemeindegesetzes bestimme, daß vom Rechnungsführer ebenfalls Beschwerde bei der Permanentdeputation gegen die Aufforderung zur Deckung eines Fehlbetrags bei der Erstellung der Abschlußrechnung eingelegt werden könne.

Auch hier gelte, daß die Entscheidung der Permanentdeputation jurisdiktioneller Art sei und der föderalen Zuständigkeit aufgrund der Artikel 145 und 146 der Verfassung sowie aufgrund von Artikel 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen Rechnung getragen werden müsse.

Die Artikel 16 und 19 des Dekrets vom 28. April 1993 würden die Beschlüsse des Gemeinderates bezüglich der Rechnungen und Abschlußrechnungen des Kommunaleinnehmers der Genehmigung des Provinzgouverneurs unterwerfen. Aufgrund von Artikel 17 des Dekrets könnten der Gemeinderat und der Kommunaleinnehmer Beschwerde gegen die Entscheidung des Gouverneurs einlegen. Artikel 18 des Dekrets regle bestimmte Aspekte einer solchen Beschwerde.

Die angefochtenen Dekretsbestimmungen hätten zur Folge, daß die jurisdiktionelle Zuständigkeit der Permanentdeputation konterkariert werde. Somit würden sie die im Klagegrund angeführten Bestimmungen verletzen.

Schriftsatz der Flämischen Regierung

A.2.1. Der Dekretgeber habe keine Gerichtsbarkeit organisiert. Der Ministerrat messe den angefochtenen Bestimmungen eine Tragweite bei, die sie nicht hätten. Die Klagegründe seien deshalb unzulässig bzw. bar jeder faktischen Grundlage.

A.2.2. Artikel 13 des Dekrets vom 28. April 1993 bestimme, daß gegen den Erlaß der Permanentdeputation bezüglich der Verteilung der Pflichtausgaben, die mehrere Gemeinden gemeinsam übernehmen müßten, Beschwerde eingelegt werden könne. Es werde ferner dargelegt, daß ein solcher Erlaß nicht jurisdiktioneller Art sei.

Artikel 16 unterwerfe die Beschlüsse des Gemeinderates bezüglich der Rechnungen der Genehmigung des Provinzgouverneurs. Die Festsetzung der Rechnungen sei aufgrund von Artikel 240 § 1 des neuen Gemeindegesetzes Sache der Gemeinderäte. Artikel 19 des Dekrets, der die Artikel 16 bis 18 ebenfalls auf die Abschlußrechnung anwendbar mache, bezwecke nur den vom Gemeinderat vorzunehmenden Abschluß der Abschlußrechnung des örtlichen Einnehmers. Artikel 19 beziehe sich nicht auf die vom Bürgermeister- und Schöffenkollegium vorzunehmende Prüfung des Kassenbestands des Einnehmers im Sinne von Artikel 131 des neuen Gemeindegesetzes, weil dabei eben keine Abschlußrechnung festgesetzt werde.

Die angefochtenen Dekretsbestimmungen würden bestimmte Entscheidungen von Kommunalbehörden der Kontrolle von Verwaltungsbehörden unterwerfen bzw. eine Beschwerde gegen diese Entscheidungen bei der übergeordneten Behörde organisieren.

Diese Kontrolle umfasse sowohl eine Rechtmäßigkeits- als auch eine Opportunitätsprüfung und könne nicht anders als im Sinne einer Verwaltungsaufsicht aufgefaßt werden. Es handele sich insbesondere um eine ordentliche Verwaltungsaufsicht, denn sie beziehe sich auf Handlungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

Aufgrund von Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen seien die Regionen für die Organisation und Ausübung der Verwaltungsaufsicht zuständig. Diese Zuständigkeit umfasse zwangsläufig die Festlegung der der Aufsicht unterliegenden Handlungen, die Form der Aufsicht, die Bestimmung der Aufsichtsbehörde und die Organisation eventueller Verwaltungsklagen gegen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde.

Da sich die angefochtenen Bestimmungen auf eine Verwaltungsaufsicht bezögen, sei es ausgeschlossen, daß eine Gerichtsbarkeit organisiert worden sei.

