

ÜBERSETZUNG

KÖNIGREICH BELGIEN

GUTACHTEN 44.267/VR
VOM 22. APRIL 2008

DER GESETZGEBUNGSABTEILUNG
DES STAATSRATES

Der STAATSRAT, Gesetzgebungsabteilung, vereinigte Kammern, der am 12. März 2008 von dem Minister für lokale Behörden der Deutschsprachigen Gemeinschaft gebeten wurde, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, die auf fünfundvierzig Tage verlängert wurde ^(*), ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets "über die zuständige Behörde zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit" abzugeben, hat folgendes Gutachten abgegeben:

(*) Diese Verlängerung ergibt sich aus Artikel 84, § 1, Absatz 1, Nr. 1, der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, dem zufolge die Frist von dreißig Tagen auf fünfundvierzig Tage verlängert wird, wenn das Gutachten unter Anwendung von Artikel 85*bis* von den vereinigten Kammern abgegeben wird.

TRAGWEITE DES VORENTWURFS

1. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (nachstehend: Verordnung) wird die Möglichkeit geschaffen, eine Rechtsperson zu gründen, die darauf abzielt, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern. Diese Verordnung enthält unter anderem Regeln über die Rechtsstellung und die Rechtsform dieses Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (nachstehend: EVTZ), das einschlägige Recht, die Gründung, die Zusammensetzung, die Organe und die Aufgaben des Verbunds, seine Finanzmittel, seine Haftung, seine Kontrolle, seine Auflösung und den Rechtsschutz.

In der Verordnung werden den zuständigen Organen der Mitgliedstaaten bestimmte Kontrollzuständigkeiten hinsichtlich der Gründung und der Tätigkeit des EVTZ erteilt. So müssen - entsprechend der verfassungsmäßigen Struktur der betreffenden Mitgliedstaaten - die Teilnahme potenzieller Mitglieder, die Gründungsübereinkunft und die Satzung genehmigt werden und muss Änderungen der Gründungsübereinkunft oder wesentlichen Änderungen der Satzung zugestimmt werden (Artikel 4, Absätze 3, 5 und 6). Außerdem wird eine Kontrolle der Handlungen des EVTZ selber vorgesehen. Das betrifft vorerst eine Kontrolle der Verwaltung der dem betreffenden EVTZ zugeteilten öffentlichen Mittel, für die der Mitgliedstaat, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, eine zuständige Behörde bestimmt, bevor er seine Genehmigung zur Teilnahme an dem EVTZ erteilt (Artikel 6, Absatz 1). Dieselbe zuständige Behörde kann auf Antrag einer ein legitimes Interesse vertretenden zuständigen Behörde damit beauftragt werden, die Auflösung des EVTZ anzuordnen, wenn sie feststellt, dass der EVTZ die Anforderungen der Artikel 1, Absatz 2, und 7 der Verordnung nicht länger erfüllt (Artikel 14). Es wird auch bestimmt, dass, wenn ein EVTZ eine Tätigkeit durchführt, die gegen die Bestimmungen eines Mitgliedstaats über die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die öffentliche Sittlichkeit oder gegen das öffentliche Interesse eines Mitgliedstaats verstößt, eine zuständige Stelle dieses Mitgliedstaats diese Tätigkeit in seinem Hoheitsgebiet untersagen kann oder die Mitglieder, die seinem Recht unterliegen, verpflichten kann, aus dem EVTZ auszutreten, es sei denn, der EVTZ stellt die fragliche Tätigkeit ein (Artikel 13, Absatz 1).

Der zur Begutachtung vorgelegte Dekretvorentwurf zielt darauf ab, soweit Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft berührt werden, die Regierung der

.../...

Deutschsprachigen Gemeinschaft als für die Ausführung der Verordnung zuständige Behörde zu bezeichnen, insbesondere um die in dem einzigen Artikel des Entwurfs aufgezählten Handlungen auszuführen.

ZUSTÄNDIGKEIT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT

2. Die in dem Entwurf enthaltene Regelung umfasst zwei Hauptaspekte: einerseits die Kontrolle der Beschlüsse öffentlicher Stellen, dem EVTZ beizutreten, andererseits die Kontrolle der Handlungen des EVTZ selber. Beide Aspekte müssen getrennt untersucht werden.

3. Der Beschluss einer dezentralisierten Stelle, dem betreffenden EVTZ beizutreten, weicht - was seine Kontrolle betrifft - nicht wesentlich von anderen Beschlüssen einer solchen Stelle ab. Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist deshalb zuständig, diesbezüglich Regelungen zu verabschieden, insofern sie die Zuständigkeit hat, hinsichtlich der genannten Stellen die Verwaltungskontrolle zu regeln. Dabei müssen nicht nur die diesbezüglich der Deutschsprachigen Gemeinschaft durch das Gesetz vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft in Verbindung mit dem Sondergesetz vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen erteilten Zuständigkeiten berücksichtigt werden, sondern auch die Zuständigkeiten, deren Ausübung aufgrund des Dekrets der Wallonischen Region vom 27. Mai 2004 über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der untergeordneten Behörden durch die Deutschsprachige Gemeinschaft und des Dekrets vom 1. Juni 2004 der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit demselben Titel der Deutschsprachigen Gemeinschaft zukommt.

Zu der ersten Kategorie gehört die Kontrolle der in Artikel 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ⁽¹⁾ genannten Dienste, Einrichtungen und Unternehmen, die von der Deutschsprachigen Gemeinschaft selber errichtet worden sind und die Kontrolle der öffentlichen Sozialhilfezentren, für die die Deutschsprachige Gemeinschaft aufgrund von Artikel 5, § 1, II, Nr. 2, des Sondergesetzes vom 8. August

⁽¹⁾ Aufgrund von Artikel 5, § 1, des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ist dieser Artikel auf die Deutschsprachige Gemeinschaft entsprechend anwendbar.

1980⁽²⁾ zuständig ist. Zu der zweiten Kategorie gehören die Kontrolle der Kirchenfabriken und der Einrichtungen, die weltlichen Güter der anerkannten Kulte verwalten, und die Kontrolle der Gemeinden im Sinne von Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 und der Mehrgemeindepolizeizonen, die ausschließlich aus Gemeinden des deutschen Sprachgebiets bestehen⁽³⁾.

Der einzige Artikel bestimmt, dass, "soweit Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft berührt werden", die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft als die für die Ausführung der Bestimmungen der in diesem Artikel genannten Verordnung zuständige Behörde bezeichnet wird, sodass im Hinblick auf die Ausführung von Artikel 4, Absätze 3, 4 und 6, der Verordnung Nr. 1 dieses Artikels im Rahmen dieser Zuständigkeiten durchgeführt werden kann.

4.1. Die Kontrolle der Handlungen grenzüberschreitender Interessenvereinigungen steht in keiner ausdrücklichen Zuständigkeitsübertragung. Man muss deshalb überprüfen, ob, und wenn ja, in welchem Maße die Gemeinschaften und die Regionen diesbezüglich irgendeine Zuständigkeit ausüben können.

4.2. Aufgrund von Artikel 6, Absatz 1, der Verordnung führen die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, die Kontrolle der Verwaltung der öffentlichen Mittel durch den EVTZ durch, und für diese Aufgabe wird eine zuständige Behörde bestimmt. Artikel 14, Absatz 1, der Verordnung zufolge kann die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat, auf Antrag einer ein legitimes Interesse vertretenden zuständigen Behörde die Auflösung des EVTZ anordnen, wenn die in dem o.a. Artikel bestimmten Bedingungen erfüllt sind.

Obwohl es sich hier um eine Kontrolle des EVTZ selber und nicht um eine Kontrolle der innerstaatlichen dezentralisierten Stellen handelt, gibt es einen engen Zusammenhang zwischen beiden Kontrollformen, die beide nämlich darauf abzielen zu überprüfen, ob die Teilnahme der betreffenden Stellen an dem EVTZ das höhere Interesse

⁽²⁾ Aufgrund von Artikel 4, § 2, des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ist dieser Artikel auf die Deutschsprachige Gemeinschaft entsprechend anwendbar.

⁽³⁾ Die Ausübung dieser Zuständigkeiten ist aufgrund von Artikel 1, Absatz 1, Nrn. 1 und 5, der genannten Dekrete vom 27. Mai 2004 und 1. Juni 2004 der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen worden.

nicht beeinträchtigt, für dessen Einhaltung die Kontrollbehörde Sorge tragen muss. Beide Kontrollformen liegen demzufolge in einer Linie und es hat deshalb wenig Sinn, dass die zwei Kontrollformen von verschiedenen Behörden ausgeübt werden. Von der Zuständigkeit, die in den Artikeln 6, Absatz 1, und 14, Absatz 1, der Verordnung genannten Kontrollmechanismen auszuüben, muss deshalb angenommen werden, dass sie der Ausübung der Zuständigkeit hinsichtlich der Kontrolle des Beitritts zu dem EVTZ inhärent ist.

