



Verfassungsgerichtshof

**ÜBERSETZUNG**  
**Entscheid Nr. 90/2022**  
**vom 30. Juni 2022**  
**Geschäftsverzeichnissnr. 7640**  
**AUSZUG**

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel L1523-10 § 3 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, eingefügt durch Artikel 20 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 », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern J.-P. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne und S. de Bethune, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaet, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 251.450 vom 9. September 2021, dessen Ausfertigung am 22. September 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

1. « Verstößt Artikel L1523-10 § 3 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, eingefügt durch das Dekret des Wallonischen Parlaments 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, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Kontinuität des öffentlichen Dienstes, indem eine solche Regel geeignet ist, nur für die Gesellschaften, die ihr unterliegen, im Gegensatz zu den anderen Gesellschaften und insbesondere den öffentlich-rechtlichen Gesellschaften, die ihr nicht unterliegen, zur Lähmung ihrer Verwaltungsorgane zu führen, falls eine Mehrheit der Mitglieder dieser Organe willentlich oder aus Nachlässigkeit nicht mehr an ihren Sitzungen teilnimmt? »;

2. « Verstößt Artikel L1523-10 § 3 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, eingefügt durch dasselbe Dekret des Wallonischen Parlaments 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, gegen die Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 5, 6 § 1 VIII und 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, indem er die dem Föderalstaat im Bereich des Gesellschaftsrechts erteilte Zuständigkeit missachtet? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Der Staatsrat stellt dem Gerichtshof zwei Vorabentscheidungsfragen zu Artikel L1523-10 § 3 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, eingefügt durch Artikel 20 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 », der bestimmt:

« Die Verwaltungsorgane der Interkommunale fassen nur dann Beschlüsse, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder physisch anwesend ist. Vollmachten werden bei der Berechnung des Anwesenheitsquorums nicht berücksichtigt.

Jeder Verwalter darf nur über eine einzige Vollmacht verfügen ».

Diese Bestimmung sieht ein Anwesenheitsquorum vor, das für Beschlüsse der Verwaltungsorgane der Interkommunalen gilt. In der Auslegung des Staatsrates hindert sie die Interkommunalen daran, in ihren Satzungen und in den Geschäftsordnungen ihrer beschränkten Verwaltungsorgane die Möglichkeit vorzusehen, wenn die Mehrheit der Verwalter bei einer ersten Sitzung nicht anwesend ist, eine zweite Sitzung einzuberufen, die unabhängig von der Anzahl der anwesenden Mitglieder beschlussfähig ist.

B.2. Die Vorabentscheidungsfragen beziehen sich auf die Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Kontinuität des öffentlichen Dienstes (erste Vorabentscheidungsfrage) beziehungsweise mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung (zweite Vorabentscheidungsfrage).

B.3.1. Seitdem die Vorabentscheidungsfragen gestellt wurden, wurde die fragliche Bestimmung durch Artikel 6 des Dekrets der Wallonischen Region vom 15. Juli 2021 « zur Abänderung gewisser Bestimmungen des Kodex für lokale Demokratie und Dezentralisierung, um Versammlungen der Organe mit Fernteilnahme zu ermöglichen » abgeändert, um es - wie aus der Überschrift des Dekrets ersichtlich - den Organen zu ermöglichen, an ihren Versammlungen aus der Ferne teilzunehmen. Diese Bestimmung ist am 1. Oktober 2021 in Kraft getreten.

B.3.2. Die vorerwähnte Abänderung, insoweit sie die konkreten Teilnahmemodalitäten an den Beschlussfassungen der Mitglieder der Verwaltungsorgane der Interkommunale betrifft, hat keine Auswirkung auf die Prüfung der Vorabentscheidungsfragen.

B.4. Die Prüfung der Übereinstimmung einer gesetzeskräftigen Bestimmung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung muss in der Regel derjenigen ihrer Vereinbarkeit mit den Bestimmungen von Titel II und mit den Artikeln 170, 172 und 191 der Verfassung vorangehen.

Folglich beantwortet der Gerichtshof zunächst die zweite Vorabentscheidungsfrage.

*In Bezug auf die zweite Vorabentscheidungsfrage*

B.5. Der Staatsrat möchte vom Gerichtshof wissen, ob die in Rede stehende Bestimmung mit den Artikeln 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 5, 6 § 1 VIII und 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (nachstehend : Sondergesetz vom 8. August 1980) vereinbar ist.

B.6. Nach Artikel 6 § 1 VIII Nr. 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ist die Wallonische Region für die Gemeindevereinigungen zuständig. Bei der Ausübung dieser

Befugnis kann der Dekretgeber sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Techniken anwenden, wobei es ihm jedoch, außer im Falle der Inanspruchnahme von Artikel 10 des vorerwähnten Sondergesetzes verboten ist, allgemein vom Gesellschaftsrecht abzuweichen, das zur Zuständigkeit der Föderalbehörde gehört (Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 5 desselben Sondergesetzes).

Artikel L1523-1 Absatz 1 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung sieht vor, dass die Interkommunalen die Rechtsform der Aktiengesellschaft oder die der Genossenschaft mit beschränkter Haftung annehmen. Derselbe Kodex sieht spezifische Vorschriften insbesondere in Bezug auf die Regeln für die Arbeitsweise ihrer Verwaltungsorgane vor, wie das von der fraglichen Bestimmung vorgesehene Anwesenheitsquorum. Durch die Einführung einer solchen Regelung hat der Dekretgeber die Zuständigkeit ausgeübt, die ihm Artikel 6 § 1 VIII Nr. 8 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zuweist, ohne allgemein vom Gesellschaftsrecht abzuweichen.

Die fragliche Bestimmung ist daher nicht anhand von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zu prüfen.

B.7. Die fragliche Bestimmung steht in Übereinstimmung mit Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 5 und VIII des Sondergesetzes vom 8. August 1980.

*In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage*

B.8. Der Staatsrat möchte vom Gerichtshof wissen, ob die in Rede stehende Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Kontinuität des öffentlichen Dienstes vereinbar ist, insofern sie in der in B.1 erwähnten Auslegung geeignet ist, nur für die Gesellschaften, die ihr unterliegen, im Gegensatz zu den anderen Gesellschaften und insbesondere den öffentlich-rechtlichen Gesellschaften, die ihr nicht unterliegen, zur Lähmung ihrer Verwaltungsorgane zu führen, falls eine Mehrheit der Mitglieder dieser Organe willentlich oder aus Nachlässigkeit nicht mehr an ihren Sitzungen teilnimmt.

Mit der Vorabentscheidungsfrage wird also darum gebeten, einerseits die Interkommunalen, denen es nicht erlaubt ist, in ihre Satzungen oder in die Geschäftsordnungen ihrer Verwaltungsorgane eine Klausel aufzunehmen, die es ermöglicht, nach einer ersten Sitzung, bei der festgestellt wurde, dass das Anwesenheitsquorum nicht erreicht wurde, eine zweite Sitzung einzuberufen, bei der Beschlüsse unabhängig von der Anzahl der anwesenden Mitglieder gefasst werden können, und andererseits die anderen Gesellschaften, insbesondere öffentlich-rechtliche Gesellschaften, die eine solche Klausel vorsehen können, zu vergleichen.

B.9. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung haben eine allgemeine Tragweite. Sie untersagen jegliche Diskriminierung, ungeachtet deren Ursprungs; die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und Nichtdiskriminierung gelten angesichts aller Rechte und aller Freiheiten.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.10. Im Rahmen dieser Prüfung berücksichtigt der Gerichtshof den allgemeinen Grundsatz der Kontinuität des öffentlichen Dienstes, insofern er die Beständigkeit der öffentlichen Einrichtungen und ihrer Funktionsfähigkeit sicherstellen soll (Kass., 12. Februar 2004, C.01.0248.N), da dieser Grundsatz in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung geltend gemacht wird.

B.11. Im Gegensatz zu dem, was die Wallonische Regierung anführt, sind die zwei in B.8 erwähnten Gesellschaftskategorien ausreichend vergleichbar. Der Umstand, dass die Interkommunalen von den Gemeinden und eventuell anderen juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts zu dem Zweck gebildete Vereinigungen sind, Angelegenheiten von kommunalem Interesse gemeinsam zu verwalten, hat nicht zur Folge, dass sie sich in einer derart anderen Situation als andere Gesellschaften, die gegebenenfalls von

den Behörden gegründet werden, um eine Aufgabe des öffentlichen Dienstes auszuführen, befinden würden, dass sie im Hinblick auf den Gegenstand der fraglichen Bestimmung nicht mit diesen Gesellschaften verglichen werden könnten.

B.12. Der fragliche Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Frage, ob die betroffene Gesellschaft eine Interkommunale ist oder nicht.

B.13. Die Regel, dass die Mehrheit der Mitglieder eines Kollegialorgans anwesend sein muss, damit dieses beschlussfähig ist, hängt mit der Funktionsweise von Kollegialorganen zusammen. Wie in B.8 erwähnt, wird mit der Vorabentscheidungsfrage diese Regel, die der Dekretgeber mit der fraglichen Bestimmung in den Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung für die Verwaltungsorgane von Interkommunalen aufgenommen hat, nicht als solche in Frage gestellt, sondern nur der Umstand, dass sie ohne Ausnahme für jede Beschlussfassung, einschließlich der Sitzungen, die auf eine erste Sitzung folgen, bei der das Anwesenheitsquorum nicht erreicht wurde, gilt. Der Gerichtshof begrenzt seine Prüfung auf diesen Fall.

B.14. Die fragliche Bestimmung ist Bestandteil einer umfassenden Reform zur Stärkung der Verwaltungsführung und Transparenz bei der Ausübung der öffentlichen Mandate innerhalb der lokalen und überlokalen Einrichtungen und ihrer Tochtergesellschaften. Das Dekret vom 29. März 2018 setzt diese Reform um, die drei Schwerpunkte umfasst: die Verwaltungsführung, die Einbeziehung in die Verantwortung und die Transparenz (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1047/27, S. 7). Das Ziel, das in einer größeren Einbeziehung der betroffenen Akteure und insbesondere der Verwalter in die Verantwortung besteht, kommt unter anderem in deren Verpflichtung zum Ausdruck, sich tatsächlich an den Arbeiten der Verwaltungsorgane, in denen sie sitzen, zu beteiligen (ebenda, S. 5).

Insoweit sie ein Anwesenheitsquorum für die Sitzungen der Verwaltungsorgane der Interkommunalen vorschreibt und insoweit sie diesbezüglich vorsieht, dass Vollmachten nicht berücksichtigt werden, soll die fragliche Bestimmung gewährleisten, dass die Beschlüsse der Verwaltungsorgane der Interkommunalen von einer ausreichenden Anzahl an Verwaltern gefasst werden. Unter diesen Verwaltern werden die Vertreter der angeschlossenen Gemeinden aus den Mitgliedern des Gemeinderates und -kollegiums bestellt (Artikel L1523-15 § 3 Absatz 6 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung). Die fragliche

Bestimmung stärkt so die demokratische Kontrolle über die Arbeitsweise der Interkommunalen. Es geht darum, die Legitimität der gefassten Beschlüsse zu gewährleisten, es zu vermeiden, dass eine kleine Anzahl von Verwaltern die wahre Macht an sich reißt, und zu gewährleisten, dass die Interessen der Gemeinden und der anderen angeschlossenen Einheiten tatsächlich in den Verwaltungsorganen der Interkommunalen repräsentiert sind.

Die fragliche Bestimmung ist im Hinblick auf die Verwirklichung dieser legitimen Ziele sachdienlich. In diesem Zusammenhang konnte der Dekretgeber vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, dass die fragliche Maßnahme in Anbetracht der besonderen Natur der Interkommunalen und des Kontextes, in dem die Reform erfolgte, nicht auf sämtliche anderen öffentlich-rechtlichen Gesellschaften, für die die Wallonische Region zuständig ist, anzuwenden ist. Insbesondere konnte der Dekretgeber die Auffassung vertreten, dass die Interkommunalen mehr als andere Gesellschaften dem Risiko von Auswüchsen ausgesetzt sind und dass es geboten ist, besondere Maßnahmen zu ergreifen, um die Kontrollfähigkeit der Gemeinden und der anderen angeschlossenen Einheiten über die Arbeitsweise der Interkommunalen, denen sie angehören, zu stärken.

B.15. Der Gerichtshof muss ferner prüfen, ob der fragliche Behandlungsunterschied in Anbetracht der angestrebten Ziele unverhältnismäßige Folgen für die Interkommunalen hat.

Damit die in der Vorabentscheidungsfrage angeführte Lähmung des Verwaltungsorgans eintritt, müsste eine Mehrheit der Verwalter aufhören, an den Sitzungen des betroffenen Verwaltungsorgans teilzunehmen. Eine solche Gefahr der Lähmung scheint relativ gering zu sein. Dem Verwalter, der die ihm in dieser Eigenschaft obliegenden Pflichten nicht erfüllt, ist bekannt, dass er gegenüber der Interkommunalen haftet. Der Verwalter verpflichtet sich nämlich schriftlich bei seiner Einsetzung, für die wirksame Arbeitsweise des Verwaltungsorgans Sorge zu tragen (Artikel L1532-1 § 1 Nr. 1 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung). Diese Verpflichtung beinhaltet seine Teilnahme an den Sitzungen des Verwaltungsorgans. Artikel L1532-1 § 3 Nr. 1 Absatz 2 desselben Kodex weist darauf hin, dass die Verwalter gemäß dem allgemeinen Recht für die Ausführung ihres Mandats und der bei ihrer Verwaltung begangenen Fehler haften.

Was die in Artikel L1523-18 des vorerwähnten Kodex erwähnten beschränkten Verwaltungsorgane betrifft, denen ein Verwaltungsrat einen Teil seiner Befugnisse übertragen

hat, kann dieser Verwaltungsrat grundsätzlich im Fall von Problemen dieser Befugnisübertragung ein Ende setzen.

Auch wenn die Gefahr einer Lähmung des Verwaltungsorgans nicht vollkommen ausgeschlossen werden kann, konnte der Dekretgeber außerdem zu Recht der Auffassung sein, dass diese Möglichkeit es nicht allein rechtfertigen kann, dass es einer Interkommunalen möglich sein soll, allgemein und regelmäßig von der Pflicht abzuweichen, das Anwesenheitsquorum einzuhalten, wenn eine zweite Sitzung nach einer ersten Sitzung, bei der das Quorum nicht erreicht wurde, einberufen wird. Im Übrigen hat nicht jeder Beschluss die gleiche Dringlichkeit im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Kontinuität des öffentlichen Dienstes, mit dem die Interkommunale betraut ist, sicherzustellen.

Schließlich muss die fragliche Bestimmung in dem Fall, dass einer oder mehrere Verwalter wiederholt und unentschuldigt fehlen und dadurch gegen die sich aus ihrem Mandat ergebenden Pflichten verstoßen sollten, so ausgelegt werden, dass sie es den aktiven Mitgliedern des Verwaltungsrats ermöglicht, die faktische Aufgabe des Mandats festzustellen und jederzeit von der Generalversammlung zu verlangen, den betreffenden Verwalter abzubrufen (Artikel L1532-1 § 4 Nr. 1 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung), ohne dass säumige Verwalter bei der Berechnung des Anwesenheitsquorums zu berücksichtigen sind.

B.16. Die in Rede stehende Bestimmung ist vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Kontinuität des öffentlichen Dienstes.



Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel L1523-10 § 3 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, eingefügt durch Artikel 20 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 », verstößt nicht gegen Artikel 6 § 1 VI Absatz 5 Nr. 5 und VIII des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.

- Dieselbe Bestimmung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Kontinuität des öffentlichen Dienstes.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 30. Juni 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) P. Nihoul