



Übersetzung

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 58.869/4
vom 24. Februar 2016

über

einen Dekretvorentwurf der Deutschsprachigen Gemeinschaft
,zur Förderung des Tourismus‘

Am 27. Januar 2016 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von der Vize-Ministerpräsidentin, Ministerin für Kultur, Beschäftigung und Tourismus der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Dekretvorentwurf ‚zur Förderung des Tourismus‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der vierten Kammer am 24. Februar 2016 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Martine BAGUET und Bernard BLERO, Staatsräte, Yves DE CORDT und Marianne DONY, Beisitzer, und Colette GIGOT, Kanzler.

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

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 24. Februar 2016 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.

ZUSTÄNDIGKEIT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT

Wie aus Artikel 2 hervorgeht, zielt der Vorentwurf darauf ab, die Rahmenbedingungen für die Anerkennung und Einstufung touristischer Unterkünfte, die im deutschen Sprachgebiet gelegen sind, für die Bezuschussung von touristischen Organisationen und für die Bezuschussung von Initiativen zur Förderung des Tourismus festzulegen.

In der Begründung steht Folgendes:

„Da die Gesamtheit der bestehenden Regeltexte im Bereich Tourismus einer grundsätzlichen Überarbeitung bedarf, wurde ein Tourismus-Kodex erarbeitet, der alle bisherigen und zusätzlichen Befugnisse übersichtlich in einem Dekret regelt.“

Durch Artikel 30 des Vorentwurfs werden das Dekret vom 23. November 1992 'über Ferienwohnungen, Gästezimmer und „Bed and Breakfast“, das Dekret vom 9. Mai 1994 'über Unterkünfte- und Hotelbetriebe', das Dekret vom 9. Mai 1994 'über Camping und Campingplätze' und das Dekret vom 17. Februar 2003 'über die Anerkennung und Förderung der Verschönerungsvereine, Verkehrsvereine und deren Dachverbände sowie der Informationsbüros und Infopunkte' aufgehoben.

Wie die Begründung es betont, haben die Artikel 3 und 17 des Sondergesetzes vom 6. Januar 2014 'über die Sechste Staatsreform' das Wort „Tourismus“ in Artikel 4 Nr. 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 - der den Tourismus zu den kulturellen Angelegenheiten und somit zu den Gemeinschaftsbefugnissen zählte - gestrichen und eine Nr. 9 mit dem Verweis auf den „Tourismus“ in Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980, der die regionalen Befugnisse im Wirtschaftsbereich festhält, eingefügt.

Durch Artikel 2 § 5 des Sondergesetzes vom 16. Juli 1993 'zur Vollendung der föderalen Staatsstruktur' war die Zuständigkeit bezüglich der Niederlassungsbedingungen im Bereich Tourismus den Regionen bereits übertragen worden.

Der Deutschsprachigen Gemeinschaft sind beide Regionalangelegenheiten durch die Dekrete vom 27. März 2014 (Wallonische Region) und 31. März 2014 (Deutschsprachige Gemeinschaft) über 'die Ausübung der Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich des Tourismus durch die Deutschsprachige Gemeinschaft' übertragen worden.

Wie bestimmte durch Artikel 30 des Vorentwurfs¹ aufgehobene Dekrete regelt der Vorentwurf sowohl die in Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 9 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 'zur Reform der Institutionen' erwähnte Angelegenheit als auch die Angelegenheit im Sinne von Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 6 dieses Sondergesetzes, nämlich den Tourismus und die Niederlassungsbedingungen im Bereich Tourismus.

EINHALTUNG DER RICHTLINIE 2006/123/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES VOM 12. DEZEMBER 2006
„ÜBER DIENSTLEISTUNGEN IM BINNENMARKT“

1. Laut Artikel 1 zielt der Vorentwurf darauf ab, die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 'über Dienstleistungen im Binnenmarkt' (nachstehend: die Richtlinie 2006/123/EG) teilweise umzusetzen.

In der Begründung wird auf das Folgende hingewiesen:

„Der Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (abgekürzt: Dienstleistungsrichtlinie, hiernach DLR) umfasst nicht nur klassische Erbringer wirtschaftlicher Dienstleistungen sondern grundsätzlich alle „Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.“ (DLR Art. 2 (1)). Der Begriff der Dienstleistung wird darüber hinaus weit definiert als „selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“ (DLR Art. 4 Nr. 1). Das Betreiben touristischer Unterkünfte ist eine Dienstleistung, die fraglos in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.“

Diese Richtlinie wurde allerdings unter Berücksichtigung der o.a. Zuständigkeitsverteilung durch folgende Dekrete umgesetzt:

- das 'Dienstleistungsdekret' der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 15. März 2010, was den Tourismus angeht²,

- das Dekret der Wallonischen Region vom 10. Dezember 2009 'zur Umsetzung von Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt', was die Niederlassungsbedingungen im Bereich Tourismus betrifft³.

