



Übersetzung

STAATSRAT

Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 66.170/2/V
vom 11. September 2019

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen
Gemeinschaft ‘zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommens zwischen der
Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Wallonischen
Region über das Erreichen der europäischen Ziele in den
Bereichen Energie und Klima‘

Am 10. Mai 2019 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekretes ‚zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Wallonischen Region über das Erreichen der europäischen Ziele in den Bereichen Energie und Klima‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der zweiten Ferienkammer am 11. September 2019 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Martine BAGUET, Kammerpräsident, Bernard BLERO und Wanda VOGEL, Staatsräte, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Beisitzer, und Charles-Henri VAN HOVE, stellvertretender Greffier.

Der Bericht wurde von Anne VAGMAN, Erster Auditor, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 11. September 2019 abgegeben.

*

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 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.

UNTERSUCHUNG DES ZUSAMMENARBEITSABKOMMENS

VERFÜGENDER TEIL

Artikel 1

In den Nrn. 1 und 3 sind die Daten der Dekrete 'über die Ausübung gewisser Zuständigkeiten der Wallonischen Region im Bereich der Energie durch die Deutschsprachige Gemeinschaft', und zwar 29. April 1919 für das Dekret der Deutschsprachigen Gemeinschaft und 6. Mai 1919 für das Dekret der Wallonischen Region zu ergänzen.

Dieselbe Bemerkung gilt für Artikel 7.

Artikel 2 und 5

1. Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens bestimmt das Folgende :

"Die Deutschsprachige Gemeinschaft trägt dazu bei, 2,2 % der Ziele zu erreichen, die der Wallonischen Region im Rahmen der Politik in den Bereichen Luft, Energie und Klima auf belgischer, europäischer und internationaler Ebene zugewiesen wurden.

Dieser Prozentsatz entspricht dem Anteil des finalen Energieverbrauchs in Zusammenhang mit den übertragenen Bereichen auf dem Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft am entsprechenden finalen Energieverbrauch auf dem Gebiet der Wallonischen Region.

Der unter Absatz 1 genannte Prozentsatz kann alle 10 Jahre neu festgelegt werden, wenn der gemäß Absatz 2 berechnete Anteil des Verbrauchs um mehr als 10 % variiert. Der in Artikel 5 erwähnte Koordinierungsausschuss beschließt und billigt einstimmig die Neufestlegung. "

[‡] Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage“ die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

In Artikel 5 des Zusammenarbeitsabkommens wird vorgesehen, dass ein aus Vertretern der Energieminister der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Wallonischen Region zusammengesetzter Koordinierungsausschuss mindestens einmal im Jahr zusammentritt, und dass er insbesondere damit beauftragt wird, den Beitrag der Deutschsprachigen Gemeinschaft zum Erreichen der in Artikel 2 erwähnten wallonischen Ziele gemäß demselben Artikel neu festzulegen.

2. Angesichts der in Artikel 5 Absatz 1 des Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 29. April 2019 und in Artikel 5 Absatz 1 des Dekrets der Wallonischen Region vom 6. Mai 2019 benutzten Wörter wäre es besser in Absatz 1 das Wort "Luft," auszulassen. In diesen Artikeln 5 Absatz 1 handelt es sich tatsächlich nur ausdrücklich um die Bereiche Energie und Klima.

Zudem liegt es auf der Hand, dass unter Beachtung der Artikel 5 Absatz 1 dieser beiden Dekrete der Beitrag der Deutschsprachigen Gemeinschaft zum Erreichen der Ziele auf nationaler und internationaler Ebene dahingehend zu verstehen ist, dass diese Ziele in den europäischen Normen aufgenommen sind.

3. Überdies weist das in den Artikeln 2 und 5 des Zusammenarbeitsabkommens eingeführte System eine grundsätzlichere Schwierigkeit auf.

3.1. Artikel 2 zielt tatsächlich darauf ab, den "Beitrag" der Parteien des Zusammenarbeitsabkommens festzulegen und danach die neue Festlegung des "Beitrags" zu ermöglichen, wie Artikel 5 Absatz 2 Nr. 1 der Dekrete vom 29. April und 6. Mai 2019 es auferlegt.

So wird der Beitrag der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Artikel 2 des Zusammenarbeitsabkommens auf 2,2 % der der Wallonischen Region zugewiesenen Ziele festgelegt, die ihrerseits für 97,8 % dieser selben Ziele beiträgt.

Aus Absatz 2 desselben Artikels folgt, dass dieser Prozentsatz dem Anteil des finalen Energieverbrauchs in Zusammenhang mit den übertragenen Bereichen auf dem Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft am entsprechenden finalen Energieverbrauch auf dem Gebiet der Wallonischen Region entspricht.

Die so vorgesehenen Beiträge stellen an sich kein Problem.

3.2. Hingegen ist der Mechanismus der Neufestlegung der so bestimmten Beiträge kritikanfällig.

3.2.1. Die jeweiligen Beiträge der Parteien des Zusammenarbeitsabkommens zu den zu erreichenden Zielen im Rahmen der betrachteten Politiken bilden ein wesentliches Element der festgelegten Regelung, das, einerseits, laut der Dekrete vom 29. April und 6. Mai 2019 durch ein Zusammenarbeitsabkommen bestimmt werden muss und das andererseits alleine rechtfertigt, dass das Zusammenarbeitsabkommen gemäß Artikel 92bis § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 über institutionelle Reformen den betroffenen Gesetzgebern zur Zustimmung vorgelegt wird, da dieses Element von Natur aus sowohl die Deutschsprachige Gemeinschaft als die Wallonische Region belastet.

Mit anderen Worten müssen die jeweiligen Beiträge im Zusammenarbeitsabkommen selber festgelegt werden, da es sich um ein wesentliches Element einer Regelung handelt, die jede der Parteien des Zusammenarbeitsabkommens belastet. Das Abkommen muss zumindest die wesentlichen anzuwendenden Regeln zur Festlegung dieser Beiträge vorsehen, ohne dass die Behörde, die mit der Berechnung dieser Beiträge beauftragt wird, diesbezüglich über einen Ermessensspielraum verfügen kann, der nicht bloß marginal ist.

Der so erinnerte Grundsatz wird im vorliegenden Fall verstärkt, da die betroffenen Beiträge sich auf die Ziele im Bereich Klima beziehen und somit das Recht auf Schutz einer gesunden Umwelt im Sinne von Artikel 23 der Verfassung betreffen, das der Gesetzgeber gewährleisten muss¹.

In casu ist dies jedoch nicht der Fall:

1. Artikel 2 Absatz 3 des Zusammenarbeitsabkommens sieht nämlich vor, dass der Prozentsatz von 2,2 % alle zehn Jahre neu festgelegt werden "kann", wenn der gemäß Absatz 2 berechnete Anteil des Verbrauchs um mehr als 10 % variiert; es geht also um eine bloße Möglichkeit und nicht um eine Pflicht, da das Prinzip der Neufestlegung selber dem Ermessen des Koordinierungsausschusses überlassen wird;

2° Was die Berechnung des neu festgestellten Prozentsatzes des Beitrags der Deutschsprachigen Gemeinschaft betrifft, ergibt sich anscheinend aus der Kombination der Absätze 2 und 3 des Artikels 2, dass der neu festgestellte Prozentsatz - wie es für den ursprünglichen Prozentsatz der Fall ist - dem Anteil des finalen Energieverbrauchs in Zusammenhang mit den übertragenen Bereichen auf dem Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft am entsprechenden finalen Energieverbrauch auf dem Gebiet der Wallonischen Region entsprochen werden muss; diese Regel ist jedoch nicht ausdrücklich vorgesehen, was

¹ Über diese Grundsätze, siehe insbesondere das Gutachten Nr. 63.373/VR vom 14. Juni 2018 über einen Vorentwurf, der zum Gesetzesentwurf 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mars 2018 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' geworden ist, Parl. Dok., Kammer, 2018-2019, Nr. 638/1, S. 68 bis 81, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63373.pdf>, und das Gutachten Nr. 63.706/4 vom 2. Juli 2018 über einen Vorentwurf, der zum Dekret der Wallonischen Region vom 4. April 2019 'zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 30. Januar 2019 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten', Parl. Dok., Wall. Parl., 2018-2019, Nr. 1280/1, S. 61 bis 68, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63706.pdf>.

jede Zweideutigkeit diesbezüglich ausräumen könnte; zudem ist bezüglich der konkreten Berechnungsweise des betrachteten Prozentsatzes zu betonen, dass ein "Anhang" gemäß der mit dem Vorentwurf eines Zustimmungsdokuments der Wallonischen Region übermittelten Akte abgefasst worden ist, um die Berechnungsmethode der 2,2 % der wallonischen Ziele zu verdeutlichen; diese Unterlage wird jedoch dem Zusammenarbeitsabkommen nicht beigelegt und ist daher kein Teil davon, und sie wird der der Gesetzgebungsabteilung übermittelten Akte auch nicht beigelegt.

Um die so betonten Schwierigkeiten zu überwinden, ist das Zusammenarbeitsabkommen zu revidieren und zu ergänzen, so dass es die wesentlichen Regeln festlegt, die im Bereich der Neufestlegung des Prozentsatzes des betroffenen Beitrags anzuwenden sind und die bestimmt werden, in welchen Fällen die Neufestlegung stattfinden wird (und nicht die Fälle, in denen sie stattfinden kann) und die die Berechnungsmethode des neu festgelegten Prozentsatzes enthalten werden.

3.2.2. Unter Berücksichtigung der Folgen, die der vorhergehenden Bemerkung geleistet werden, wird das somit revidierte System noch eine Schwierigkeit bereiten, insofern es einen aus Vertretern der zwei einzigen für Energie zuständigen Minister der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Wallonischen Region zusammengesetzten „Koordinierungsausschuss“ dazu ermächtigt, die somit definierte Neufestlegung vorzunehmen.

Wie die Gesetzgebungsabteilung es nämlich bereits bemerkt hat, sind die Verordnungsmaßnahmen zur Ausführung eines von dem Gesetzgeber gebilligten Zusammenarbeitsabkommens gemäß Artikel 92bis § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 im Wege eines ausführenden Zusammenarbeitsabkommens zu ergreifen².

Da es sich um die Neufestlegung eines Elements einer durch ein von den betreffenden Gesetzgebern zu billigendes Zusammenarbeitsabkommen vorgesehenen Regelung handelt, wird sie *mutatis mutandis* nur im Wege eines ausführenden Zusammenarbeitsabkommens verabschiedet werden können.

4. Die Artikel 2 und 5 des Zusammenarbeitsabkommens sind im Lichte der oben formulierten Bemerkungen zu revidieren.

² *Ibidem*.

Artikel 7

1. Artikel 7 des Zusammenarbeitsabkommens lautet wie folgt:

„Hinsichtlich der nicht durch die Dekrete vom übertragenen Bereiche der Energiepolitik stellt die Deutschsprachige Gemeinschaft sicher, dass:

1. Privatpersonen in technischer und administrativer Hinsicht zur Energie in ihren Wohnungen und zur Organisation des Energiemarkts in der Wallonischen Region informiert und beraten werden;

2. Bauherren beim Ausfüllen des Formulars zur vereinfachten PEB-Erklärung für einfache Renovierungsarbeiten ohne Architekt und ohne PEB-Verantwortlichen unterstützt und die U-Werte mit der PEB-Software berechnet werden, und zwar gemäß dem PEB-Dekret vom 28. November 2013;

3. direkte Anfragen beliebiger Personen behandelt werden, die die Strom- und Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen betreffen.

Die Wallonische Region bietet Mitarbeitern der Deutschsprachigen Gemeinschaft an, an theoretischen und kaufmännisch-technischen Schulungen und Informationssitzungen teilzunehmen, die von der Wallonischen Region für die Energieschalter der Wallonischen Region abgehalten werden.

Die Wallonische Region ermöglicht den Gemeinden des deutschen Sprachgebiets weiterhin, die Dienstleistungen der Beschaffungsstelle RENOWATT oder von deren Nachfolger unentgeltlich in Anspruch zu nehmen“.

Diese Bestimmung beauftragt somit die Deutschsprachige Gemeinschaft mit der Ausführung von Aufträgen in Sachen Hilfe und Unterstützung sowie in Sachen Kontakt mit der Öffentlichkeit in Angelegenheiten, die weiterhin zum Zuständigkeitsbereich der Wallonischen Region gehören, da diese Angelegenheiten, wie in der untersuchten Bestimmung präzisiert wird, durch die Dekrete vom 29. April und vom 6. Mai 2019 der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht übertragen worden sind.

Diese Aufträge, insbesondere die in Absatz 1 Nr. 1 und, mehr noch, die in Nr. 3 werden nicht genau definiert.

Obwohl die Erteilung solcher Aufgaben an die Deutschsprachige Gemeinschaft gegebenenfalls im Rahmen einer Kooperation zwischen beiden Vertragsparteien denkbar ist, insbesondere zur „Definition der jeweiligen Beiträge und Verpflichtungen der beiden Gebietskörperschaften“ und zur „Gewährleistung der Kohärenz der Strategien, Politiken und Maßnahmen, die den beiden Gebietskörperschaften obliegen“, wie es in Artikel 5 Absatz 2 Nrn. 1 und 2 der Dekrete vom 29. April und vom 6. Mai 2019 vorgesehen wird, ist der somit festgelegte Mechanismus aber nur zulässig, wenn er keine Zuständigkeitsübertragung von der einen Gebietskörperschaft auf die andere zur Folge hat. Mit anderen Worten dürfen die Aufträge in Sachen Hilfe und Unterstützung sowie die Aufträge in Sachen Kontakt mit der Öffentlichkeit nicht dazu führen, dass die in den Zuständigkeitsbereich der Deutschsprachigen Gemeinschaft fallenden Behörden eine Entscheidungsbefugnis, egal ob mit verordnender oder individueller Tragweite, ausüben.

Der Gegenstand und die Tragweite dieser Aufträge, insbesondere der in Artikel 7 Absatz 1 Nrn. 1 und 3 erwähnten Aufträge, sollten auf jeden Fall präzisiert werden.

2. Absatz 3 lautet wie folgt:

„Die Wallonische Region ermöglicht den Gemeinden des deutschen Sprachgebiets weiterhin, die Dienstleistungen der Beschaffungsstelle RENOWATT oder von deren Nachfolger unentgeltlich in Anspruch zu nehmen“.

Gemäß der von der Beauftragten der Regierung im Rahmen der Untersuchung des Vorentwurfs, über den das Gutachten Nr. 66.147/2/V heute abgegeben wird, erteilten Information würde darauf abgezielt, dass die Gemeinden des deutschen Sprachgebiets weiterhin RENOWATT unentgeltlich einsetzen können, und dies im Rahmen der ihr in Sachen Unterstützung der Gemeinden zur Verbesserung der Energieeffizienz ihrer Gebäude erteilten Aufgaben, d.h. Aufgaben, die die Angelegenheit der den Personen öffentlichen Rechts erteilten Zuschüsse zur Förderung der rationellen Verwendung von Energie betreffen, eine Angelegenheit, die fortan durch Artikel 1 Absatz 1 Nr. 2 c) der Dekrete vom 29. April und vom 6. Mai 2019 der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen worden ist. Somit wäre die Deutschsprachige Gemeinschaft trotz der vorzunehmenden Zuständigkeitsübertragung nicht gezwungen, eine RENOWATT entsprechende Einrichtung für die Gemeinden des deutschen Sprachgebiets ins Leben zu rufen.

