

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 37.607/2/V
DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, zweite Ferienkammer, der am 5. August 2004 von dem Ministerpräsidenten, Minister für Beschäftigung, Behindertenpolitik, Medien und Sport der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets "zur Regelung der Aufsicht über die Gemeinden, die Polizeizonen und die Kirchenfabriken des Deutschen Sprachgebiets" abzugeben, hat am 30. August 2004 folgendes Gutachten abgegeben :

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84, § 1, Absatz 1, Nr. 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, in seiner durch das Gesetz vom 2. April 2003 ersetzten Fassung, eingereicht wurde, wird die Gesetzgebungsabteilung sich gemäß Artikel 84, § 3, der o.a. koordinierten Gesetze darauf beschränken, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs, die Zuständigkeit des Verfassers des Rechtsakts sowie die Erfüllung der vorgeschriebenen Formalitäten zu untersuchen.

Hinsichtlich dieser drei Punkte sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft

1. Bis zum 1. Januar 2002, Datum des Inkrafttretens von Artikel 7 des Sondergesetzes vom 13. Juli 2001 zur Übertragung verschiedener Zuständigkeiten an die Regionen und Gemeinschaften, gehörten die Organisation und die Ausübung der Aufsicht über die Gemeinden des Gebiets deutscher Sprache kraft Artikel 7, Absatz 2, 1), des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zum Zuständigkeitsbereich der föderalen Behörde.

Die Angelegenheit wurde durch die Artikel 12, § 2, 28, § 2, 40, 47, § 2, 65, § 2, 68, § 2, 146, § 1, 150, § 2, 155, § 2, 231, § 2, Nr. 1, 235, 237, 240, § 2, 241, § 2, 244, 249, § 2, 254, 258, § 2, 264, 265, §§ 1 und 2, und 266 des neuen Gemeindegesetzes geregelt.

2. Artikel 7 des besagten Sondergesetzes vom 13. Juli 2001 hat Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen ersetzt und dabei die Bestimmung des früheren Textes gestrichen, dem zufolge die Organisation und die Ausübung der Aufsicht über die Gemeinden des Gebiets deutscher Sprache zum Zuständigkeitsbereich der föderalen Behörde gehörten. Aufgrund der neuen Bestimmung wird die Aufsicht über diese Gemeinden von der Wallonischen Region organisiert und ausgeübt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In der Begründung zu dem Entwurf, der das besagte Sondergesetz vom 13. Juli 2001 geworden ist, stand insbesondere : "La compétence pour la tutelle sur les neuf communes germanophones est transférée à la Région wallonne" (Parl. Dok., Senat, Sitzungsperiode 2000-2001, Nr. 2-709/1, S. 12).

3. Insbesondere auf Basis dieses Artikels 7 des besagten Sondergesetzes vom 13. Juli 2001 wurden die Dekrete vom 27. Mai 2004 (Wallonische Region) und 1. Juni 2004 (Deutschsprachige Gemeinschaft) über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft verabschiedet.

In Artikel 1, Absatz 1, Nr. 1, dieser Dekrete wird bestimmt, daß die Deutschsprachige Gemeinschaft im Gebiet deutscher Sprache die Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden ausübt, die unter anderem in Artikel 6, § 1, VIII, Absatz 1, Nr. 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (die Kirchenfabriken und die mit der Verwaltung der Temporalien der anerkannten Kulte beauftragten Einrichtungen) und in Artikel 7 desselben Sondergesetzes, begrenzt auf die Organisation und Ausübung der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden und die Mehrgemeindepolizeizonen, die ausschließlich aus Gemeinden des deutschen Sprachgebietes bestehen, erwähnt sind. Diese Dekrete treten am 1. Januar 2005 in Kraft.

4. Was Artikel 1, Absatz 1, Nr. 5, dieser Dekrete betrifft, bemerkte der Staatsrat in seinen Gutachten 36.493/4 und 36.647/4 ⁽²⁾ folgendes :

"Insofern das entworfene Dekret auf «die Organisation und Ausübung der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden und die Polizeizonen» hinweist, ist es vage und zweideutig. Besteht die Absicht nämlich darin, auf die «Gemeinden» im Sinne von Artikel 7 des Sondergesetzes hinzuweisen, d.h. auch auf alle dezentralisierten öffentlichen Dienste, die im Rahmen des Gemeindegebiets organisiert werden, mit Ausnahme derjenigen, die einer Aufsichtsregelung unterliegen, die nicht unter Artikel 7 des Sondergesetzes fällt - nämlich die öffentlichen Sozialhilfeszentren und die Gemeindevereinigungen -, dann ist das Wort «Polizeizonen» überflüssig und muß es auf jeden Fall gestrichen werden.

