



ÜBERSETZUNG

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 55.529/4
vom 27. März 2014

über

einen Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft
,über touristische Wege‘

Am 26. Februar 2014 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von der Ministerin für Kultur, Medien und Tourismus der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Dekretvorentwurf ‚über touristische Wege‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der vierten Kammer am 27. März 2014 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Jacques JAUMOTTE und Bernard BLERO, Staatsräte, und Colette GIGOT, Kanzler.

Der Bericht wurde von Roger WIMMER, Erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 27. März 2014 abgegeben.

*

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs, die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

1.1. Laut der Begründung zielt der Dekretvorentwurf auf „die einheitliche Kennzeichnung touristischer Wege“ im deutschen Sprachgebiet ab.

Er definiert den touristischen Weg als die „Wegstrecke, die zu Erkundungs- und Erholungszwecken genutzt wird und die ständig durch Markierungszeichen ausgewiesen ist“ (Artikel 1 Nr. 1). Dem Kommentar zu Artikel 1 nach handelt es sich um Wege, die hauptsächlich von Fußgängern, aber auch von Radfahrern oder eventuell Reitern genutzt werden und die ständig beschildert sind.

Im Dekretvorentwurf wird „die Kennzeichnung touristischer Wege [der] vorherige[n] und ausdrückliche[n] Genehmigung der Regierung“ unterworfen (Artikel 2).

Der Antrag auf Erteilung einer Genehmigung wird über die „TAO (Tourismusagentur Ostbelgien)“ an die Regierung gerichtet und unterliegt dem „Gutachten der Forstdirektion, wenn der geplante touristische Weg ganz oder teilweise durch ein Forstgebiet führt“ (Artikel 1 Nr. 3, Artikel 2 Absatz 2 dritter Gedankenstrich, und Artikel 3 des Dekretvorentwurfs). Das Wort „Forstdirektion“ in den Artikeln 2 und 3 zielt – ungenau – auf die zuständige Dienststelle der Wallonischen Region im Öffentlichen Dienst der Wallonie, dessen „Operative Generaldirektion Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt“ u.a. aus einer „Abteilung Studie des Natur- und Agrarbereichs“, die insbesondere die „Direktion der Forste“ enthält, und einer „Abteilung Natur und Forstwesen“, die insbesondere in eine „Direktion der Natur“ und eine „Direktion der Forstressourcen“ aufgeteilt wird, besteht¹.

Der Begründung nach „ist es notwendig, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft ein eigenes Dekret für das deutsche Sprachgebiet verabschiedet“ aufgrund „der Novellierung des Forstdekretes der Wallonischen Region vom 15. Juli 2008, dessen Artikel 21 Abs. 1 Nr. 5 auf eventuelle Vorschriften der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Kennzeichnung touristischer Wanderwege verweist“.

¹ Erlass der Wallonischen Regierung vom 1. Februar 2007 „zur Festlegung des Stellenplans des Öffentlichen Dienstes der Wallonie“.

Artikel 20 Absatz 1 des Dekrets der Wallonischen Region vom 15. Juli 2008 ‚über das Forstgesetzbuch‘ legt die Regel fest, dass „der Zugang der Fußgänger außerhalb der Straßen, Wege, Pfade und Flächen verboten [ist]“. Artikel 21 Absatz 1 bestimmt Folgendes:

„Unbeschadet von Artikeln 27 und 28 ist der Zugang der Radfahrer, Skiläufer und Führer von Zug-, Last- oder Reittieren außerhalb der folgenden Stellen verboten:

1° der Straßen;

2° der Wege;

3° der zu diesem Zweck gemäß Artikel 26, Absatz 4 markierten Pfade;

4° der dazu bestimmten Flächen;

5° der permanent angelegten Fahrstraßen, die den Verpflichtungen unterliegen, die durch das Dekret vom 1. April 2004 über die markierten touristischen Fahrstraßen, die Wanderkarten und die Wanderbeschreibungen oder durch gleichwertige Bestimmungen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorgeschrieben sind“².