Die Zuständigkeit, die die Deutschsprachige Gemeinschaft somit aus ihren Zuständigkeiten hinsichtlich der Verwaltungskontrolle ableitet, um diese Kontrolle hinsichtlich des EVTZ auszuüben, muss gemäß Artikel 7 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, den Artikel 1, Absatz 1, Nr. 5, der Dekrete vom 27. Mai 2004 und 1. Juni 2004 für anwendbar auf die Deutschsprachige Gemeinschaft erklärt, unter Einhaltung der Zuständigkeiten ausgeübt werden, die andere Zuständigkeitsebenen im Bereich der spezifischen Kontrolle ausüben können. Es wird nämlich daran erinnert, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft zwar eine prinzipielle Zuständigkeit hinsichtlich der ordentlichen Kontrolle hat, dass diese Zuständigkeit aber zugunsten anderer Zuständigkeitsebenen in dem Maße ausfällt, wie Letztgenannte eine spezifische Kontrolle organisiert haben. Konkret gilt diese spezifische Kontrolle für die Handlungen, die in den diese Kontrolle organisierenden Regelungen definiert sind, und für die Aspekte, die die Angelegenheit betreffen, für die diese Kontrolle vorgeschrieben wird; die ordentliche Kontrolle, *in casu* die Kontrolle durch die Deutschsprachige Gemeinschaft, hinsichtlich derselben Handlungen bleibt somit für Aspekte uneingeschränkt gelten, die die zu der spezifischen Kontrolle Anlass gebende Angelegenheit nicht betreffen ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Was diese Probleme betrifft, siehe insbesondere das Gutachten 43.518/AV der Generalversammlung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates vom 18. September 2007 über einen Vorentwurf, der zu dem Dekret vom 19. Dezember 2007 "über die Genehmigungsaufsicht der Wallonischen Region über die ergänzenden Regelungen bezüglich der öffentlichen Straßen und des Verkehrs der öffentlichen Verkehrsmittel" geworden ist, Nrn. 6 und 7 (*Parl. Dok., W. Parl., 2007-2008, Nr. 680/1*).

⁽⁵⁾ Es wird nicht ausgeschlossen, dass eine spezifische Kontrolle für die von dem EVTZ durchgeführten Tätigkeiten erwogen werden kann, selbst wenn zahlreiche dieser Angelegenheiten gemäß Artikel 7, Absatz 4, der Verordnung sich auf "die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen, etwa der Polizei- und Regelungsbefugnis oder der Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik" beziehen, diesen Einrichtungen nicht anvertraut werden können.

Was das Anordnen der Auflösung des EVTZ oder die Zustimmung zu Änderungen der Gründungsübereinkunft oder der Satzung betrifft, ist dem, was oben in dem zweiten Absatz dieses Teils des Gutachtens bemerkt wurde, hinzuzufügen, dass derjenige, der über den Beitritt von Behörden zu dem EVTZ entscheiden - und also die Gründung eines EVTZ verhindern - kann, logischerweise auch den Änderungen der Gründungsübereinkunft und den (wesentlichen) Änderungen der Satzung zustimmen und die Auflösung des EVTZ anordnen können muss.

Wenn der betreffende EVTZ an belgischer Seite ausschließlich aus Mitgliedern zusammengesetzt ist, die unter den Zuständigkeitsbereich der Deutschsprachigen Gemeinschaft fallen, und der EVTZ seinen Sitz in Belgien hat, wird es deshalb der im Namen der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezeichneten zuständigen Behörde - gemäß dem einzigen Artikel des Entwurfs der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft - zukommen, die in den Artikeln 6 und 14 der Verordnung genannte Kontrolle auszuüben.