A.2.3. Daß keine Gerichtsbarkeit organisiert worden sei, gehe auch aus einer Prüfung der angefochtenen Bestimmungen anhand der wesentlichen Merkmale einer richterlichen Entscheidung hervor.

Die angefochtenen Bestimmungen würden vorschreiben, daß die Aufsichtsbehörde von Amts wegen tätig werde; es sei nicht erforderlich, daß ein Rechtsstreit unter den Beteiligten vorliege. Ferner würden die zu treffenden Entscheidungen hauptsächlich eine Opportunitätsprüfung beinhalten und hätten sie keine Rechtskraft. Schließlich hätten die durch die angefochtenen Dekretsbestimmungen geregelten Sachlagen bei Untätigkeit der Aufsichtsbehörde nach Ablauf einer bestimmten Frist eine implizit zustimmende oder ablehnende Entscheidung zur Folge, woraus hervorgehe, daß die betreffende Behörde nicht zur ausdrücklichen Entscheidung, geschweige denn zur Begründung verpflichtet sei, wohingegen vor einem Richter das Verbot der Rechtsverweigerung und die Begründungspflicht gälten.

A.2.4. Der Ministerrat vergleiche die angefochtenen Bestimmungen zu Unrecht mit analogen föderalen Bestimmungen und folgere außerdem irrtümlicherweise daraus, daß sich die fragliche Regelung auf die Ausübung der Rechtsprechungsgewalt beziehe. Die ähnlichen föderalen Regelungen würden nämlich genausowenig eine Gerichtsbarkeit organisieren.

Aus einer Analyse vergleichbarer föderaler Bestimmungen bezüglich der Gemeinden im deutschen Sprachgebiet, der Randgemeinden und der Gemeinden Comines-Warneton und Voeren, insbesondere der Artikel 256 § 2, 244, 264 und 265 des neuen Gemeindegesetzes gehe hervor, daß dabei eine nahezu identische Verwaltungsaufsicht organisiert worden sei. Die territoriale Einschränkung ergebe sich übrigens aus der vorbehaltenen Zuständigkeit der föderalen Behörde im Bereich der Verwaltungsaufsicht, aufgrund von Artikel 7 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.

A.2.5. Auch aus der Prüfung anhand der wesentlichen Merkmale einer jurisdiktionellen Entscheidung gehe hervor, daß die vergleichbaren föderalen Bestimmungen genausowenig wie die angefochtenen Dekretsbestimmungen eine Gerichtsbarkeit organisieren würden. Wenn die angeführten föderalen Rechtsnormen eine Gerichtsbarkeit organisieren würden, so wären sie übrigens verfassungswidrig, weil diskriminierend. Es gäbe nämlich keine Rechtfertigung dafür, die föderale jurisdiktionelle Zuständigkeit, die für ganz Belgien gelte, auf jene Gemeinden, für die die föderale Behörde im Bereich der Verwaltungsaufsicht zuständig geblieben sei, zu beschränken.

A.2.6. Eine Gerichtsbarkeit werde allerdings durch die Artikel 131 § 4 und 138*bis* § 5 des neuen Gemeindegesetzes organisiert. Von der Verwaltungsaufsicht über die Beschlüsse des Gemeinderates bezüglich der Abschlußrechnung des Kommunaleinnehmers abgesehen, gebe es tatsächlich eine spezifische jurisdiktionelle Kontrolle der Permanentdeputation, wenn der Einnehmer gegen die Entscheidung, durch welche er zur Deckung eines Fehlbetrags aufgefordert werde, Beschwerde einlege. Aus diesem Umstand lasse sich jedoch nicht schließen, daß die durch Artikel 19 des Dekrets vom 28. April 1993 eingeführte besondere Verwaltungsaufsicht ebenfalls eine rechtliche Aufsicht wäre. Genausowenig sei durch diesen Artikel die jurisdiktionelle Zuständigkeit der Permanentdeputation ungeschehen gemacht worden.

A.2.7. Schließlich täten die angefochtenen Bestimmungen nur dann der vorbehaltenen Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers Abbruch, wenn man die Bestimmungen im verfassungswidrigen Sinn auslegen würde, indem man sie als eine Regelung jurisdiktioneller Art betrachte. Im vorliegenden Fall sei allerdings eine verfassungskonforme Auslegung möglich.

Schriftsätze der intervenierenden Parteien

A.3.1. Die Interventionsschriftsätze von Daniël Vastenavondt einerseits und der VoE « Nationale Federatie van de Gemeenteontvangers en de Ontvangers van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van België » andererseits sind nahezu identisch und können gemeinsam erörtert werden.

A.3.2. D. Vastenavondt möchte als Kommunaleinnehmer von Genk intervenieren, denn er habe ein Interesse an der Frage nach der Zuständigkeit der föderalen bzw. regionalen Behörden hinsichtlich der Genehmigung der Jahresrechnungen und der Abschlußrechnungen, über die der Dekretgeber eine Verwaltungsaufsicht vorsehe. Artikel 138*bis* § 4 des neuen Gemeindegesetzes bestimme, daß die Entscheidung des Gemeinderates, durch welche Quittung erteilt wird, von Rechts wegen die Freigabe der Sicherheit, die der Einnehmer habe leisten müssen, mit sich bringe. Durch die Einführung einer Verwaltungsaufsicht könne die Sicherheit nicht freigegeben werden, solange die Genehmigung des Gouverneurs ausbleibe. Artikel 19 des Dekrets ändere also eine für den Kommunaleinnehmer geltende Haftungsregel.

A.3.3. Die zweite intervenierende Partei handele im Hinblick auf die Wahrung der beruflichen Interessen ihrer Mitglieder. Die vom Hof zu verkündende Entscheidung werde für die Situation der intervenierenden Partei und/oder eines oder mehrerer Kommunaleinnehmer in der Flämischen Region maßgeblich sein. Insbesondere könnte die Situation der Einnehmer durch den angefochtenen Artikel 19 ungünstig beeinflusst werden, weil dadurch die Freigabe der Sicherheit nach Festsetzung der Abschlußrechnung bis zu dem Zeitpunkt verhindert werde, wo der Provinzgouverneur seine Genehmigung erteile.

A.3.4. Die beiden intervenierenden Parteien behaupten in gleichlautenden Termini, daß die Nichtigkeitsklage zulässig und begründet sei.

Artikel 19 des Dekrets vom 28. April 1993 erkläre die durch die Artikel 16 bis 18 eingeführte Aufsichtsregelung ebenfalls auf die Abschlußrechnung für anwendbar. Konkret bedeute dies, daß die Abschlußrechnung vom Gouverneur zu genehmigen sei, der ihre Beträge festsetze. Artikel 19 stehe im Widerspruch zu Artikel 138*bis* des neuen Gemeindegesetzes, der die Zuständigkeit, die Abschlußrechnung festzusetzen, dem Gemeinderat zuteile und in Paragraph 4 vorsehe, daß die vom Gemeinderat erteilte Quittung

von Rechts wegen die Freigabe der vom Einnehmer geleisteten Sicherheit mit sich bringe. Außerdem könne der Einnehmer gemäß Artikel 138bis § 5 des Gemeindegesetzes Beschwerde bei der Permanentdeputation einlegen, die dann als Verwaltungsgerichtsbarkeit entscheide. Es erhebe sich die Frage, ob die Organisation der Verwaltungsaufsicht über die Abschlußrechnung eine Ergänzung zu diesem Rechtsverfahren darstelle, oder aber der Entscheidung der Permanentdeputation ihre jurisdiktionelle Beschaffenheit entziehe.

A.3.5. Hinsichtlich des angefochtenen Artikels 18, der infolge des Artikels 19 auch auf die Abschlußrechnungen Anwendung finde, sei insbesondere zu betonen, daß sein dritter Absatz vorsehe, daß beim Ausbleiben einer Entscheidung der Flämischen Regierung innerhalb der festgelegten Frist einer vom Gemeinderat eingelegten Beschwerde stattgegeben werde, wohingegen eine vom Kommunaleinnehmer eingelegte Beschwerde in diesem Fall zurückgewiesen werde. Die letztgenannte Bestimmung sei diskriminierend dem Kommunaleinnehmer gegenüber, und die Untätigkeit der Flämischen Regierung stelle dem Einnehmer gegenüber eine Rechtsverweigerung dar. Aus analogen Gründen komme auch Artikel 20 § 2 des Dekrets für Nichtigerklärung in Betracht. Im Dekretsvorentwurf habe es hinsichtlich der Folgen eingelegter Beschwerden keinen Behandlungsunterschied gegeben. Laut der Begründung des Änderungsantrags auf Einfügung von Absatz 3 von Artikel 18 sei lediglich eine technische Verdeutlichung erstrebt worden.

Erwiderungsschriftsatz des Ministerrates

Erster Klagegrund

A.4.1. Im Sinne der Flämischen Regierung sei anzunehmen, daß Artikel 13 des Dekrets vom 28. April 1993 keine Gerichtsbarkeit organisiere, aber dies sei bei der Beurteilung des ersten Klagegrunds unerheblich. Es handele sich vielmehr darum, ob die Zuständigkeit der Permanentdeputation aufgrund von Artikel 256 § 1 des neuen Gemeindegesetzes jurisdiktioneller Art sei. In der Rechtslehre herrsche diesbezüglich keine Einhelligkeit.

A.4.2. Kennzeichnend für eine jurisdiktionelle Entscheidung sei der Umstand, daß sie dem Streitfall ein Ende setze. Der Begriff des Streitfalls sei im weiten Sinne aufzufassen. Er umfasse letztendlich auch die Verwaltungsstreitfälle, d.h. die Regelung von Verwaltungsklagen.

Es sei vom Wortlaut von Artikel 132 des vormaligen Gemeindegesetzes auszugehen, der bestimmt habe, daß die Permanentdeputation « entscheidet », vorbehaltlich der Beschwerde bei dem König. Die Permanentdeputation sei zuständig, wenn eine Gemeinde sich weigere, ihren Anteil an einer gemeinsamen Ausgabe zu übernehmen, oder wenn es Uneinigkeit über das Verhältnis des Interesses, das sie an dieser Ausgabe habe, und der zu tragenden Lasten gebe. Damit die Permanentdeputation « befaßt » sei, müsse es also tatsächlich einen « Streitfall » geben.

Die Permanentdeputation könne ihre diesbezügliche Entscheidung nicht auf mit dem Allgemeininteresse zusammenhängende Erwägungen stützen. Sie könne lediglich überprüfen, inwieweit eine Gemeinde an einer Pflichtausgabe beteiligt sei, und vorkommendenfalls, inwieweit sie ein Interesse an dieser Ausgabe haben könne. Die Entscheidung könne nur mit der Anwendung des Gesetzes auf die faktischen Umstände zusammenhängen. Demzufolge sei die Zuständigkeit der Permanentdeputation aufgrund von Artikel 256 § 1 des neuen Gemeindegesetzes jurisdiktioneller Art.

Dieser Feststellung tue der Umstand keinen Abbruch, daß das Gesetz nicht bestimme, von wem und auf welche Art und Weise der Streitfall anhängig gemacht werde. Auch der von Amts wegen ergangene Konkursöffnungsbeschluß sei vom Kassationshof als eine jurisdiktionelle Handlung betrachtet worden.

A.4.3. Keine Argumente herleiten könne die Flämische Regierung aus der Feststellung, daß aufgrund von Artikel 256 § 2 des neuen Gemeindegesetzes die Gemeinden des deutschen Sprachgebiets und die Gemeinden mit sprachlichem Sonderstatus über eine Beschwerdemöglichkeit beim König verfügen. Artikel 48 § 1 des königlichen Erlasses vom 30. Mai 1989 habe im Rahmen eines Kodifikationsauftrags die Wortfolge « vorbehaltlich der Beschwerde bei dem König » in Absatz 1 von Artikel 256 § 1 des neuen Gemeindegesetzes gestrichen und in Absatz 2 die Wortfolge « Gemeinden verschiedener Sprachgebiete » eingefügt. Im zweiten -neuen- Paragraphen sei die Beschwerde bei dem König für die vorgenannten Gemeinden erneut eingeführt worden. Ein Verordnungserlaß könne jedoch Art und Tragweite eines Gesetzes in formellem Sinn nicht abändern.

Zweiter Klagegrund

A.4.4. Der These der Flämischen Regierung, der zufolge die Artikel 16 bis 19 des Dekrets vom 28. April 1993 keine jurisdiktionelle Klage einführen würden, sei zwar beizupflichten, aber dies sei bei der Beurteilung des Klagegrunds unerheblich. Im Klagegrund werde beanstandet, daß die vorgenannten Bestimmungen die bestehende jurisdiktionelle Klage konterkarieren und dadurch die föderale Gesetzgebung in unzumutbarer Weise aushöhlen würden. Zunächst wird Artikel 19 erörtert, der die Abschlußrechnung infolge der Amtsniederlegung des Einnehmers betrifft, und anschließend die Artikel 16 bis 18, die sich auf die Jahresrechnungen beziehen.

A.4.5. Im neuen Gemeindegesetz sei keine besondere Verwaltungsaufsicht über die Festsetzung der Abschlußrechnung des Kommunaleinnehmers vorgesehen. Die föderale Gesetzgebung gehe davon aus, daß der Einnehmer keine Verwaltungsklage gegen diese Festsetzung erheben könne. Allerdings könne er innerhalb von sechzig Tagen eine jurisdiktionelle Klage bei der Permanentdeputation erheben, wenn er im Anschluß an die Festsetzung der Abschlußrechnung aufgefordert werde, einen Fehlbetrag zu decken, für den er sich selbst nicht für haftbar halte. Die Haftung des Einnehmers werde von der Permanentdeputation anhand der Daten der festgesetzten Abschlußrechnung beurteilt.

Das Dekret vom 28. April 1993 tue der jurisdiktionellen Zuständigkeit der Permanentdeputation zwar keinen Abbruch, aber die Verwaltungsklage, die infolge der angefochtenen Bestimmungen erhoben werden könne, beziehe sich auf die Festsetzung der Abschlußrechnung. Die Richtigkeit der Daten der Abschlußrechnung und der dabei festgestellte Fehlbetrag seien jedoch entscheidend bei der Frage nach der Haftung des Einnehmers, die im Rahmen der jurisdiktionellen Klage gelöst werde.

Aus mehreren Gründen konterkarieren die Verwaltungsklage das jurisdiktionelle Verfahren:

- Es sei möglich, daß die jurisdiktionelle Klage zu einem Zeitpunkt erhoben werden müsse, wo die Verfahren gemäß der Dekretsregelung noch nicht abgeschlossen seien und die Abschlußrechnung also noch nicht endgültig festgesetzt sei.

- Es sei sogar möglich, daß die Permanentdeputation bereits entscheiden müsse, ehe die Abschlußrechnung feststehe.

- Der Provinzgouverneur, der infolge der angefochtenen Bestimmungen die Festsetzung der Abschlußrechnung zu genehmigen habe, sei Vorsitzender der Permanentdeputation, die anhand der Daten der Abschlußrechnung zu entscheiden habe. Zwar müßte sich der Provinzgouverneur für befangen erklären, aber ein solcher strukturbedingter Ablehnungsgrund tue dem jurisdiktionellen Verfahren Abbruch.

In seinem Urteil Nr. 18/94 vom 3. März 1994 sei der Hof davon ausgegangen, daß der föderale Gesetzgeber bei der Ausübung seiner Zuständigkeit bezüglich der Koordinierung der Polizeipolitik die regionale Zuständigkeit im Bereich der Verwaltungsaufsicht nicht beeinträchtigen dürfe. Genausowenig sei es den Regionen bei der Ausübung ihrer Kompetenzen im Bereich der Verwaltungsaufsicht gestattet, die vom föderalen Gesetzgeber eingeführten jurisdiktionellen Verfahren zu beeinträchtigen.