Beziehen sich die Wörter «die Gemeinden und die Polizeizonen» hingegen nur auf die kommunalen Einrichtungen sensu stricto und die Mehrgemeindepolizeizonen, dann muß in der Bestimmung von «Mehrgemeindepolizeizonen» die Rede sein. Die Verfasser des Entwurfs werden jedoch darauf aufmerksam gemacht, daß der Text dann einschränkend auszulegen wäre und daß die Ausübung der Zuständigkeit in Sachen gewöhnliche Aufsicht über die sonstigen dezentralisierten

⁽²⁾ Gutachten 36.493/4 und 36.647/4, abgegeben am 1. März 2004 über einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft und einen Vorentwurf eines Dekrets der Wallonischen Region, die die besagten Dekrete vom 1. Juni 2004 (Dok. RDG, 2003-2004, Nr. 171/1) und vom 27. Mai 2004 (Dok. CRW, 2003-2004, Nr. 698/1) geworden sind.

öffentlichen kommunalen Dienste, wie u.a. die Kirchenfabriken, die Einrichtungen, die mit der Verwaltung der weltlichen Güter der Kulte beauftragt sind, und die autonomen Gemeinderegien, dann der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht übertragen würde.

Selbstverständlich würde die spezifische Aufsicht über die Kirchenfabriken und die Einrichtungen, die mit der Verwaltung der weltlichen Güter der Kulte beauftragt sind, aufgrund von Artikel 1, Absatz 1, Nr. 1, des Vorentwurfs der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen werden."

Aus dem Wortlaut von Artikel 1, Absatz 1, Nr. 5, der besagten Dekrete vom 27. Mai 2004 und 1. Juni 2004 folgt, daß er sich nur auf die Organisation und die Ausübung der Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Einrichtungen sensu stricto und die Mehrgemeindepolizeizonen ⁽³⁾ bezieht. Demzufolge ist die Deutschsprachige Gemeinschaft nicht zuständig für die Organisation und die Ausübung der ordentlichen Aufsicht über die Kirchenfabriken, über die mit der Verwaltung der Temporalien der anerkannten Kulte beauftragten Einrichtungen und über die autonomen Gemeinderegien. Hingegen kann sie aufgrund von Artikel 1, Absatz 1, Nr. 1, der besagten Dekrete vom 27. Mai 2004 und 1. Juni 2004 eine spezifische Aufsicht über die Kirchenfabriken und über die mit der Verwaltung der Temporalien der Kulte beauftragten Einrichtungen einführen ⁽⁴⁾.

Was die Verwaltungsaufsicht über die öffentlichen Sozialhilfezentren betrifft, die in den Artikeln 108bis 113 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren geregelt wird, ist die Deutschsprachige Gemeinschaft zuständig aufgrund von Artikel 5, § 1, II, Nr. 2, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen in Verbindung mit Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Für die Verwaltungsaufsicht über die Gemeindevereinigungen ist hingegen die Wallonische

⁽³⁾ Während die Begründung bemerkt, daß "il est entendu que ce transfert inclut l'exercice de la compétence en matière de tutelle ordinaire sur les autres services publics décentralisés communaux tels que, notamment, les fabriques d'églises, les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes et les régies communales autonomes" (Dok. C.R.W., 2003-2004, Nr. 698/1).

⁽⁴⁾ Diese Bestimmung betrifft nicht die Einrichtungen zur Verwaltung der Interessen der nichtkonfessionellen weltanschaulichen Gemeinschaft aufgrund von Artikel 181, § 2, der Verfassung (siehe unter anderem die besagten Gutachten 36.493/4 et 36.647/4).

Region aufgrund von Artikel 6, § 1, VIII, Nr. 8, des besagten Sondergesetzes vom 8. August 1980 zuständig geblieben.