1.2. Ziel des Verfassers des Dekretvorentwurfs ist es also, im Rahmen seiner Zuständigkeit in Sachen Tourismus die in Artikel 21 Absatz 1 Nr. 5 des Dekrets der Wallonischen Region vom 15. Juli 2008 genannten „gleichwertigen Bestimmungen“ nach dem Vorbild von den für das französische Sprachgebiet durch das Dekret der Wallonischen Region vom 1. April 2004 über die markierten touristischen Fahrstraßen, die Wanderkarten und die Wanderbeschreibungen festgelegten Regeln zu verabschieden, dessen Artikel 15 §§ 2 und 3, und Artikel 16 Absatz 1 Folgendes bestimmen:

„Art. 15. [...]

§ 2. Lorsque l'itinéraire envisagé est, en tout ou en partie, situé en forêt, le Commissariat général au tourisme envoie la demande d'autorisation pour avis à l'inspecteur général de la Division nature et forêts de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, dénommé ci-après l'inspecteur général, en même temps qu'il notifie au demandeur l'accusé de réception visé au paragraphe précédent.

Dans un délai de quarante-cinq jours à dater du moment où le dossier lui est transmis, l'inspecteur général rend un avis motivé et le notifie au Commissariat général au tourisme et, par lettre recommandée à la poste, au demandeur. En cas d'absence de notification de l'avis dans le délai fixé, il est passé outre par le Commissariat général au tourisme.

² Diese Bestimmung steht in Kapitel IV von Titel 3 des Dekrets vom 15. Juli 2008 (Artikel 13 bis 29), welches Kapitel sich auf den ‚Verkehr der Öffentlichkeit in den Forsten und Wäldern‘ bezieht. Sie ist gemäß Artikel 35 Absatz 2 des Erlasses der Wallonischen Regierung vom 27. Mai 2009 ‚über das Inkrafttreten und die Ausführung des Dekrets vom 15. Juli 2008 über das Forstgesetzbuch‘ am 14. September 2009 in Kraft getreten.

§ 3. Dans l'hypothèse où le Commissariat général au tourisme ne partage pas l'avis défavorable rendu par l'inspecteur général, il envoie, dans les quinze jours de la réception de cet avis, la demande d'autorisation pour avis conforme à la Commission régionale. Il envoie en même temps au demandeur, par lettre recommandée à la poste, copie de cette demande d'avis.

Dans les soixante jours à dater du moment où le dossier est transmis à son président, la Commission régionale rend un avis motivé et le notifie au Commissariat général au tourisme et, par lettre recommandée à la poste, au demandeur. En cas d'absence de notification de l'avis dans le délai fixé, il est passé outre par le Commissariat général au tourisme.

Art. 16. Le Commissariat général au tourisme statue sur la demande d'autorisation de baliser un itinéraire permanent et notifie sa décision au demandeur dans les six mois à dater de l'envoi de l'accusé de réception visé à l'article 15, § 1^{er}.

[...]“.

1.3. Im Unterschied zu der Wallonischen Region, die dafür zuständig ist, im Rahmen der übertragenen Gemeinschaftsangelegenheiten den Tourismus³, und im Rahmen der Regionalangelegenheiten u.a. den Umweltschutz⁴, den Naturschutz und die Erhaltung der Natur⁵, die Wälder⁶ und, was die öffentlichen Arbeiten und den Verkehr betrifft, die Straßen und ihre Nebenanlagen⁷ sowie die rechtliche Regelung für Landwege⁸ zu regeln, ist die Deutschsprachige Gemeinschaft nur in Sachen Tourismus, mit Ausnahme der o.a. Regionalangelegenheiten, zuständig. Demzufolge ist der Verfasser des Vorentwurfs nicht befugt, um mit einem Dekret die Anträge auf Erteilung einer Genehmigung zur Kennzeichnung eines touristischen Weges, der ganz oder teilweise durch ein Forstgebiet

³ Aufgrund von Artikel 3 Nr. 2 der Dekrete vom 19. und vom 22. Juli 1993 zur Übertragung der Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und an die Französische Gemeinschaftskommission; es handelt sich um eine Zuständigkeit, die die Wallonische Region in den Grenzen des französischen Sprachgebiets ausübt. Im Sondergesetz vom 6. Januar 2014 über die Sechste Staatsreform wird der Tourismus aus den Gemeinschaftsangelegenheiten ausgelassen (Artikel 3, mit dem Artikel 4 Nr. 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ‚zur Reform der Institutionen‘ geändert wird), und darin wird er zu einer Regionalangelegenheit (Artikel 17, mit dem Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ergänzt wird), mit Inkrafttreten am 1. Juli 2014 (Artikel 67 Absatz 1). In Entwürfen von Übertragungsdekreten der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft wird jedoch vorgesehen, den Tourismus, der zu einer Regionalangelegenheit geworden ist, von der Wallonischen Region auf die Deutschsprachige Gemeinschaft zu übertragen: siehe den in der Plenarsitzung des Parlaments der Wallonischen Region vom 26. März 2014 angenommenen Dekretentwurf ‚über die Ausübung der Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich des Tourismus durch die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ (*Parl. Dok.*, Wall. Parl., 2013-2014, Nr. 997/3) ; siehe auch *Parl. Dok.*, Parl. DG, 2013-2014, Nr. 213/1.

⁴ Artikel 6 § 1 II Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

⁵ Artikel 6 § 1 III Nr. 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

⁶ Artikel 6 § 1 III Nr. 4 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

⁷ Artikel 6 § 1 X Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

⁸ Artikel 6 § 1 X Absatz 1 Nr. 2bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

führt, zur Begutachtung der für die Wälder zuständigen Dienststelle der Wallonischen Region vorzulegen. Solch eine Bestimmung zielt nämlich darauf ab, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft, deren Regierung befugt wird, um die Kennzeichnungsgenehmigung der durch ein Forstgebiet führenden touristischen Wege zu erteilen, die Erfordernisse bezüglich der von der Wallonischen Region u.a. im Bereich der Umwelt und im Bereich des Schutzes und der Erhaltung der Natur und der Wälder betriebenen Politik tatsächlich berücksichtigt. Die Bestimmung hat demzufolge mit den Angelegenheiten, die die Deutschsprachige Gemeinschaft aufgrund ihrer Zuständigkeit in Sachen Tourismus regeln darf, nichts zu tun.

Wie die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates es in ihrem am 26. Januar 2004 abgegebenen Gutachten 35.971/4 über einen Vorentwurf eines Dekrets über das Forstgesetzbuch diesbezüglich bemerkt hat⁹, „[...] il est difficile de régler le balisage des itinéraires de promenade en forêt sans envisager cette matière en même temps du point de vue de la protection des forêts et sous l'angle de la politique du tourisme“, sodass „[e]u égard à la répartition des compétences dans ladite matière, on peut [...] se demander si, comme la section de législation du Conseil d'État l'avait déjà observé dans le passé¹⁰, il n'y aurait pas lieu d'envisager la conclusion, sur ce point, d'un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone“¹¹.

Im Rahmen des vorliegenden Dekretvorentwurfs ist der Abschluss eines solchen Zusammenarbeitsabkommens mit der Wallonischen Region unvermeidlich, wenn der Verfasser des Vorentwurfs die Bestimmung aufrechterhalten möchte, laut derer die Anträge auf Erteilung einer Genehmigung zur Kennzeichnung eines touristischen Weges, der ganz oder teilweise durch ein Forstgebiet führt, zur Begutachtung der zuständigen Dienststelle der Wallonischen Region vorzulegen sind. Falls solch ein Zusammenarbeitsabkommen abgeschlossen wird, muss dies auch bestimmen, was passiert, wenn die zuständige regionale Dienststelle ein ungünstiges Gutachten abgibt.

Falls dieses Begutachtungsverfahren nicht beibehalten wird, ist der Dekretvorentwurf so zu revidieren, dass er sich darauf beschränkt, den Tourismus zu regeln, wobei für die Ausübung dieser Zuständigkeit besonders darauf zu achten ist, dass keine Regeln vorgeschrieben werden, die die Befugnisse der Wallonischen Region u.a. in Bezug auf den Umweltschutz, den Naturschutz und die Erhaltung der Natur, die Wälder, die Straßen und ihre Nebenanlagen sowie die rechtliche Regelung für Landwege übermäßig beeinträchtigen

⁹ *Parl. Dok.*, Wall. Parl., 2003-2004, Nr. 703/1, S. 51-52.

¹⁰ Fußnote 49 aus dem zitierten Gutachten: Voir l'observation générale n° 1 de l'avis 24.789/9, donné le 8 janvier 1996, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 'visant à exécuter les articles 186bis, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier'.

¹¹ Siehe auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nr. 68/96 vom 28. November 1996, das am 25. Juni 2003 abgegebene Gutachten 35.475/4 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Wallonischen Region vom 1. April 2004 über die markierten touristischen Fahrstraßen, die Wanderkarten und die Wanderbeschreibungen geworden ist (*Parl. Dok.*, Wall. Parl., 2003-2004, Nr. 601/1, S. 23) und das am 19. Mai 2008 abgegebene Gutachten 44.364/4 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Wallonischen Region vom 15. Juli 2008 'über das Forstgesetzbuch' geworden ist (*Parl. Dok.*, Wall. Parl., 2007-2008, Nr. 806/1, S. 43).

würden. Hier stellt sich noch die Frage, ob es in Anbetracht der verschiedenen sich stark überschneidenden Zuständigkeiten in diesem Bereich nicht ratsamer wäre, den Abschluss eines Zusammenarbeitsabkommens diesbezüglich vorzusehen.

2. Laut Artikel 6 des Dekretvorentwurfs hat die Anerkennung als touristischer Weg die Erklärung des öffentlichen Nutzens des Weges zur Folge, was „bedeutet, dass der Inhaber der Genehmigung die Ermächtigung hat, die entsprechenden Markierungszeichen auf jedem anliegenden Träger, wie Mauern, Fassaden, Pfählen und Masten, ungeachtet der Eigentumsverhältnisse anzubringen“ (siehe den Kommentar zum Artikel).

In ihrem am 30. Januar 2008 abgegebenen Gutachten 43.526/4 über einen Vorentwurf, der zum Dekret vom 23. Oktober 2008 ‚portant diverses mesures relatives aux établissements d’hébergement touristique, aux attractions touristiques et aux itinéraires touristiques balisés‘¹² und zum Dekret vom 23. Oktober 2008 ‚relatif aux permissions de voiries des itinéraires touristiques balisés et modifiant le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d’intérêt public‘ geworden ist, hat die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats Folgendes bemerkt¹³:

„À l’appui de la mise en œuvre effective de sa politique en matière de tourisme, la Région wallonne organise donc l’octroi, par la voie de dispositions générales, de permissions de voirie dotant leurs bénéficiaires des prérogatives prévues dans le paragraphe examiné.

À cet égard, il doit être rappelé qu’en vertu de l’article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne les travaux publics et le transport, pour :

‘1^o les routes et leurs dépendances ;

[...]

2^o*bis* le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu’en soit le gestionnaire, à l’exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges’.

Il est admis que les compétences ainsi définies emportent celle de régler l’usage privatif du domaine de la voirie qui relève des compétences des Régions.

Par conséquent, force est de constater que l’article 6*bis*, § 1^{er}, en projet, règle dans un même décret une matière communautaire transférée à la Région wallonne – en l’occurrence la matière du tourisme – et une matière régionale – en l’occurrence le régime juridique de la voirie terrestre comprenant la politique relative à l’octroi des autorisations domaniales.

¹² *Parl. Dok.*, Wall. Parl., 2007-2008, Nr. 834/1, S. 32-33.

¹³ *Parl. Dok.*, Wall. Parl., 2007-2008, Nr. 835/1, S. 4.

Comme la section de législation l'a observé à de multiples reprises, cela ne peut être admis.

Il convient donc de prévoir, conjointement au vote du décret examiné, l'adoption concomitante d'un décret dans la matière régionale identifiée ci-avant et ayant pour but de stipuler, par voie de dispositions générales, qu'en vue du balisage des itinéraires touristiques qui seraient reconnus par les autorités compétentes des permissions de voirie impliquant les prérogatives envisagées par l'avant-projet sont octroyées.

L'article 6bis, § 1^{er}, en projet, doit donc être omis ; en effet, l'avant-projet présentement examiné doit se borner à régler la matière communautaire du tourisme“.

Die beanstandete Bestimmung wurde infolge dieser Bemerkung ausgelassen und die Wallonische Region hat das Dekret vom 23. Oktober 2008 ‚relatif aux permissions de voirie des itinéraires touristiques balisés et modifiant le décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallon‘ verabschiedet, dessen Artikel 1 Folgendes bestimmt:

„Dès qu'un projet d'itinéraire touristique balisé permanent a fait l'objet d'une autorisation par les autorités compétentes, il devient d'utilité publique et le bénéficiaire de l'autorisation devient, pour l'apposition des balises, un permissionnaire de voirie habilité à fixer celles-ci sur tout support riverain tels que murs, façades, poteaux jouxtant la voie publique ainsi que sur tout support implanté sur le domaine public et appartenant à l'autorité publique ou à tout concessionnaire de voirie ou permissionnaire de voirie, pour autant que le placement des balises ne contrevienne pas à d'autres dispositions légales ou réglementaires, n'entrave pas la fonction du support utilisé, et ne fait pas obstacle au droit du gestionnaire domanial d'imposer, à tout moment, ce que les besoins et l'intérêt de la collectivité requièrent“.