¹ In seinem Entscheid Nr. 29/2015 vom 12. März 2015 hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass Kapitel III des Dekrets vom 9. Mai 1994 'über Unterkünfte- und Hotelbetriebe' die in die Zuständigkeit der Regionen fallenden Niederlassungsbedingungen im Bereich Tourismus regelte.

² Gemäß Artikel 3 Absatz 1 gilt das Dekret für Dienstleistungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Deutschsprachigen Gemeinschaft fallen.

³ Gemäß Artikel 3 § 1 gilt das Dekret insbesondere unbeschadet der nach Artikel 139 der Verfassung an die Deutschsprachige Gemeinschaft abgetretenen regionalen Kompetenzen für den Bereich der Dienstleistungen.

Das entworfene Dekret bezweckt nicht die Umsetzung dieser Richtlinie, zielt dagegen darauf ab, Regeln in einem durch ihr geregelten Bereich festzulegen.

Zurzeit müssen die Unterkünfte⁴- und Hotelbetriebe⁵ über eine Sicherheitsbescheinigung verfügen. Außerdem unterliegt der Hotelbetrieb der Bedingung, dass eine vorherige Genehmigung, „Hotelgenehmigung“ genannt, erhalten wird (Artikel 19 des Dekrets vom 9. Mai 1994 'über Unterkünfte- und Hotelbetriebe').

Für die Benutzung eines Campingplatzes ist die Erhaltung einer vorherigen Genehmigung, „Campinggenehmigung“ genannt, erforderlich (Artikel 4 des Dekrets vom 9. Mai 1994 'über Camping und Campingplätze').

Derzeit ist eine Anerkennung hingegen nur für die Verwendung der Bezeichnungen „Ferienwohnungen“⁶, „Gästezimmer“⁷ und „Bed and Breakfast“⁸ oder einer Übersetzung dieser Bezeichnungen erforderlich (Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets vom 23. November 1992).

In den Artikeln 12 und folgenden des Vorentwurfs wird eine Anerkennungsregelung mit Strafvorschriften⁹ für alle touristischen Unternehmungen eingeführt, die in Artikel 3 § 1 Nr. 2 des Vorentwurfs definiert werden¹⁰ und einer der in Artikel 8 des Vorentwurfs erwähnten Kategorien (Hotel, Ferienwohnung, Bed & Breakfast, Gruppenunterkunft und Campingplatz) angehören^{11 12}, mit Ausnahme von:

⁴ Artikel 1 Absatz 2 des Dekrets vom 9. Mai 1994 'über Unterkünfte- und Hotelbetriebe' bestimmt:

„Als Unternehmungen gelten gewerbliche oder touristische Betriebe, die :

1° regelmäßig oder gelegentlich Unterkunft mit oder ohne Mahlzeiten anbieten;

2° über mindestens vier Zimmer oder über Einrichtungen verfügen, in denen insgesamt mindestens zehn Personen untergebracht werden können;

3° über eine Sicherheitsbescheinigung verfügen.“

⁵ Artikel 1 Absatz 3 des Dekrets vom 9. Mai 1994 'über Unterkünfte- und Hotelbetriebe' bestimmt:

„Als Hotelbetrieb gelten gewerbliche oder touristischen Betriebe, die :

1° regelmäßig oder gelegentlich Unterkunft mit oder ohne Mahlzeiten anbieten ;

2° über mindestens vier Zimmer verfügen, die ausschließlich der Unterbringung von Gästen dienen;

3° Unterkunft für mindestens eine Nacht anbieten ;

4° über eine Sicherheitsbescheinigung und eine Hotelgenehmigung verfügen.“

⁶ Ein möbliertes Haus oder Appartement, das ausschließlich für die Vermietung zu touristischen Zwecken bestimmt ist, und zwar während mindestens neun Monaten eines selben Kalenderjahres (Artikel 1 des Dekrets vom 23. November 1992).

⁷ Ein oder mehrere möblierte Zimmer, die keine Ferienwohnungen sind, im Wohnhaus und am Verbleib des Antragstellers gelegen, zum Zwecke der Vermietung an Touristen (Artikel 1 1bis des Dekrets vom 23. November 1992).

⁸ Ein oder mehrere möblierte Zimmer, die keine Ferienwohnungen sind, zum Zwecke der Vermietung an Touristen.(Artikel 1 1ter des Dekrets vom 23. November 1992).