5. Die Kapitel II*bis* IV des Dekretvorentwurfs (Artikel 6*bis* 16) betreffen nur die Organisation der Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden (kommunale Einrichtungen sensu stricto) und die Mehrgemeindepolizeizonen, für die die Deutschsprachige Gemeinschaft aufgrund von Artikel 1, Absatz 1, Nr. 5, der besagten Dekrete vom 27. Mai 2004 und 1. Juni 2004 zuständig ist.

Kapitel V des Dekretvorentwurfs (Artikel 17*bis* 24) betrifft die Kirchenfabriken (und die Kathedralkirchenfabriken). Die Artikel 19*bis* 24 des Dekretvorentwurfs, die die Bestimmungen über die Organisation der Verwaltungsaufsicht ändern, finden auch Anwendung auf die Verwaltungen der protestantischen, anglikanischen und israelitischen Kirchen einerseits (Kirchenfabriken) und auf die Verwaltungen der islamischen und orthodoxen Kulte andererseits (Kathedralkirchenfabriken) und zwar aufgrund der Artikel 18 und 19*bis*, Absatz 3, des Gesetzes vom 4. März 1870 über die Temporalien der Kulte.

Wie oben bemerkt wurde, darf die Deutschsprachige Gemeinschaft nur eine spezifische Aufsicht über die Kirchenfabriken (und die Kathedralkirchenfabriken) und über die mit der Verwaltung der Temporalien der Kulte beauftragten Einrichtungen einführen.

Der Dekretvorentwurf zielt hauptsächlich darauf ab (Artikel 22 und 23), die durch das Gesetz vom 10. März 1999 ⁽⁵⁾ in das Gesetz vom 4. März 1870 eingefügten

⁽⁵⁾ Gesetz vom 10. März 1999 zur Änderung des Gesetzes vom 6. April 1962 zur Anerkennung der Änderungen an dem Erzbistum Mecheln und der Errichtung eines Bistums Antwerpen, des Gesetzes vom 4. März 1870 über die Temporalien der Kulte und des kaiserlichen Dekrets vom 30. Dezember 1809 über die Kirchenfabriken.

Bestimmungen zu ändern. Über diese Bestimmungen hatte der Staatsrat in seinem Gutachten 26.814/2 ⁽⁶⁾ folgendes festgestellt :

"(...) le législateur fédéral est compétent, en application de l'article 7, alinéa 1^{er}, b, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour instaurer une tutelle spécifique sur le temporel des cultes, exclusive de la compétence des régions".

Infolge der Änderung des Artikels 6, § 1, VIII, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen durch das Gesetz vom 13. Juli 2001 ⁽⁷⁾ und der Verabschiedung der besagten Dekrete vom 27. Mai 2004 und 1. Juni 2004 ist die Deutschsprachige Gemeinschaft zuständig geworden, die vorgeschlagenen Änderungen in dem besagten Gesetz vom 4. März 1870 anzubringen.

Aus dem Obenstehenden folgt, daß der Verfasser des Dekretvorentwurfs seine Zuständigkeiten nicht überschreitet.

Rechtsgrundlage

1. Der vorliegende Dekretvorentwurf ändert grundlegend die Regeln bezüglich der Verwaltungsaufsicht über die kommunalen Einrichtungen in dem Gebiet deutscher Sprache (Gemeinden, Mehrgemeindepolizeizonen, Kirchenfabriken, Kathedrankirchenfabriken und die Einrichtungen, die mit der Verwaltung der Temporalien der Kulte beauftragt sind), da ihm zufolge :

- die Regierung die in der Tagesordnung der Gemeinderäte, der Polizeiräte, der Räte der Kirchenfabriken und der Verwaltungsräte der mit der Verwaltung der Temporalien der protestantischen, anglikanischen und israelitischen Kulte beauftragten Behörden erwähnten Beschlüsse nicht mehr aussetzen oder für nichtig erklären kann, wenn sie innerhalb einer Frist von dreißig Tagen nach Erhalt der

⁽⁶⁾ Gutachten 26.814/2, abgegeben am 15. Juli 1998 über einen Vorentwurf, der das besagte Gesetz vom 10. März 1999 geworden ist (Parl. Dok., Kammer, 1998-1999, Nr. 1794/1).