Daraus folgt, dass Artikel 6 des Vorentwurfs die Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Sachen Tourismus überschreitet und dass er auszulassen ist.

3. In den Artikeln 3 und 7 des Dekretvorentwurfs werden der „Tourismusagentur Ostbelgien“ Aufgaben anvertraut.

Im Kommentar zum Artikel 2 steht:

„[...] , entscheidet die Regierung über die Erteilung einer diesbezüglichen Genehmigung, wobei die Tourismusagentur Ostbelgien (TAO) insofern eine koordinierende Rolle erfüllt, als die Anträge über die Agentur einzureichen sind“.

Die Tourismusagentur Ostbelgien ist eine gemeinnützige Stiftung deren Gegenstand ist, „den Tourismus der Deutschsprachigen Gemeinschaft [...] und der Gemeinden Malmedy und Weismes in jeder Form [...] zu fördern“ (Artikel 3 der Satzungen).

Diese Stiftung erhält eine jährliche Bezuschussung, die im allgemeinen Ausgabenhaushaltsplan¹⁴ und in Artikel 8 des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft, unterzeichnet in Eupen am 26. November 1998¹⁵, festgelegt ist.

Es ist daran zu erinnern, dass die Zusammenarbeit mit einer juristischen Person des Privatrechts erst möglich ist, wenn der in der Verfassung verankerte Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz eingehalten wird. Dem Gleichheitsgrundsatz zufolge muss diese juristische Person des Privatrechts anhand von objektiven Kriterien und nach einem Vergleich der Bewerbungen ausgewählt werden.

Jedoch stellt selbst die rechtliche Qualifizierung der gemeinnützigen Stiftung „Tourismusagentur Ostbelgien“ Fragen.

Es handelt sich, in der Tat um eine Einrichtung mit öffentlichen Aufträgen – gleich, ob es sich um den in diesem Dekretvorentwurf vorgeschriebenen Auftrag oder um die Aufträge, die durch die mit den Behörden aufgrund von Artikel 40 ihrer Satzungen abgeschlossenen Abkommen anvertraut worden sind, handelt –, die hauptsächlich von den Behörden finanziert wird und deren Verwaltungs- und Geschäftsführungsorgan sich für mehr als die Hälfte aus von den Behörden bezeichneten Mitgliedern zusammensetzt (Artikel 4 und 11 der Satzungen).

Unter Berücksichtigung all dieser Merkmale sollten die Gründung, die Befugnis und das Funktionieren der Tourismusagentur Ostbelgien, sowie die Aufsicht darüber gemäß Artikel 9 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, der durch Artikel 5 § 1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 ‚über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft‘ auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für anwendbar erklärt worden ist, durch ein Dekret geregelt werden¹⁶.

¹⁴ Im allgemeinen Ausgabenhaushaltsplan 2014 wird ein Betrag von 736 000 Euro vorgesehen.

¹⁵ In dieser Bestimmung handelt es sich um „das Verkehrsamt der Ostkantone“, das durch die gemeinnützige Stiftung „Tourismusagentur Ostbelgien“ ersetzt wurde, deren Statuten in den Anlagen zum *Belgischen Staatsblatt* vom 24. Oktober 2011 veröffentlicht worden sind.

¹⁶ Vergleiche mit den Artikeln 3 und folgenden des Dekrets der Wallonischen Region vom 27. Mai 2004 ‚relatif à l’organisation du tourisme‘.

Außerdem erfordert die Tatsache, dass die Einrichtung ihre Aufgaben auf dem deutschen Sprachgebiet und teilweise auf dem französischen Sprachgebiet erfüllt, dass ein Zusammenarbeitsabkommen gemäß Artikel 92*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 abgeschlossen wird.

4. Demzufolge muss der Dekretvorentwurf gründlich revidiert werden.

DER KANZLER

Der PRÄSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Roger WIMMER, Erster Auditor, übersetzt.

DER HAUPTKANZLER,

Danièle LANGBEEN