A.4.6. Während die Festsetzung der Abschlußrechnung und die Rückforderung des dabei festgestellten Fehlbetrags automatisch aufeinander folgen würden, sei das Verhältnis zwischen der Festsetzung des Jahresabschlusses und der Forderung zur Deckung eines bei der Prüfung des Kassenbestands festgestellten Fehlbetrags weniger direkt. Nichtsdestoweniger hänge die Frage nach der Haftung des Einnehmers genauso sehr wie bei der Abschlußrechnung von der materiellen Richtigkeit der Rechnung ab.

Die Flämische Regierung betone berechtigterweise, daß auch der föderale Gesetzgeber ein Verwaltungsaufsichtsverfahren und eine Verwaltungsklage angesichts der Beschlüsse des Gemeinderates bezüglich der Jahresrechnungen vorgesehen habe. In der föderalen Regelung gebe es jedoch keine Klagemöglichkeit für den Einnehmer, welche allerdings in den angefochtenen Artikeln 17 und 18 vorgesehen sei. Der wichtigste Einwand gegen den Eingriff der Dekretsregelung sei also nach wie vor vorhanden. Soweit das Verwaltungsverfahren auch vom Einnehmer eingeleitet werden könne, werde die vom föderalen Gesetzgeber eingeführte jurisdiktionelle Klage in gravierender Weise konterkariert. Der Ministerrat beharrt auf seinem Antrag auf Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen.

- B -

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Interventionen

B.1.1. Artikel 87 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof bestimmt folgendes: « Wenn der Schiedshof über Nichtigkeitsklagen nach Artikel 1 zu entscheiden hat, kann jede Person, die ein Interesse nachweist, binnen dreißig Tagen nach der in Artikel 74 vorgeschriebenen Bekanntmachung ihre Bemerkungen in einem Schriftsatz an den Hof richten. Dadurch wird sie als Beteiligte an dem Rechtsstreit betrachtet ».

Als Kommunaleinnehmer bzw. als Vereinigung ohne Erwerbszweck, die sich für die beruflichen Interessen der Kommunaleinnehmer einsetzt, weisen die erste und die zweite intervenierende Partei ein Interesse an der Intervention nach, was die Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 16 bis 19 des Dekrets vom 28. April 1993 betrifft. Diese Klage wirft die Frage auf, ob der Dekretgeber zuständig war oder nicht, eine Verwaltungsaufsicht und eine Verwaltungsklage für Angelegenheiten einzuführen, in denen hinsichtlich der Kommunaleinnehmer bereits ein jurisdiktionelles Verfahren vorhanden ist. Die intervenierenden Parteien weisen jedoch kein Interesse an der Intervention nach, was Artikel 13 des Dekrets vom 28. April 1993 betrifft; dieser Artikel bezieht sich keineswegs auf die Kommunaleinnehmer.

Die zweite intervenierende Partei erfüllt die Voraussetzungen für die Geltendmachung eines kollektiven Interesses sowie die förmlichen Erfordernisse nach Artikel 7 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof.

B.1.2. Der von den intervenierenden Parteien vorgebrachte Beschwerdegrund bezüglich der « diskriminierenden Beschaffenheit » von Artikel 18 Absatz 3 des Dekrets vom 28. April 1993 den Kommunaleinnehmern gegenüber (siehe A.4.5), wobei die Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung geltend gemacht wird, ist unzulässig, denn nur in der Klageschrift und in den aufgrund von Artikel 85 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof eingereichten Schriftsätzen - d.h. in den Schriftsätzen der Parteien, an die eine besondere Notifikation aufgrund des Gesetzes vorgesehen ist - können Klagegründe vorgebracht werden.

B.1.3. Artikel 20, der von den intervenierenden Parteien ebenfalls in Frage gestellt wird, wird nicht in der Klageschrift angefochten. Eine Intervention aufgrund von Artikel 87 § 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof darf die ursprüngliche Klage weder abändern noch ergänzen. Die besagte Bestimmung gehört nicht zum Klagegegenstand.

Zur Hauptsache

Erster Klagegrund

B.2.1. Der erste Klagegrund richtet sich gegen Artikel 13 des Dekrets vom 28. April 1993, der bestimmt, daß der Gemeinderat bei der Flämischen Regierung gegen die Entscheidung, die die Permanentdeputation bei Streitigkeiten bezüglich der Verteilung einer Pflichtausgabe, an der mehrere Gemeinden beteiligt sind, treffen muß, Beschwerde einlegen kann.

Indem eine Verwaltungsklage gegen die vorgenannte Entscheidung der Permanentdeputation ermöglicht wird, wird nach Ansicht des Ministerrates ihrem jurisdiktionellen Charakter Abbruch getan und wird gegen die Artikel 93, 94, 107^{quater} und 108 der Verfassung (jetzt Artikel 145, 146, 39 und 162) verstoßen, sowie gegen die Artikel 7, 10 und 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung.

B.2.2. Wenn eine oder mehrere Gemeinden sich weigern, zur Deckung einer Ausgabe, zu der sie gemeinsam gehalten sind, beizutragen, oder wenn Uneinigkeit über das jeweilige Interesse, das diese Gemeinden an einer gemeinsamen Ausgabe haben können, und über das Verhältnis der zu tragenden Lasten besteht, muß die Permanentdeputation gemäß Artikel 256 § 1 des neuen Gemeindegesetzes eine Entscheidung treffen.

Wenn die Permanentdeputation aufgrund von Artikel 256 § 1 Absatz 1 des neuen Gemeindegesetzes tätig wird, entscheidet sie nicht als Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern als mit einer Vertretungsaufsicht beauftragte Verwaltungsbehörde. Die Permanentdeputation wird von Amts wegen tätig und befindet sich nicht nur über das Verhältnis der zu tragenden Lasten, sondern auch über das « Interesse », das die betroffenen Gemeinden an den gemeinsamen Ausgaben haben « können ». Bei dieser Beurteilung wird also nicht nur dasjenige berücksichtigt, was das Gesetz vorschreibt, sondern auch dasjenige, was das Allgemeininteresse erfordert; diese Entscheidung ist nicht jurisdiktioneller Art. Der Gesetzgeber hat somit in Artikel 132 des Gemeindegesetzes von 1836 gegen eine solche Entscheidung der Permanentdeputation eine Verwaltungsklage organisieren können, die je nach dem Fall von den föderalen oder regionalen Gesetzgebern geregelt werden kann. Eben das hat der Dekretgeber getan, indem er Artikel 13 des Dekrets verabschiedete.

Der Klagegrund ist unbegründet.

Zweiter Klagegrund

B.3.1. Im zweiten Klagegrund wird nochmals die Verletzung der Artikel 93, 94, 107^{quater} und 108 der Verfassung (jetzt Artikel 145, 146, 39 und 162) sowie der Artikel 7, 10 und 19 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung geltend gemacht. Der Ministerrat bringt vor, die Artikel 16 bis 19 des Dekrets vom 28. April 1993 würden zwar keine jurisdiktionelle Klage einführen, aber immerhin die jurisdiktionelle Zuständigkeit der Permanentdeputation nach den Artikeln 131 § 4 und 138^{bis} § 5 des neuen Gemeindegesetzes beeinflussen, was die Beschwerde des Kommunaleinnehmers gegen eine Aufforderung zur Deckung eines Kassenfehlbetrags betrifft.

B.3.2. Artikel 16 des Dekrets vom 28. April 1993 unterwirft die Beschlüsse des Gemeinderates bezüglich der Rechnungen des Kommunaleinnehmers einer Genehmigungsaufsicht durch den Provinzgouverneur. Die Artikel 17 und 18 regeln die Beschwerde, die bei der Flämischen Regierung gegen die Entscheidung des Gouverneurs eingelegt werden kann. Artikel 19 macht die vorgenannten Bestimmungen ebenfalls auf die Abschlußrechnung bei Amtsniederlegung des Einnehmers anwendbar.

B.3.3. Aufgrund von Artikel 108 Absatz 3 der Verfassung (jetzt Artikel 162 Absatz 3) und Artikel 7 Absatz 1 a) *in fine* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in der durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 abgeänderten Fassung sind die Regionen zuständig für die Organisation und Ausübung der ordentlichen Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden, « was insbesondere den Haushalt, die Jahresrechnungen und die Planstellen betrifft; ».

Eine sinnvolle Organisation der ordentlichen Verwaltungsaufsicht setzt voraus, daß diese in all ihren Aspekten geregelt werden kann. Dies impliziert unter anderem die Zuständigkeit der Region, im Rahmen dieser Aufsicht eine Verwaltungsklage zu organisieren und zu bestimmen, von wem diese Klage erhoben werden kann.

Aus dem Vorstehenden geht hervor, daß die Regionen dafür zuständig sind, die Entscheidungen des Gemeinderates bezüglich der Jahresrechnungen (Artikel 99 § 1 und 240 § 1 des neuen Gemeindegesetzes) sowie die Abschlußrechnung des Kommunaleinnehmers der Genehmigung des Provinzgouverneurs zu unterwerfen und die Beschwerde zu organisieren, die gegen die Entscheidung der Aufsichtsbehörde eingelegt werden kann, einschließlich der Bestimmung der Instanzen oder Personen, die diese Beschwerde einlegen können.

B.3.4. Aufgrund von Artikel 131 § 4 des neuen Gemeindegesetzes kann der Einnehmer bei der Permanentdeputation beschwerde gegen eine Aufforderung zur Deckung eines Fehlbetrags einlegen. Die Permanentdeputation entscheidet dann « als Verwaltungsgerichtsbarkeit über die Haftung des Einnehmers und bestimmt die Höhe des Fehlbetrags, der ihm demzufolge zur Last gelegt wird ».

Artikel 138*bis* § 5 des neuen Gemeindegesetzes bestimmt, daß der vorgenannte Artikel 131 § 4 ebenfalls anwendbar ist, wenn der Rechnungsführer aufgefordert wird, einen Fehlbetrag zu decken, der anlässlich des Abschlusses der Abschlußrechnung festgestellt wurde.

Die Beschwerde, die der Einnehmer aufgrund von Artikel 131 § 4 des neuen Gemeindegesetzes bei der Permanentdeputation anhängig machen kann, richtet sich gegen die Entscheidung des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums, ihn zur Deckung eines Fehlbetrags aufzufordern. Die Beschlüsse, die der Gemeinderat in bezug auf die Rechnungen faßt und die aufgrund der Artikel 16 und 19 des Dekrets vom 28. April 1993 der Genehmigung des Provinzgouverneurs unterliegen, sind als solche nicht Gegenstand der Streitfrage, über die die Permanentdeputation befindet.

Zwar kann eine Aufforderung zur Deckung eines Fehlbetrags die Folge der endgültigen Abweisung bestimmter Ausgaben auf endgültig abgeschlossenen Rechnungen (Artikel 131 des neuen Gemeindegesetzes) oder der Feststellung des Fehlbetrags anlässlich der Erstellung der Abschlußrechnung (Artikel 138*bis* des neuen Gemeindegesetzes) sein. Der bloße Umstand, daß es einen Zusammenhang zwischen der der Genehmigung unterliegenden Verwaltungshandlung und dem Fehlbetrag geben kann, tut an und für sich der Zuständigkeit der Permanentdeputation, als Verwaltungsgerichtsbarkeit über die letztendliche Haftung des Kommunaleinnehmers zu befinden, jedoch keinen Abbruch.

Die angefochtenen Bestimmungen beeinträchtigen weder die Zuständigkeit der Permanentdeputation als Verwaltungsgerichtsbarkeit, noch die Rechtskraft der im Rahmen dieser Zuständigkeit ergangenen Entscheidungen, weil die gemäß den angefochtenen Bestimmungen und im Rahmen der Verwaltungsaufsicht getroffenen Entscheidungen dieser Rechtskraft entbehren.

Es zeigt sich also nicht, daß der Dekretgeber die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers im vorliegenden Fall verletzt hätte.

Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 7. Februar 1995.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

L. De Grève