Die Lage wäre jedoch anders, würde der EVTZ an belgischer Seite auch noch aus Mitgliedern zusammengesetzt, die aufgrund der materiellen oder territorialen Zuständigkeitsverteilung unter den Zuständigkeitsbereich anderer Behörden als der Deutschsprachigen Gemeinschaft fallen (die föderale Behörde, eine andere Gemeinschaft oder eine Region). In diesem Fall ist die Ausübung der Kontrolle der Handlungen des EVTZ eine geteilte Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft und dieser anderen Behörden. Die die Kontrolle ausübende, zuständige Behörde kann also nichts anderes sein als eine Emanation aller an der Kontrolle beteiligten Behörden. Mit anderen Worten geht es dann um eine Angelegenheit, in der die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden nur in gemeinsamer Zusammenarbeit ausgeübt werden können, sodass die Zusammenarbeitspflicht folglich als zuständigkeitsverteilende Regel betrachtet werden muss ⁽⁶⁾. Ein geeignetes Mittel zur Verwirklichung dieser Zusammenarbeit ist der Abschluss eines oder mehrerer Zusammenarbeitsabkommen im Sinne von Artikel 92*bis*, § 1, des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

4.3.1. Führt ein EVTZ Tätigkeiten durch, die gegen die Bestimmungen eines Mitgliedstaats über die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche

⁽⁶⁾ Siehe diesbezüglich, zwar auf einem anderen Gebiet, Verfassungsgerichtshof, Nr. 132/2004, 14. Juli 2004, B.4.1 bis B.6.2 und Verfassungsgerichtshof, Nr. 128/2005, 13. Juli 2005, B.4.2 bis B.6.6.

Gesundheit oder die öffentliche Sittlichkeit oder gegen das öffentliche Interesse eines Mitgliedstaats verstoßen, so kann gemäß Artikel 13, Absatz 1, der Verordnung eine zuständige Stelle dieses Mitgliedstaats diese Tätigkeit in seinem Hoheitsgebiet untersagen oder die Mitglieder, die seinem Recht unterliegen, verpflichten, aus dem EVTZ auszutreten.

Im Gegensatz zu dem, was der Fall in den Artikeln 6, Absatz 1, und 14, Absatz 1, der Verordnung ist, wird in deren Artikel 13, Absatz 1, nicht die Bezeichnung "zuständige Behörde", sondern die Bezeichnung "zuständige Stelle" gebraucht, sodass es nicht notwendig um die in den Artikeln 6, Absatz 1, und 14, Absatz 1, der Verordnung genannte Kontrollstelle geht.

Unter Nr. 3 des einzigen Artikels des Entwurfs wird vorgeschrieben, dass Artikel 13, Absatz 1, der Verordnung nur dann "bei Verstoß [dieser Tätigkeiten] gegen das öffentliche Interesse" durchgeführt wird, während - wie bereits bemerkt wurde - die letzte Bestimmung der Verordnung auch "die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die öffentliche Sittlichkeit" betrifft.

4.3.2. Wenn es sich darum handelt, bestimmte Tätigkeiten des EVTZ zu untersagen, ist es - aufgrund der zuständigkeitsverteilenden Regeln - logisch, dass die Bezeichnung "zuständige Stelle" sich auf die Stelle bezieht, die gemäß dem innerstaatlichen Recht zuständig ist, die Einstellung der betreffenden Tätigkeiten anzuordnen. Die Deutschsprachige Gemeinschaft wird deshalb innerhalb der eigenen territorialen Zuständigkeitssphäre diese Zuständigkeit nur ausüben können, insofern die Untersagung der betreffenden Tätigkeit mit der Ausübung ihrer materiellen Zuständigkeit verbunden werden kann.

Was also die Ausführung von Artikel 13, Absatz 1, der Verordnung betrifft, insofern es um die Untersagung einer Tätigkeit wegen Verstoß gegen das öffentliche Interesse geht, ist diese Angelegenheit nicht als den Zuständigkeiten inhärent zu betrachten, die hinsichtlich der Kontrolle der Deutschsprachigen Gemeinschaft anvertraut werden, und zwar im Gegensatz zu dem, was unter vorstehenden Punkt 4.2. über die Durchführung von Artikel 6 der Verordnung dargelegt wurde.

Unter diesen Umständen versteht man nicht, warum gemäß dem einleitenden Satz des einzigen Artikels des Entwurfs die Deutschsprachige Gemeinschaft eine Tätigkeit

nicht untersagen könnte, "soweit Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft berührt werden", und zwar aus Gründen, die die öffentliche Ordnung, die öffentliche Gesundheit oder die öffentliche Sittlichkeit betreffen, für die sie zuständig wäre. Der einzige Artikel, Nr. 3, ist dahingehend zu ergänzen.

Da die Angelegenheit der öffentlichen Sicherheit im Prinzip in die ausschließliche Zuständigkeit der föderalen Behörde fällt, kann angenommen werden, dass diese Angelegenheit in den einzigen Artikel, Nr. 3, des Entwurfs nicht aufgenommen wird.