⁹ Artikel 26 bis 28 des Vorentwurfs.

¹⁰ Einrichtung, die Touristen Übernachtungen gegen Entgelt anbietet und die auf dem Tourismusmarkt angeboten wird.

¹¹ In dem Kommentar zu Artikel 8 steht das Folgende:

- Bed & Breakfast mit weniger als drei Zimmern;

- einem Gelände, das während höchstens fünfundsiebzig Tagen pro Jahr ausschließlich organisierten Gruppen von Lagerteilnehmern unter Aufsicht eines oder mehrerer Aufseher zur Verfügung gestellt wird, wenn es sich bei den Unterkünften ausschließlich um Zelte handelt.

2. Die Richtlinie 2006/123/EG zielt darauf ab, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten zu beseitigen.

Zu diesem Zweck wird darin insbesondere vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur unter Beachtung einer ganzen Reihe von in der Richtlinie 2006/123/EG erwähnten Bedingungen Genehmigungsregelungen unterwerfen dürfen (Artikel 9 bis 13 der Richtlinie).

So lautet Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 2006/123/EG wie folgt¹³:

„Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann Genehmigungsregelungen unterwerfen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

a) die Genehmigungsregelungen sind für den betreffenden Dienstleistungserbringer nicht diskriminierend;

b) die Genehmigungsregelungen sind durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt;

c) das angestrebte Ziel kann nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden, insbesondere weil eine nachträgliche Kontrolle zu spät erfolgen würde, um wirksam zu sein.“

Daraus folgt, dass die Anerkennungsregelung, der die verschiedenen touristischen Unterkunftsbetriebe durch den Vorentwurf oder aufgrund des Vorentwurfs unterliegen, grundsätzlich nur dann angenommen werden kann, wenn sie die oben erwähnten Bedingungen, insbesondere diejenigen von Artikel 9 Absatz 1 b) und c) der Richtlinie 2006/123/EG erfüllt.

„Es gibt auch weitere Unterkunftsbetriebe, die keiner der hier oben beschriebenen Kategorie angehören. Diese umfassen temporäre und auch saisonale Unterkünfte, die meist den Zeitgeist bedienen. [...] Sollte sich ein akuter Handlungsbedarf in diesem Bereich herausstellen, wird dem Parlament ein Vorschlag zur Regulierung unterbreitet.“

¹² Im Gegensatz zu dem, was in dem Kommentar zu Artikel 8 erwähnt wird, sind die Gruppenunterkünfte bereits zurzeit zum Vorweisen einer Sicherheitsbescheinigung verpflichtet (siehe Artikel 1 Absatz 2 des Dekrets vom 9. Mai 1994 'über Unterkunfts- und Hotelbetriebe').

¹³ Dieser Artikel wurde durch Artikel 4 des Dekrets vom 10. Dezember 2009 und durch Artikel 6 des Dekrets vom 15. März 2010 umgesetzt.

Über die Notwendigkeit einer Anerkennungsregelung für alle touristischen Unterkunftsbetriebe wird Folgendes im Kommentar zu Artikel 12 betont:

„Niemand darf in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ein Hotel, eine Gruppenunterkunft oder einen Campingplatz, Ferienwohnungen oder einen B&B-Betrieb mit mehr als zwei Zimmern betreiben, ohne von der Regierung anerkannt zu sein.

Es gibt europäische Länder wie Deutschland, Irland, die Niederlande oder Dänemark, die eine Anerkennung ermöglichen, aber nicht verpflichten. Brandschutz, Hygiene und Raumordnung werden jedoch immer überprüft - in der Regel auf Ebene der lokalen Behörden und nicht im Rahmen einer speziellen touristischen Gesetzgebung. In Belgien sehen alle Gliedstaaten eine Anerkennung und Einstufung vor, geregelt durch regionale Dekrete (Code wallon du Tourisme, Logisdecret).

Zu den besonders relevanten Gründen für eine vorherige Anerkennung gehören vor allem alle Richtlinien, die die Sicherheit von Gästen gewährleisten. Dazu gehören aber auch Mindeststandards in Bezug auf Hygiene und Komfort, die zum Selbstverständnis einer modernen Ferienregion gehören. Qualität ist heute kein Wettbewerbsvorteil mehr, sondern eine Voraussetzung, um auf dem Reisemarkt bestehen zu können. Fehlende Qualität ist jedoch ein klarer Wettbewerbsnachteil. Da Sicherheit, Hygiene und Aspekte der Raumordnung wie Bau- und Umweltgenehmigungen in jedem Fall überprüft werden müssen, können diese auch in eine zielgerichtete Tourismusgesetzgebung eingebettet werden. Nicht zuletzt sollten Wettbewerbsunterschiede zwischen dem Sektor in der DG und in den Gemeinden Weismes und Malmedy, die Teil der Ferienregion Ostbelgien sind, möglichst gering gehalten werden.

Wenn die Anerkennung von einer Behörde gewährleistet wird, wie das vorliegende Dekret es vorsieht, muss diese verpflichtend sein und kann nicht auf Freiwilligkeit beruhen. Die Behörde muss die Gleichbehandlung aller Akteure gewährleisten und sicherstellen, dass alle Betriebe die gleichen Auflagen erfüllen. Alles andere wäre wettbewerbsverzerrend und nicht mit dem in der belgischen Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz vereinbar.

Nur touristische Unterkünfte, die nicht durch vorliegendes Dekret erfasst sind, und B&B-Betriebe mit maximal zwei Zimmern, sowie Gelände, die organisierten Jugendlagern zur Verfügung gestellt werden, sind von dieser Pflicht befreit.

Der Betrieb von einem oder zwei Gästezimmern ist eher ein Zubrot denn ein wirtschaftliches Standbein. Freistehende Zimmer im Haus werden genutzt, um die Rente aufzubessern, oder bei punktueller Abwesenheit über Privatvermietungs- oder Tauschportale angeboten. Diese Zimmer werden an Touristen vermietet, unterliegen somit per Definition vorliegendem Dekret. Doch sollten die administrativen Hürden für solche Angebote so niedrig wie möglich gehalten werden. Dennoch ist es wichtig, das vorhandene Angebot zu kennen. Deshalb wäre es wünschenswert, wenn diese Angebote den Behörden bekannt wären. Auch Betreiber solch kleiner Einheiten sind Akteure im Tourismus und vertreten als Gastgeber die Ferienregion. Eine einfache Anmeldung ermöglicht es, auch diese Anbieter über neue Projekte, Initiativen oder Weiterbildungsangebote zu informieren und mit ihnen in Kontakt zu treten.

Insbesondere angesichts der derzeit überaus erfolgreichen Privatvermietungs- oder Tauschportale wie Airbnb, Wimdu oder 9flats ist es sinnvoll, das Angebot punktuell kontrollieren zu können, um Missbrauch auszuschließen. Vor allem in

Großstädten hat sich hier de facto ein „Schwarzmarkt“ etabliert, der unter anderem die touristische Gesetzgebung und damit verbundene Standards unterläuft. In Berlin wurden 2014 insgesamt 11.701 Angebote verzeichnet: Das entspricht 0,4% aller Wohnungen im Stadtgebiet. Für Brüssel, das nur etwa ein Drittel der Einwohnerzahl von Berlin hat, gibt es rd. 5.000 Angebote. Sollte eine Unterkunft tatsächlich dauerhaft, also professionell, betrieben werden oder ein B&B tatsächlich mehr als zwei Zimmer umfassen, müssen der Sicherheitsbescheid und Kontrollen der technischen Installationen die Sicherheit der Gäste gewährleisten.“

In der Begründung wird nicht verdeutlicht, warum es notwendig ist, eher eine Anerkennungsregelung als eine einfache Erklärungsregelung mit einer nachträglichen Kontrolle einzuführen.

Das Bestehen von milderen Regelungen zeigt aber, dass weniger restriktive Verfahren denkbar sind.

Diesbezüglich ist zu bemerken, dass das Flämische Parlament am 27. Januar 2016 einen Dekretentwurf „houdende het toeristische logies“¹⁴ verabschiedet hat, aufgrund dessen für das Betreiben touristischer Unterkünfte keine verbindliche Anerkennung mehr erforderlich ist, sondern eine einfache vorherige Erklärung^{15 16}, und zugleich auch eine freiwillige Anerkennungsregelung eingeführt hat¹⁷.

Die Begründung sollte also um die erforderlichen Rechtfertigungen ergänzt werden, ohne die die vorhergehend in dem Vorentwurf vorgeschriebene Genehmigungsregelung im Lichte der Richtlinie 2006/123/EG nicht angenommen werden könnte¹⁸.

¹⁴ *Parl. Dok.*, Fl. Parl., 2015-2016, Nr. 499/8.

¹⁵ Siehe Artikel 5 des Dekretvorentwurfs „houdende het toeristische logies“.