⁽⁷⁾ Gesetz vom 13. Juli 2001 zur Übertragung verschiedener Zuständigkeiten an die Regionen und Gemeinschaften.

Tagesordnung keinen (Aussetzungs- oder Nichtigerklärungs) beschluß faßt (Artikel 7, 10, § 1, und 22 des Dekretvorentwurfs) ⁽⁸⁾;

- die Billigung für bestimmte, der Billigungsaufsicht unterliegenden Akte der Gemeinden nur wegen Verstoß gegen das Gesetz, doch nicht länger wegen Verletzung des allgemeinen Interesses verweigert werden kann (Artikel 12, § 2, des Dekretvorentwurfs).

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat jedoch mehrmals betont, daß

"(...) l'article 162, alinéa 2, 6°, de la Constitution impose au pouvoir législatif l'obligation de prévoir l'intervention de l'autorité supérieure pour empêcher que les institutions communales méconnaissent la loi ou ne blessent l'intérêt général et (...) il ne se conçoit, dès lors, pas, eu égard à cette disposition constitutionnelle, qu'un acte d'une institution communale puisse ne pas être soumis à un régime de tutelle générale d'annulation pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général"⁽⁹⁾.

Artikel 162, Absatz 2, Nr. 6, der Verfassung fordert demzufolge, daß nicht nur bestimmte Akte, sondern die gesamten Akten der kommunalen Behörden einer Aufsicht in bezug auf Gesetzmäßigkeit und Übereinstimmung mit dem allgemeinen Interesse unterliegen.

⁽⁸⁾ Diese Abänderungen beziehen sich nicht auf die Regeln bezüglich der Verwaltungsaufsicht über die Kathedralkirchenfabriken und die spezifischen Verwaltungen des islamischen und orthodoxen Kults.

⁽⁹⁾ Siehe, unter anderen, die Gutachten 15.440/2, abgegeben am 2. Mai 1983 über einen Vorentwurf, der das Gesetz vom 4. Dezember 1984 zur Abänderung der Bestimmungen in bezug auf die Aufsicht über die Akte der Provinzialbehörden geworden ist (Parl. Dok., Kammer, 1982-83, Nr. 713/1), 26.119/8, abgegeben am 11. März 1997 über einen Vorentwurf der Flämischen Region, der das Dekret vom 17. März 1998 "tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten" geworden ist, und 27.546/4, abgegeben am 4. Mai 1998 über einen Dekretvorentwurf, der das Dekret der Wallonischen Region vom 1. April 1999 zur Regelung der Aufsicht über die Gemeinden, die Provinzen, die Interkommunalen und die einzel- oder mehrgemeindlichen Polizeizonen der Wallonischen Region geworden ist; siehe auch J. Dembour, "Les actes de la tutelle administrative en droit belge", Larcier, Bruxelles, 1995, Nr. 95.

Es ist festzustellen, daß die Artikel 7, 10, § 1, und 22, des Dekretvorentwurfs diese Verfassungsbestimmung verletzen. In allen Fällen, wo die Regierung nach Erhalt der Tagesordnung nicht innerhalb der vorgesehenen Frist die Übermittlung der Beschlüsse der Gemeinderäte, der Polizeiräte, der Räte der Kirchenfabriken und der Verwaltungsräte der mit der Verwaltung der Temporalien der Kulte beauftragten Behörden fordert, kann die Regierung nämlich diese Beschlüsse nicht mehr aussetzen oder für nichtig erklären, obwohl sie nie von deren Inhalt Kenntnis nehmen konnte. Demzufolge entgehen de facto die Beschlüsse dieser Organe fast in allen Fällen der Aufsicht.

Dieser Verstoß gegen Artikel 162, Absatz 2, Nr. 6, der Verfassung ist umso ernsthafter, daß es sich um die wichtigsten Beschlüsse handelt, insofern sie durch den Gemeinde- oder den Polizeirat verabschiedet werden.

Artikel 12, § 2, des Vorentwurfs, der dazu führt, daß bestimmte Beschlüsse der Aufsicht in bezug auf die Übereinstimmung mit dem allgemeinen Interesse entgehen, ruft dasselbe Bedenken hervor.

2. Dem entworfenen Text zufolge kann die Regierung "jeden Beschluss einer Gemeinde- oder Polizeizonenbehörde" aussetzen oder für nichtig erklären (Artikel 9), während die "Behörde" der Regierung nur die Tagesordnung der "getroffenen Beschlüsse des Gemeinderates oder des Polizeirates" übermitteln muß (Artikel 7), bezüglich deren der entworfene Text vorsieht, daß sie innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ausgesetzt oder für nichtig erklärt werden können (Artikel 10).

Was die Beschlüsse des Schöffenkollegiums, des Bürgermeisters und des Polizeikollegiums betrifft, die die Gemeinden und die Mehrgemeindezonen der Regierung nicht übermitteln müssen, sieht der Dekretvorentwurf keine Frist für die Ausübung der Aufsicht vor.

3. Laut Artikel 11 des Dekretvorentwurfs kann gegen die Beschlüsse der Gemeindebehörden und der Behörden der Mehrgemeindezonen bei der Regierung Einspruch erhoben werden. Der besagte Artikel umschreibt jedoch nicht präzise die Befugnisse der Regierung. Anstatt diese Beschlüsse auszusetzen oder für nichtig zu erklären, wird die Regierung nämlich eine "definitive Stellungnahme" abgeben können, nachdem sie eine Untersuchung durchgeführt hat, die mehrere Monate in Anspruch nehmen kann.

Nach Ablauf der in Artikel 10 des Dekretvorentwurfs vorgesehenen Frist wird die Regierung die Beschlüsse der Gemeinderäte und der Polizeiräte jedoch nicht mehr aussetzen oder für nichtig erklären können, und die durch die Regierung abgegebene "definitive Stellungnahme" wird auf das Bestehen der besagten Beschlüsse keinen Einfluß haben.

4. Was die Einrichtungen betrifft, die mit der Verwaltung der Temporalien der anerkannten Kulte beauftragt sind, muß festgestellt werden daß "die Kirchenfabriken und die Einrichtungen, die mit der Verwaltung der Temporalien der anerkannten Kulte beauftragt sind, mit Ausnahme der Anerkennung der Kulte sowie der Gehälter und Pensionen der Geistlichen" (Artikel 6, § 1, VIII, Absatz 1, Nr. 6, des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen) ab dem 1. Januar 2005 zum Kompetenzbereich der Deutschsprachigen Gemeinschaft gehören werden.

Demzufolge werden nicht nur die Organisation und die Ausübung der spezifischen Aufsicht über diese Einrichtungen, sondern auch die Grundlagengesetzgebung zum Kompetenzbereich der Deutschsprachige Gemeinschaft gehören. In dieser Angelegenheit wird die Deutschsprachige Gemeinschaft also in dem deutschen Sprachgebiet alle regionalen Zuständigkeiten ausüben.

Artikel 19*bis* des Gesetzes vom 4. März 1870 über die Temporalien der Kulte organisiert jedoch spezifische Verwaltungen für den islamischen und orthodoxen Kult auf der territorialen Grundlage der Provinzen. Der Vorentwurf muß also Artikel 19*bis* des o.a. Gesetzes vom 4. März 1870 so abändern, daß die Organisation dieser Verwaltungen aufgrund einer anderen Gebietsgrundlage geregelt wird.

5. Der Dekretvorentwurf enthält keine Aufhebungsbestimmungen. Die Bestimmungen des neuen Gemeindegesetzes bezüglich der Aufsicht bleiben demzufolge anwendbar, es sei denn, daß sie mit dem Dekretvorentwurf im Widerspruch stehen. Die Frage, ob alle Bestimmungen des neuen Gemeindegesetzes durch den neuen Text implizit aufgehoben werden, könnte zu einer großen Rechtsunsicherheit führen.

Demzufolge ist der Dekretvorentwurf grundlegend zu überarbeiten.

Die Kammer setzte sich zusammen aus

den Herren	R. ANDERSEN,	Vorsitzender des Staatsrats,
	P. LEWALLE,	Staatsräte,
	P. QUERTAINMONT,	
Frau	A.-C. VAN GEERSDAELE,	Kanzler.

Der Bericht wurde von Herrn R. WIMMER, Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn R. WIMMER, Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN.