

Geschäftsverzeichnisnr. 6985

Entscheid Nr. 131/2018  
vom 4. Oktober 2018

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Klage auf einstweilige Aufhebung von Artikel 7 des Dekrets der Wallonischen Region vom 29. März 2018 zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung zur Stärkung der Verwaltungsführung und der Transparenz bei der Ausübung der öffentlichen Mandate innerhalb der lokalen und überlokalen Einrichtungen und ihrer Tochtergesellschaften, erhoben von Frédéric Sevrin.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und P. Nihoul, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 13. Juli 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 16. Juli 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob Frédéric Sevrin, unterstützt und vertreten durch RA E. Lemmens, in Lüttich zugelassen, Klage auf einstweilige Aufhebung von Artikel 7 des Dekrets der Wallonischen Region vom 29. März 2018 zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung zur Stärkung der Verwaltungsführung und der Transparenz bei der Ausübung der öffentlichen Mandate innerhalb der lokalen und überlokalen Einrichtungen und ihrer Tochtergesellschaften (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 14. Mai 2018).

Mit separater Klageschrift beantragt die klagende Partei ebenfalls die Nichtigerklärung derselben Dekretsbestimmung.

Durch Anordnung vom 18. Juli 2018 hat der Gerichtshof den Sitzungstermin für die Verhandlung über die Klage auf einstweilige Aufhebung auf den 19. September 2018 anberaumt, nachdem die in Artikel 76 § 4 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof genannten Behörden aufgefordert wurden, ihre etwaigen schriftlichen Bemerkungen in der Form eines Schriftsatzes spätestens am 16. August 2018 einzureichen und eine Abschrift derselben innerhalb derselben Frist der klagenden Partei zu übermitteln.

Die Wallonische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Lombaert und RÄin A.-S. Bouvy, in Brüssel zugelassen, hat schriftliche Bemerkungen eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 19. September 2018

- erschienen
- . RA E. Lemmens, für die klagende Partei,
- . RÄin A.-S. Bouvy, ebenfalls *loco* RA B. Lombaert, für die Wallonische Regierung,
- haben die referierenden Richter J.-P. Snappe und L. Lavrysen Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

### *In Bezug auf die angefochtene Bestimmung und deren Kontext*

B.1.1. Der angefochtene Artikel 7 des Dekrets der Wallonischen Region vom 29. März 2018 « zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung zur Stärkung der Verwaltungsführung und der Transparenz bei der Ausübung der öffentlichen Mandate innerhalb der lokalen und überlokalen Einrichtungen und ihrer Tochtergesellschaften » bestimmt:

« Artikel L1125-1 desselben Kodex wird wie folgt abgeändert:

1° Der aktuelle Wortlaut, der den Paragraphen 1 bilden wird, wird um einen Paragraphen 2 mit folgendem Wortlaut ergänzt:

‘ § 2. Folgende Personen dürfen nicht Vorsitzender des Gemeinderates oder Mitglied des Gemeindegremiums sein:

1° die Inhaber einer leitenden Funktion auf lokaler Ebene und die Inhaber einer Führungsfunktion innerhalb einer Interkommunale, einer Vereinigung von öffentlichen Behörden im Sinne von Artikel 118 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, einer autonomen Gemeinde- bzw. Provinzialregie, einer kommunalen oder provinziellen VoG, einer Projektvereinigung, einer Wohnungsbaugesellschaft, einer Gesellschaft mit einer bedeutenden lokalen öffentlichen Beteiligung. Als Inhaber einer Führungsfunktion gelten jene Personen, die eine Führungstätigkeit ausüben, die durch die Ausübung eines Autoritätsanteils, einen bestimmten Grad der Verantwortung und eine Besoldungsordnung im Verhältnis zur innerhalb des Organigramms besetzten Stelle gekennzeichnet wird;

2° die Geschäftsführer nach Artikel 2 des Dekrets vom 12. Februar 2004 über das Statut des öffentlichen Verwalters und nach Artikel 2 des Dekrets vom 12. Februar 2004 über das Statut des öffentlichen Verwalters in den in Artikel 138 der Verfassung genannten Bereichen;

3° die Inhaber einer leitenden Funktion und einer Führungsfunktion innerhalb einer gemeinnützigen Stiftung, unter der Bedingung, dass die gesamte Beteiligung der Gemeinden, ÖSHZ, Interkommunalen oder Provinzen, alleine oder in Verbindung mit der wallonischen regionalen Gebietskörperschaft einschließlich ihrer öffentlichen Verwaltungseinheiten direkt oder indirekt einen Zuschussatz von mehr als 50 Prozent der Gesamtheit ihrer Erträge erreicht, wobei es bei diesen Zuschüssen um regionale, kommunale, provinzielle Zuschüsse, Zuschüsse von Interkommunalen oder von ÖSHZ handelt. ’;

2° in Paragraf 1 Ziffer 11 wird die Wortfolge ‘ Gemeindesekretäre und –einnehmer ’ durch die Wortfolge ‘ Generaldirektoren und Finanzdirektoren der Gemeinde ’ ersetzt.

B.1.2. Aus Artikel 86 des vorerwähnten Dekrets der Wallonischen Region vom 29. März 2018 ergibt sich, dass die angefochtene Bestimmung nach der vollständigen Erneuerung der sich aus den lokalen Wahlen vom 14. Oktober 2018 ergebenden Gemeinde- und Provinzialräte in Kraft tritt.

B.1.3. Nach seiner Abänderung durch Artikel 7 des vorerwähnten Dekrets der Wallonischen Region vom 29. März 2018 bestimmt Artikel L1125-1 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung (nachstehend KLDD):

« § 1. Es dürfen weder Mitglieder des Gemeinderates noch der Gemeindekollegien sein:

1° Provinzgouverneure, der Gouverneur und der Vizegouverneur des Verwaltungsbezirks Brüssel-Hauptstadt und der beigeordnete Gouverneur der Provinz Flämisch-Brabant;

2° Mitglieder des Provinzkollegiums und Mitglieder des Kollegiums, das durch Artikel 83*quinquies* § 2 des Sondergesetzes vom 12. Januar 1989 über die Brüsseler Institutionen eingesetzt worden ist;

3° Generaldirektoren;

4° Bezirkskommissare;

5° [...];

6° wer Mitglied des Personals der Gemeinde ist oder von der Gemeinde eine Zulage oder ein Gehalt erhält, mit Ausnahme der Mitglieder der freiwilligen Feuerwehr;

7° Mitglieder der Forstverwaltung, wenn ihre Zuständigkeit sich auf unter Forstrecht stehenden Waldbesitz erstreckt, der Eigentum der Gemeinde ist, in der sie ihr Amt ausüben möchten;

8° wer in einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union ein Amt oder ein Mandat ausübt, das dem eines Gemeinderatsmitglieds, eines Schöffen oder eines Bürgermeisters entspricht. Die Regierung stellt eine nicht erschöpfende Liste der als entsprechend zu betrachtenden Ämter oder Mandate auf;

9° die Mitglieder der Gerichtshöfe, Gerichte, Staatsanwaltschaften und die Greffiers der Gerichtsbehörden;

10° die Berater des Staatsrates;

11° die Generaldirektoren und Finanzdirektoren des öffentlichen Sozialhilfezentrums des Zuständigkeitsgebiets der Gemeinde;

12° die Verwandten oder Verschwägerten bis zum zweiten Grad einschließlich des Generaldirektors, des beigeordneten Generaldirektors und des Finanzdirektors, oder die miteinander Verheirateten oder gesetzlich zusammenwohnenden Partner des Generaldirektors, des beigeordneten Generaldirektors und des Finanzdirektors der Gemeinde.

Die Bestimmungen von Absatz 1 1° bis 11° sind ebenfalls anwendbar auf nichtbelgische Staatsangehörige der Europäischen Union, die in Belgien wohnen, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union Ämter ausüben, die den in diesen Bestimmungen erwähnten Ämtern entsprechen.

§ 2. Folgende Personen dürfen nicht Vorsitzender des Gemeinderates oder Mitglied des Gemeindegremiums sein:

1° die Inhaber einer leitenden Funktion auf lokaler Ebene und die Inhaber einer Führungsfunktion innerhalb einer Interkommunale, einer Vereinigung von öffentlichen Behörden im Sinne von Artikel 118 des Grundlagengesetzes vom 8. Juli 1976 über die öffentlichen Sozialhilfezentren, einer autonomen Gemeinde- bzw. Provinzialregie, einer kommunalen oder provinziellen VoG, einer Projektvereinigung, einer Wohnungsbaugesellschaft, einer Gesellschaft mit einer bedeutenden lokalen öffentlichen Beteiligung. Als Inhaber einer Führungsfunktion gelten jene Personen, die eine Führungstätigkeit ausüben, die durch die Ausübung eines Autoritätsanteils, einen bestimmten Grad der Verantwortung und eine Besoldungsordnung im Verhältnis zur innerhalb des Organigramms besetzten Stelle gekennzeichnet wird;

2° die Geschäftsführer nach Artikel 2 des Dekrets vom 12. Februar 2004 über das Statut des öffentlichen Verwalters und nach Artikel 2 des Dekrets vom 12. Februar 2004 über das Statut des öffentlichen Verwalters in den in Artikel 138 der Verfassung genannten Bereichen;

3° die Inhaber einer leitenden Funktion und einer Führungsfunktion innerhalb einer gemeinnützigen Stiftung, unter der Bedingung, dass die gesamte Beteiligung der Gemeinden, ÖSHZ, Interkommunalen oder Provinzen, alleine oder in Verbindung mit der wallonischen regionalen Gebietskörperschaft einschließlich ihrer öffentlichen Verwaltungseinheiten direkt oder indirekt einen Zuschuss von mehr als 50 Prozent der Gesamtheit ihrer Erträge erreicht, wobei es bei diesen Zuschüssen um regionale, kommunale, provinzielle Zuschüsse, Zuschüsse von Interkommunalen oder von ÖSHZ handelt ».

B.2. Aus den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Dekret geht hervor, dass der Dekretgeber « neue Regeln im Bereich der Verwaltungsführung und Transparenz innerhalb der lokalen und überlokalen Einrichtungen und ihrer Tochtergesellschaften » festlegen wollte (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1047/1, S. 3):

« Le présent projet de décret traduit les orientations du Gouvernement énoncées dans sa Déclaration de politique régionale 2017-2019 ainsi que les recommandations formulées par le

rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN du 6 juillet 2017 » (*ibid.*).

« Le présent projet de décret vise également à assurer la transparence quant aux responsabilités exercées par les mandataires auxquels les citoyens ont confié des missions publiques » (*ibid.*, p. 4).

Zu der angefochtenen Bestimmung ist in der Begründung erläutert:

« La disposition étend l'interdiction d'être président du conseil communal ou membre du collège communal aux titulaires d'une fonction dirigeante locale telle que définie à l'article L5111-1 et [aux] titulaires d'une fonction de direction, aux gestionnaires tels que définis à l'article 2 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ainsi qu'aux titulaires d'une fonction dirigeante locale et d'une fonction de direction au sein d'une fondation d'utilité publique qui bénéficient d'un subventionnement public local et régional wallon dont le Gouvernement déterminera le taux.

Une fonction de direction constitue une fonction d'encadrement, caractérisée par l'exercice d'une parcelle d'autorité. L'article L1523-27, § 2 prévoit que le régime pécuniaire et les échelles de traitement soient fixés notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu notamment de la place occupée par les agents dans l'organigramme de l'intercommunale. L'organigramme de l'institution identifiera dès lors ces fonctions de direction. Il est évident que ces éléments (place occupée, niveau de rémunérations et niveau de responsabilités) constituent un tout et sont déterminants dans la qualification de la fonction de direction. S'il devait s'avérer qu'une rémunération conséquente équivalent à l'exercice d'une fonction d'encadrement d'un certain niveau est attribuée, la personne concernée serait *de facto* considérée comme exerçant une fonction de direction et se trouverait soumise au régime d'incompatibilité.

L'objectif de cette disposition est en effet d'éviter la survenance de situations de conflit d'intérêts nuisibles aux principes entourant la gouvernance. En outre, la modification vise à se conformer à la nouvelle appellation des grades légaux » (*ibid.*, p. 5).

Vor dem Ausschuss für lokale Behörden, Wohnungswesen und Sportinfrastruktur hat die Ministerin angegeben, dass die Führungsfunktion nicht auf die Interkommunalen beschränkt ist. Die Führungsfunktion ist nach der Ausübung eines Autoritätsanteils zu beurteilen:

« L'article L1523-27, § 2, prévoit que le régime pécuniaire et les échelles de traitement sont fixés, notamment selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité et les aptitudes générales et professionnelles requises, compte tenu également de la place occupée par les agents dans l'organigramme. C'est l'organigramme qui identifiera les fonctions de direction » (*Doc. parl.*, Parlement Wallon, 2017-2018, n° 1047/27, p. 31).

### *In Bezug auf das Interesse*

B.3. Da die Klage auf einstweilige Aufhebung der Nichtigkeitsklage untergeordnet ist, muss deren Zulässigkeit - insbesondere hinsichtlich des Vorhandenseins des erforderlichen Interesses - bereits in die Prüfung der Klage auf einstweilige Aufhebung einbezogen werden.

B.4. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.5. Die klagende Partei ist Direktor des Autonomen Regiebetriebs für Immobilien der Stadt Herstal (URBEO).

Die angefochtene Bestimmung untersagt es insbesondere dem Direktor einer Gemeinderegie, Vorsitzender des Gemeinderates oder Mitglied des Gemeindegremiums einer Gemeinde zu sein, selbst wenn diese Gemeinde nicht der Gemeinderegie angehört, deren Direktor er ist.

Die klagende Partei kann also unmittelbar und ungünstig von der angefochtenen Bestimmung betroffen sein, aber nur insoweit, als sich Artikel L1125-1 § 2 Nr. 1 des KLDD auf die Inhaber einer Führungsfunktion innerhalb einer Gemeinderegie bezieht.

Der Gerichtshof beschränkt daher seine Prüfung auf Artikel L1125-1 § 2 Nr. 1 des KLDD, insofern er es den Inhabern einer Führungsfunktion innerhalb einer Gemeinderegie nicht erlaubt, Vorsitzender des Gemeinderats oder Mitglied des Gemeindegremiums einer Gemeinde zu sein.

B.6. Aus der beschränkten Prüfung der Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage, die der Gerichtshof im Rahmen der Klage auf einstweilige Aufhebung durchführen können, geht nicht hervor, dass die Nichtigkeitsklage - und somit die Klage auf einstweilige Aufhebung - als unzulässig zu betrachten wäre.

*In Bezug auf die Voraussetzungen für die einstweilige Aufhebung*

B.7. Laut Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof sind zwei Grundbedingungen zu erfüllen, damit auf einstweilige Aufhebung erkannt werden kann:

- Die vorgebrachten Klagegründe müssen ernsthaft sein.
- Die unmittelbare Durchführung der angefochtenen Maßnahme muss die Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils in sich bergen.

Da die beiden Bedingungen kumulativ sind, führt die Feststellung der Nichterfüllung einer dieser Bedingungen zur Zurückweisung der Klage auf einstweilige Aufhebung.

*Was die Gefahr eines schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteils betrifft*

B.8. Durch eine einstweilige Aufhebung durch den Gerichtshof soll vermieden werden können, dass für die klagende Partei aus der unmittelbaren Anwendung der angefochtenen Norm ein ernsthafter Nachteil entsteht, der durch eine eventuelle Nichtigerklärung nicht oder nur schwer wiedergutzumachen wäre.

Aufgrund von Artikel 22 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 muss die Partei, die Klage auf einstweilige Aufhebung erhebt, zur Erfüllung der zweiten Bedingung von Artikel 20 Nr. 1 dieses Gesetzes dem Gerichtshof in ihrer Klageschrift präzise Angaben darlegen, die hinlänglich beweisen, dass die Anwendung der angefochtenen Bestimmung ihr zum Datum ihres Inkrafttretens einen schwer wiedergutzumachenden ernsthaften Nachteil zu verursachen droht.

B.9. Die klagende Partei führt an, dass sie Kandidatin auf dem ersten Listenplatz bei den Gemeindewahlen ist, die am 14. Oktober 2018 abgehalten werden, dass sie Chancen hat, gewählt zu werden, und dass sie möglicherweise die künftige Mehrheit stellen wird. Die angefochtene Bestimmung untersage es ihr aber, dem Gemeindegremium anzugehören oder die Funktion des Vorsitzenden des Gemeinderats zu übernehmen, es sei denn, sie verzichte auf ihre Beschäftigung bei URBEO, was sie auch dazu zwingen würde, auf die Ausübung



eines politischen Grundrechts zu verzichten. Sie macht ebenfalls die negativen Auswirkungen der angefochtenen Bestimmung auf das Wahlergebnis, das sie erzielen könnte, und die Gefahr, nicht gewählt zu werden, geltend, obgleich das Recht, gewählt zu werden, ein Grundrecht darstelle. Die klagende Partei fügt hinzu, dass der etwaige und erzwungene Verzicht auf den Posten des Bürgermeisters gemäß Artikel L1123-4 des KLDD – in dem Fall, dass sie das beste Ergebnis ihrer Liste erzielen würde, die außerdem die größte Fraktion der Mehrheit darstellen würde – sie definitiv daran hindern würde, dem Gemeindegremium anzugehören.

B.10. Die angefochtene Bestimmung hindert die klagende Partei weder daran, bei den Gemeindegewahlen zu kandidieren, noch zum Gemeinderatsmitglied gewählt zu werden. Sie verletzt somit nicht ihr Recht, gewählt zu werden.

Für den Fall, dass sie als Mitglied des Gemeindegremiums oder als Vorsitzender des Gemeinderats aufgestellt würde, schreibt sie ihr allerdings vor, sich zwischen dieser Funktion und der des Direktors einer Gemeindegewalt zu entscheiden, da diese beiden Funktionen nunmehr unvereinbar sind. Aus den in B.2 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber die Verwaltungsführung und die Transparenz bei der Ausübung der öffentlichen Mandate innerhalb der lokalen Einrichtungen durch die Einführung neuer Unvereinbarkeiten stärken und so im weiteren Sinne Interessenkonflikte im Zusammenhang mit der Ausübung mehrerer Mandate vermeiden wollte, womit er den Empfehlungen des parlamentarischen Untersuchungsausschusses, der damit beauftragt war, die Transparenz und Funktionsweise der Gruppe « Publifin » zu untersuchen, in dessen Bericht, in dem die mit diesen Konflikten zusammenhängenden Missstände angeprangert wurden, nachgekommen ist.

Die klagende Partei beweist die Begründetheit des Nachteils nicht hinlänglich, der im Übrigen zu hypothetisch ist und den sie in einer Weise anführt, dass der geltend gemachte Nachteil die einstweilige Aufhebung der Norm nicht rechtfertigen kann und dass er nicht die gemäß Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 vorgeschriebene ernsthafte Beschaffenheit aufweist.

Die einstweilige Aufhebung der angefochtenen Norm ist somit nicht notwendig, um den von der klagenden Partei geltend gemachten Nachteil abzuwenden.

B.11. Da eine der Bedingungen, die durch Artikel 20 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof vorgeschrieben sind, nicht erfüllt ist, ist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurückzuweisen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage auf einstweilige Aufhebung zurück.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 4. Oktober 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) F. Daoût