4.3.3. Die Frage erhebt sich, ob man derselben Argumentation hinsichtlich der Anforderung folgen kann, dass aufgrund der nationalen Gesetzgebung errichtete Mitglieder des EVTZ sich daraus zurückziehen, wenn eine in Artikel 13, Absatz 1, der Verordnung genannte Tätigkeit ausgeübt wird.

Dieses könnte auf den ersten Blick als ein Akzessorium der Zuständigkeit betrachtet werden, zu dem Beitritt zu dem EVTZ zuzustimmen, sodass die Strafe von der für die Erteilung der Zustimmung zu dem Beitritt zu dem EVTZ zuständigen Behörde aufgrund eines Gedankengangs verhängt werden sollte, der demjenigen ähnlich ist, dem weiter oben in Bezug auf die Durchführung von Artikel 6 der Verordnung gefolgt wurde⁽⁷⁾.

Man bemerke jedoch, dass die in Artikel 13, Absatz 1, der Verordnung erteilte Zuständigkeit ausdrücklich an die Ausführung einer bestimmten Tätigkeit gebunden ist und erst ausgeübt werden kann, wenn der EVTZ die betreffende Tätigkeit nicht einstellt. Daraus ergibt sich, dass die oben gestellte Frage positiv zu beantworten ist⁽⁸⁾: die Zuständigkeit hinsichtlich der Verpflichtung für einige Mitglieder, sich aus dem EVTZ zurückzuziehen, wenn dieser seine gesetzwidrige Tätigkeit nicht einstellt, kommt - genau wie das Verbot, diese Tätigkeiten auszuüben - der Stelle zu, die dem innerstaatlichen Recht zufolge für die Anordnung deren Einstellung zuständig ist. Es ist dennoch darauf hinzuweisen, dass die zuständige Behörde bei der Ausübung der durch Artikel 13, Absatz 1, der Verordnung erteilten Zuständigkeit auch auf innerstaatlicher Ebene im Lichte der Zuständigkeitsverteilung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird beachten müssen, wie Artikel 13, Absatz 2, übrigens auf europarechtlicher Ebene im Wesentlichen daran erinnert.

⁽⁷⁾ Siehe Bemerkung 4.2 weiter oben.

⁽⁸⁾ Bemerkung 4.3.3, Absatz 1.

UNTERSUCHUNG DES TEXTES

Einzigster Artikel

5. In dem einzigen Artikel wird die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft als zuständige Behörde für die Ausführung der Verordnung bezeichnet, "soweit Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft berührt werden". Es empfiehlt sich, die betreffenden Zuständigkeiten zu präzisieren oder wenigstens die Begründung diesbezüglich im Lichte des Obenstehenden zu ergänzen.

6. Es muss überprüft werden, ob zur Ausführung der durch die Verordnung den Mitgliedstaaten erteilten Zuständigkeiten noch andere Regeln bestimmt werden müssen.

7. Wie bereits unter 4.3.1 bemerkt wurde, wird in Artikel 13, Absatz 1, der Verordnung mit der Bezeichnung "zuständige Stelle" auf die Stelle hingewiesen, die gemäß dem internen Recht zuständig ist, die darin genannte Tätigkeit zu untersagen. Aufgrund der gesamten Bemerkung 4.3 ist deshalb zu überprüfen, ob es innerhalb der Grenzen der Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft noch notwendig ist, die Regierung für die Ausübung dieser Zuständigkeit zu bezeichnen. Trifft dies zu, so muss diese Zuständigkeit auf jeden Fall verdeutlicht werden.

Die vereinigten Kammern setzten sich zusammen aus

den Herren	Y. KREINS,	Kammervorsitzender, Vorsitzender,
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
Frau	M. BAGUET,	
den Herren	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	Staatsräte,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	
den Damen	H. BOSLY,	Beisitzer der
	A. WEYEMBERGH,	Gesetzgebungsabteilung,
	B. VIGNERON,	
	A.-M. GOOSSENS,	Kanzler.

Die Berichte wurden von Herrn. R. WIMMER, Auditor, und Herrn D. VAN ECKHOUTTE, beigeordneter Auditor, vorgelegt.

DER KANZLER,

DER VORSITZENDE,

A.-M. GOOSSENS

Y. KREINS

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Herrn E. HAESBROUCK, erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

D. LANGBEEN