¹⁶ Was das Wallonische Gesetzbuch über den Tourismus betrifft, hat der Erlass der Wallonischen Regierung vom 1. April 2010 ‘portant codification des législations concernant le tourisme en vue de la création d'un Code wallon du Tourisme’ insbesondere die Bestimmungen des Wallonischen Dekrets vom 18. Dezember 2003 ‘relatif aux établissements d’hébergement touristique’ kodifiziert, die vor der Richtlinie 2006/123/EG verabschiedet worden sind.

¹⁷ Artikel 6 § 1 erster Satz und Artikel 7 § 1 erster Satz des Dekretsentwurfs sehen Folgendes vor: „De exploitant van een toeristisch logies kan vrijwillig voor zijn toeristisch logies een erkenning aanvragen bij Toerisme Vlaanderen“ und „De exploitant van een erkend toeristisch logies kan vrijwillig voor zijn toeristische logies een comfortclassificatie aanvragen“.

¹⁸ Siehe insbesondere: EuGH, 22. Oktober 2009, Kommission gegen Portugiesische Republik, C-438/08 (Genehmigung für die Tätigkeit der Untersuchung von Fahrzeugen, die als nicht gerechtfertigt durch zwingende Gründe angesehen wird), EuGH, 11. März 2010, Attanasio Group Srl gegen Commune di Carbognano (Genehmigung für Straßentankstellenanlagen, die als nicht gerechtfertigt durch zwingende Gründe angesehen wird), EuGH, 21. Juni 2012, Marja-Liisa Susisalo, u.a, C-84/11 (im Bereich der vorherigen behördlichen Erlaubnis für die Eröffnung neuer Apotheken in einer bestimmten Region überlässt der Hof dem nationalen Richter die Aufgabe, zu prüfen, ob die Maßnahme durch aus der Gesundheit der Bevölkerung ergebende Gründe gerechtfertigt ist).

3. Kann die geplante Anerkennungsregelung angenommen werden – was noch aus den von dem Verfasser des Vorentwurfs getroffenen Folgemaßnahmen hinsichtlich der o.a. Bemerkung bewiesen werden muss - so wird sie in Bezug auf ihre Gewährungsbedingungen die in Kapitel III der Richtlinie 2006/123/EG auferlegten Anforderungen erfüllen müssen.

In der Begründung heißt es diesbezüglich:

„Laut DLR dürfen die Aufnahme und die Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit nur dann einer Genehmigungsregelung unterworfen sein, wenn diese Regelung nicht diskriminierend und durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.

Die in Artikel 12 des Entwurfs enthaltene Bedingung der Anerkennung durch die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft als Voraussetzung für das Betreiben einer touristischen Unterkunft entspricht einer Genehmigungsregelung. Deshalb ist zu untersuchen, ob den durch die DLR vorgegebenen Kriterien für eine derartige Regelung entsprochen wird.

Laut Artikel 10 der DLR müssen die Genehmigungsregelungen auf Kriterien beruhen, die eine willkürliche Ausübung des Ermessens der zuständigen Behörden verhindern.

Diese Kriterien dürfen nicht diskriminierend sein und müssen:

- durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- in Bezug auf diesen Grund des Allgemeininteresses verhältnismäßig sein;
 - klar und unzweideutig sein;
 - objektiv sein;
 - im Voraus bekannt gemacht werden;
 - transparent und zugänglich sein.

Die Kriterien des Dekrets sind nicht diskriminierend, weil die Anerkennung für jeden Betreiber eines im deutschen Sprachgebiet gelegenen touristischen Unternehmense Betriebs gilt, ohne nach Staatsangehörigkeit oder Wohnsitz zu unterscheiden. Nur touristische Unterkünfte der Kategorie Bed & Breakfast, die über maximal 2 Zimmer verfügen, Gelände, die von organisierten Jugendgruppen für ihre Lager genutzt werden, oder Unterkünfte, die keiner der im Dekret definierten Kategorie angehören, sind von der Anerkennungspflicht befreit.

„Zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ sind Gründe, die der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als solche anerkannt hat, einschließlich folgender Gründe: öffentliche Ordnung; öffentliche Sicherheit; Sicherheit der Bevölkerung; öffentliche Gesundheit; Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts der Systeme der sozialen Sicherung; Schutz der Verbraucher, der Dienstleistungsempfänger und der Arbeitnehmer; Lauterkeit des Handelsverkehrs; Betrugsbekämpfung; Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt; Tierschutz; geistiges Eigentum; Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes; Ziele der Sozialpolitik und Ziele der Kulturpolitik.

Im Bereich der Unternehmense Betriebe sind insbesondere die Sicherheit der Bevölkerung, die öffentliche Gesundheit und der Schutz der Verbraucher anzuführen,

die es erfordern, dass Unterkunftsbetriebe bestimmten Anforderungen insbesondere im Bereich der Feuersicherheit und der Hygiene entsprechen, ehe sie in Betrieb genommen werden können. Außerdem muss sicher gestellt sein, dass der Verbraucher durch ein behördlich ausgestelltes Qualitätslabel (Kennschild) über ein Angebot informiert ist und die Gewissheit hat, dass eine bestimmte Komfortstufe gewährleistet ist.

Die Vorschriften in Bezug auf die Anerkennung touristischer Unterkünfte können als verhältnismäßig zum angestrebten Ziel angesehen werden. Es werden keine unnötigen Verpflichtungen auferlegt. Dieses Dekret zielt darauf ab, die Qualität und Sicherheit der in der Deutschsprachigen Gemeinschaft angebotenen Unterkunftsbetriebe zu gewährleisten. Die aufgrund dieses Dekrets zu erlassenden spezifischen Sicherheitsnormen werden auf ein Minimum begrenzt und es werden nur in den Bereichen Vorschriften geschaffen, die nicht oder nicht ausreichend durch andere Instanzen garantiert sind.

Die zu erfüllenden Normen und Kriterien, denen Unterkunftsbetriebe entsprechen müssen, werden deutlich und objektiv pro Kategorie in einem Erlass festgelegt. Alle Verfahrensschritte sind möglichst kurz und direkt gehalten, es sind nur die notwendigsten Dokumente einzureichen - im Prinzip gilt das Vertrauen in den Anbieter. Die Normen, Kriterien und Verfahren sind transparent und zugänglich. Dieses Dekret und seine Ausführungserlasse werden in den drei Landessprachen im Belgischen Staatsblatt bekannt gemacht. Außerdem sind alle Regeln auf der Internetseite der Deutschsprachigen Gemeinschaft abrufbar und werden darüber hinaus dem interessierten Sektor kommuniziert.“

In diesem Punkt werden die Anerkennungsbedingungen in den Artikeln 12 und folgenden des Vorentwurfs nicht festgelegt. Mehr noch, die Artikel 12, 14, 17 und 29 des Vorentwurfs ermächtigen die Regierung:

- für jede der in Artikel 8 erwähnten Kategorien die zusätzlichen Bezeichnungen zu bestimmen, die von Betreibern touristischer Unterkünfte im deutschen Sprachgebiet nur nach Anerkennung gemäß den Bedingungen des entworfenen Dekrets verwendet werden dürfen (Artikel 12 § 3);
- die Bedingungen für die Einstufung in Kategorien und gegebenenfalls Unterkategorien der in Artikel 8 des Vorentwurfs erwähnten touristischen Unterkünfte mit Ausnahme der Gruppenunterkünfte mit der Anerkennung festzulegen (Artikel 14 § 1 Absatz 1);
- die spezifischen Sicherheitsnormen jeder touristischen Unterkunft pro Kategorie festzulegen (Artikel 17 Absatz 1);
- die Bestimmungen in Bezug auf die Normen und das Verfahren zur Einstufung von touristischen Unterkünften und die für touristische Unterkünfte geltenden spezifischen Sicherheitsnormen zu erlassen (Artikel 29 Nrn. 3 und 4).

Zum einen reicht es jedoch nicht - um der Kritik zu entgehen -, im Dekretvorentwurf weitgehende Ermächtigungen vorzusehen, denn gerade der Grundsatz der

Genehmigung steht - als Handlung vor dem Betreiben jeder touristischen Aktivität, die hauptsächlich als Wirtschaftstätigkeit betrachtet wird - grundlegend zur Diskussion.

Zum anderen muss jede der Anerkennungsbedingungen an erster Stelle durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses, der im Kommentar zu den Artikeln dargelegt werden wird, gerechtfertigt sein. Aufgrund dieser Rechtfertigung muss der Verfasser des Vorentwurfs dafür Sorge tragen, dass jede der Anerkennungsbedingungen für jede der fünf Kategorien von touristischen Unterkünften verhältnismäßig ist; diese Bedingungen werden außerdem auf klare und unzweideutige Weise abgefasst werden müssen.

Es kommt dem Dekretgeber in jedem Fall selber zu, die wesentlichen Elemente der Anerkennungsbedingungen festzulegen. Bei der Bestimmung dieser Bedingungen muss er ebenfalls auf die Einhaltung des in Artikel 23 der Verfassung verankerten Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit¹⁹ achten. Insbesondere kann er nur Bedingungen vorsehen, die zur Erfüllung der durch den entworfenen Text verfolgten Zielsetzungen allgemeinen Interesses notwendig sind und die in einem ausreichenden Verhältnis zu der Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit stehen, die deren Anwendung veranlassen könnte.

Da der Vorentwurf die Anerkennungsbedingungen nicht festgelegt hat, kann die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates sich nicht in Kenntnis der Sachlage zu der geplanten Anerkennungsregelung, in ihrer Gesamtheit gesehen, d.h. auch unter Berücksichtigung der wesentlichen Elemente, die deren Durchführung gemäß den noch zu verabschiedenden Ausführungserlassen ermöglichen werden, äußern.

4. Mehrere Bestimmungen des Vorentwurfs geben insbesondere Anlass zu den folgenden Einwänden bezüglich deren Übereinstimmung mit der Richtlinie 2006/123/EG.

a) In dem Kommentar zu Artikel 8 steht:

„Ein Bed & Breakfast (B&B) ist ein Unterkunftsbetrieb, der nur für Gäste zugänglich ist und der Frühstück sowie Reinigung anbietet. Die Kategorie „Gästezimmer“ entfällt mit dem neuen Dekret, da jeder Anbieter von Gästezimmern dem Gast auch ein Frühstück anbieten muss.“

Daraus ergibt sich, dass das Betreiben eines Gästezimmers in der Zukunft den Bedingungen zur Anerkennung eines Bed & Breakfast unterliegen wird.

Artikel 8 des Vorentwurfs macht also die Aufnahme oder Ausübung der Dienstleistungstätigkeit von der Verpflichtung des Dienstleistungserbringers abhängig, zusammen mit seiner Dienstleistung bestimmte andere Dienstleistungen im Sinne von Artikel 15 Absatz 2 h) der Richtlinie 2006/123/EG zu erbringen.

¹⁹ Siehe insbesondere das am 4. Juni 2003 abgegebene Gutachten 34.847/4 über einen Vorentwurf, der das Wallonische Dekret vom 18. Dezember 2003 'relatif aux établissements d'hébergement touristique' (*Parl. Dok.*, Wall. Parl., 2003-2004, Nr. 583/1, S. 85) geworden ist.

Gemäß Artikel 15 Absatz 6 der Richtlinie 2006/123/EG dürfen die Mitgliedstaaten ab dem 28. Dezember 2006 allerdings keine neue Anforderungen der in Absatz 2 genannten Art einführen, es sei denn, diese neuen Anforderungen erfüllen die in Absatz 3 aufgeführten Bedingungen.

b) Im Artikel 13 § 2 des Vorentwurfs wird vorgesehen, dass die Regierung spätestens dreißig Tage nach dem Inspektionsbesuch über die Anerkennung und gegebenenfalls die Einstufung der touristischen Unterkunft entscheidet und dem Betreiber ein entsprechendes Kennschild aushändigt. Liegt binnen dieser Frist keine Entscheidung vor, gilt die Anerkennung mit einer Einstufung in die niedrigste Kategorie als erteilt.

In diesem Punkt führt Artikel 13 zu zwei Problemen:

1. es wird keine Frist festgelegt, in der der Antrag behandelt werden wird, da die Frist von dreißig Tagen ab dem Datum des Inspektionsbesuchs läuft, der keiner Fristbedingung unterliegt;

2. liegt binnen der anberaumten Frist keine Entscheidung vor, „gilt“ die erteilte Anerkennung „mit einer Einstufung in die niedrigste Kategorie als erteilt“ und entspricht sie also nicht unbedingt der beantragten Anerkennung.

c) Gemäß Artikel 31 Absatz 1 des Vorentwurfs behalten die aufgrund der in Artikel 30 Nummern 1-3 des Vorentwurfs erwähnten Dekrete anerkannten touristischen Unterkünfte ihre Anerkennung, aber vor deren Ablauf ist eine neue Anerkennung gemäß den Vorschriften des entworfenen Dekrets zu beantragen.

Im Kommentar zu Artikel 31 wird diesbezüglich präzisiert:

„Diese Übergangsbestimmung legt fest, dass die sich im Betrieb befindlichen touristischen Unterkünfte ihre Anerkennung, die aufgrund der bisher geltenden Gesetzgebung auf fünf Jahre begrenzt war, behalten“.

Dies ist jedoch nicht der Fall^{20 21}.

Gemäß Artikel 11 Absatz 1 der Richtlinie 2006/123/EG²² wird die Anerkennung für unbestimmte Dauer gewährt.

²⁰ Nur in Artikel 9 des Erlasses der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 26. Mai 2005 'über Ferienwohnungen, Gästezimmer und Bed and Breakfast' wird bestimmt, dass die Einstufung der Ferienwohnung, des Gästezimmers oder des "Bed & Breakfast" eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren ab dem Datum der Zuerkennung hat.

²¹ In dem durch das Dekret vom 15. März 2010 eingefügten Artikel 29 Absatz 2 des Dekrets vom 9. Mai 1994 'über Unterkunfts- und Hotelbetriebe' wird ausdrücklich bestimmt, dass die Hotelgenehmigung unbeschadet ihrer Aussetzung oder ihres Entzugs als unbefristet gilt.

²² Dieser Artikel wurde durch Artikel 12 § 1 des Dekrets vom 10. Dezember 2009 und durch Artikel 14 des Dekrets vom 15. März 2010 umgesetzt.

Folglich darf der Vorentwurf die Dauer der Anerkennung der verschiedenen erwähnten touristischen Unterkunftsbetriebe nicht beschränken, ohne die in Artikel 11 der Richtlinie 2006/123/EG vorgesehenen Bedingungen zu beachten.

DIE RECHTLICHE REGELUNG DER „TOURISMUSAGENTUR OSTBELGIEN“

In Artikel 4 des Dekretvorentwurfs werden der „Tourismusagentur Ostbelgien“ Aufgaben anvertraut. In Artikel 21 des Vorentwurfs wird außerdem vorgesehen, dass die Agentur zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine jährliche Dotation erhält, die im Rahmen eines Geschäftsführungsvertrags gemäß Artikel 105 des Dekrets vom 25. Mai 2009 'über die Haushaltsordnung der Deutschsprachigen Gemeinschaft' festgelegt wird.

Im Kommentar zu den Artikeln 4 und 21 steht:

„Die Tourismusagentur Ostbelgien, TAO, ist der zentrale Akteur im Bereich Tourismus. Sie sichert auf Grundlage eines Geschäftsführungsvertrages mit der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Vermarktung der Destination Ostbelgien sowie die Entwicklung von touristischen Produkten. Zur Realisierung dieser Aufgaben erhält die TAO eine Dotation.

Lokale und kommunale Initiativen können von der TAO als touristische Produkte in das Außenmarketing eingebunden werden. Die TAO ist Urheberin der touristischen Deklaration der Regionalmarke Ostbelgien.

[...]

Die Tourismusagentur Ostbelgien erhält zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine jährliche Dotation, die im Rahmen eines Geschäftsführungsvertrags, der dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt wird, festgelegt ist.

Der Vertrag regelt die Zusammenarbeit zwischen der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Tourismusagentur Ostbelgien. Er legt Aufgaben und Ziele sowie Indikatoren der Zielerreichung fest. Ein Begleitausschuss tagt mindestens einmal jährlich.“

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 Ausgabenhaushaltsplan²³ und in Artikel 8 des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft, unterzeichnet in Eupen am 26. November 1998²⁴, 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.

In diesem Fall erscheint die Rechtsfigur der gemeinnützigen Stiftung „Tourismusagentur Ostbelgien“ nicht angemessen im Lichte der öffentlichen Aufträge, die der Einrichtung anvertraut werden – 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 –, und für die diese Stiftung 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, die Zusammensetzung 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‘ auf die Deutschsprachige Gemeinschaft für anwendbar erklärt worden ist, durch ein Dekret geregelt werden²⁵.

²³ Im allgemeinen Ausgabenhaushaltsplan 2016 wird ein Betrag von 753.000 Euro (Zulage 40.17.33.26) vorgesehen.

²⁴ 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.

²⁵ Vergleiche mit den Artikeln 4 und folgenden des Wallonischen Gesetzbuches über den Tourismus, die sich auf das „Generalkommissariat für Tourismus“ beziehen.

Außerdem erfordert die Tatsache, dass die Einrichtung ihre Aufgaben auf dem deutschen Sprachgebiet und teilweise auf dem französischen Sprachgebiet erfüllt, entweder dass ein Zusammenarbeitsabkommen gemäß Artikel 92*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 abgeschlossen wird²⁶, oder dass gemeinsame Dekrete gemäß Artikel 92*bis*/1 dieses selben Sondergesetzes angenommen werden.

* *

*

Aus dem Vorstehenden folgt, dass der Vorentwurf wesentlich anzupassen ist; aus diesem Grund wurde der Vorentwurf nicht weiter untersucht. Er wird also zur Begutachtung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats erneut vorgelegt 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

²⁶ Siehe ebenfalls das Gutachten 55.529/4 vom 27. März 2014 über einen Vorentwurf eines Dekrets ‚über touristische Wege‘.