Die unentgeltliche Zurverfügungstellung einer solchen Einrichtung durch die Wallonische Region zugunsten der Gemeinden des deutschen Sprachgebiets und somit der Deutschsprachigen Gemeinschaft hinsichtlich einer dieser Gemeinschaft jedoch übertragenen Angelegenheit stößt auf eine Schwierigkeit im Hinblick auf die Dekrete vom 29. April und vom 6. Mai 2019, da sie in Wirklichkeit zur Folge hat, dass die durch diese Dekrete vorgenommene Zuständigkeitsübertragung eingeschränkt wird.

Diesbezüglich müssen die Parteien des Zusammenarbeitsabkommens genau und konkret beweisen können, dass diese unentgeltliche Zurverfügungstellung in die „Definition der jeweiligen Beiträge und Verpflichtungen der beiden Gebietskörperschaften“ hineinpassen kann, bzw. zur „Gewährleistung der Kohärenz der Strategien, Politiken und Maßnahmen, die den beiden Gebietskörperschaften obliegen“ notwendig ist, wie es in Artikel 5 Absatz 2 Nrn. 1 und 2 der Dekrete vom 29. April und vom 6. Mai 2019 vorgesehen ist.

Die entworfene Bestimmung soll im Lichte dieser Bemerkung erneut untersucht werden.

Artikel 8

Die Dekrete vom 29. April und vom 6. Mai 2019 enthalten keine Bestimmung, durch die die Ausübung durch die Wallonische Region der Zuständigkeiten, deren Ausübung durch diese Dekrete der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen wird, nach dem geltenden Datum der somit vorgenommenen Übertragung, nämlich dem 1. Januar 2020, sei es vorübergehend verlängert wird oder verlängert werden kann.

Allerdings hat das durch Artikel 8 des Zusammenarbeitsabkommens eingeführte System eben diese Verlängerung zur Folge.

Somit ist Artikel 8 nicht annehmbar und muss ausgelassen werden.

Artikel 9

In Absatz 2 wird bestimmt:

„In Ermangelung einer Lösung wird der Konflikt einem Rechtsprechungsorgan unterworfen, dessen Mitglieder bestellt und dessen Funktionskosten gemäß Artikel 92bis §5 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen aufgeteilt werden“.

Fraglich ist, ob die Parteien des Zusammenarbeitsabkommens, insofern sie das Wort „Rechtsprechungsorgan“ benutzen, auf das durch das Gesetz vom 23. Januar 1989 ‚über das in den Artikeln 92bis § 5 und § 6 und 94 § 3 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen erwähnte Rechtsprechungsorgan‘ vorgesehene Rechtsprechungsorgan hinweisen, oder ein Ad-hoc-Rechtsprechungsorgan einrichten möchten.

Diese Frage muss geklärt werden.

Ohnehin sind gemäß Artikel 92bis § 5 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 die Art und Weise, wie die Mitglieder des Kooperationsrechtsprechungsorgans bestimmt werden, außer was den Vorsitzenden betrifft, und die Begleichung der Funktionskosten dieses Rechtsprechungsorgans im untersuchten Zusammenarbeitsabkommen zu regeln.

Absatz 2 ist auszulassen und das Zusammenarbeitsabkommen ist im Lichte des Vorstehenden zu ergänzen.

UNTERSUCHUNG DES DEKRETVORENTWURFS

In dem Titel und in dem einzigen Artikel des Dekretvorentwurfs ist das Datum des Zusammenarbeitsabkommens, nämlich den 25. April 2019, zu erwähnen.

DER GREFFIER

DER PRÄSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

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

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY