



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 164/2022
vom 15. Dezember 2022
Geschäftsverzeichnismr. 7495
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf die Artikel L1133-1 und L1133-2 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, gestellt vom Gericht erster Instanz Luxemburg, Abteilung Marche-en-Famenne.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Urteil vom 6. Januar 2021, dessen Ausfertigung am 18. Januar 2021 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Luxemburg, Abteilung Marche-en-Famenne, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen die Artikel L1133-1 und L1133-2 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Rechtssicherheitsgrundsatz, indem sie vorsehen, dass die Verordnungen und Verfügungen der Gemeinden am fünften Tag nach ihrer Veröffentlichung per Anschlag verbindlich werden, der den Gegenstand der Verordnung oder der Verfügung, das Datum des Beschlusses, durch den sie angenommen wurde, und gegebenenfalls den Beschluss der Aufsichtsbehörde enthält, und dass die Veröffentlichung als solche sowie das Datum der Veröffentlichung dieser Verordnungen und Verfügungen durch eine Anmerkung in einem eigens zu diesem Zweck geführten Register festgehalten werden, während die Artikel L2213-2 und L2213-3 desselben Kodex in ihrer Auslegung im Anschluss an den Entscheid des Verfassungsgerichtshofes vom 12. November 2020 vorsehen, dass die Verordnungen und Verfügungen der Provinzen am achten Tag nach ihrer Aufnahme in das *Bulletin der Provinz* verbindlich werden, wobei der

Gesetzgeber weder den Anschlag noch die Art der diesbezüglichen Beweiserbringung definiert hat? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Der Gerichtshof wird zur Vereinbarkeit der Artikel L1133-1 und L1133-2 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung (nachstehend: KLDD) mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung befragt, insofern sie es den Gemeinden vorschreiben, ihre Verordnungen und Verfügungen per Anschlag zu veröffentlichen, damit sie bindend sind, und eine Anmerkung in einem eigens zu diesem Zweck geführten Register vorzunehmen, um den Beweis für die Veröffentlichung und für das Datum der Veröffentlichung zu erbringen, während Artikel L2213-2 desselben Kodex vorsieht, dass die Akte der Provinzen durch Veröffentlichung im *Bulletin der Provinz* verbindlich werden. Nach Auffassung des vorliegenden Rechtsprechungsorgans sind die Verpflichtung des Anschlags und die Verpflichtung der Anmerkung dieses Anschlags in einem eigens zu diesem Zweck geführten Register strenger als die gesetzliche Regelung der Veröffentlichung auf Provinzebene und führen zu besonderen Schwierigkeiten und einer spezifischen Streitfrage, was den Beweis des Anschlags betrifft.

B.1.2. Artikel L1133-1 des KLDD bestimmt:

« Die Veröffentlichung der Verordnungen und Verfügungen des Gemeinderates, des Gemeindegremiums und des Bürgermeisters erfolgt durch den Bürgermeister, und zwar per Anschlag, der den Gegenstand der Verordnung oder der Verfügung, das Datum des Beschlusses, durch den die Verordnung beziehungsweise die Verfügung angenommen wurde, und gegebenenfalls den Beschluss der Aufsichtsbehörde enthält.

Auf dem Anschlag sind auch der oder die Orte erwähnt, wo der Text der Verordnung beziehungsweise der Verfügung von der Öffentlichkeit eingesehen werden kann ».

Laut dem Kassationshof ist ein solcher Anschlag eine ständige Art der Veröffentlichung, die es den Interessehabenden ermöglicht, jederzeit vom Vorhandensein einer Verordnung oder einer Verfügung Kenntnis zu nehmen. Sie müssen sich folglich, wenn sie es wünschen, über

ihren Inhalt an der im Anschlag angegebenen Stelle informieren (Kass., 20. Dezember 2018, F.17.0148.F; 17. Mai 2021, F.20.0159.F; 4. März 2022, C.21.0440.F).

Artikel L1133-2 des KLDD bestimmt:

« Die in Artikel L1133-1 erwähnten Verordnungen und Verfügungen werden am fünften Tag nach ihrer Veröffentlichung per Anschlag verbindlich, außer wenn in den betreffenden Verordnungen oder Verfügungen diesbezüglich etwas anderes bestimmt worden ist.

Die Veröffentlichung als solche sowie das Datum der Veröffentlichung dieser Verordnungen und Verfügungen werden in der durch Erlass der Regierung festgelegten Art und Weise durch eine Anmerkung in einem eigens zu diesem Zweck geführten Register festgehalten ».

Da es keinen Ausführungserlass der Wallonischen Regierung gibt, in dem die Form dieses Registers bestimmt ist, ist diese Bestimmung in Verbindung mit den Artikeln 1 und 2 des königlichen Erlasses vom 14. Oktober 1991 « über die Anmerkungen im Register über die Veröffentlichung von Verordnungen und Verfügungen der Gemeindebehörden » (nachstehend: königlicher Erlass vom 14. Oktober 1991) zu sehen, die bestimmen:

« Article 1er. Le fait et la date de la publication des règlements et ordonnances visés à l'article 112 de la nouvelle loi communale sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet par le secrétaire communal.

Art. 2. L'annotation dans le registre est faite le premier jour de la publication du règlement ou de l'ordonnance.

Les annotations sont numérotées d'après l'ordre des publications successives ».

B.1.3. Artikel L2213-2 des KLDD bestimmt:

« Die Verordnungen und Verfügungen des Provinzialrates oder des Provinzkollegiums werden in ihrem Namen veröffentlicht, von ihrem jeweiligen Vorsitzenden unterschrieben und vom Generaldirektor gegengezeichnet.

Diese Verordnungen und Verfügungen werden im *Bulletin der Provinz* und auf der Internet-Webseite der Provinz veröffentlicht ».

Artikel L2213-3 desselben Kodex bestimmt:

« Die vom Vorsitzenden unterschriebenen und vom Generaldirektor gegengezeichneten Verordnungen und Verfügungen, die gegebenenfalls von der Regierung genehmigt worden sind, werden den von der Sache betroffenen Behörden übermittelt.

Sie werden am achten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Bulletin der Provinz* oder auf der Internet-Webseite der Provinz verbindlich, außer wenn diese Frist in der Verordnung oder Verfügung verkürzt worden ist.

Der Provinzialrat oder das Provinzkollegium kann neben der Veröffentlichung im *Bulletin der Provinz* und auf der Internet-Webseite der Provinz eine besondere Weise der Bekanntmachung vorschreiben ».

In seinem Entscheid Nr. 146/2020 vom 12. November 2020 hat der Gerichtshof entschieden:

« Insofern Artikel L2213-3 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung zusätzlich zu ihrer Veröffentlichung im *Bulletin der Provinz* die Online-Veröffentlichung von Regelungen und Verordnungen der Provinzen als eine Bedingung für ihre bindende Kraft vorschreibt, verstößt er gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ».

Mit diesem Entscheid hat der Gerichtshof also nicht den Grundsatz, der die Online-Veröffentlichung von Verordnungen und Verfügungen der Provinzen vorschreibt, für verfassungswidrig erklärt, sondern nur den Umstand, dass diese Art der Veröffentlichung zusätzlich zur Veröffentlichung im *Bulletin der Provinz* notwendig ist, damit die Verordnungen und Verfügungen bindend sind. Folglich müssen die Verordnungen und Verfügungen der Provinzen nach Artikel L2213-2 des KLDD immer durch die Onlinestellung auf der Website der Provinz veröffentlicht werden, aber diese Art der Veröffentlichung stellt keine notwendige Bedingung mehr dar, damit diese Verordnungen und Verfügungen verbindlich sind.

B.2. Nach Auffassung des Kassationshofes steht die Regel, dass die Anmerkung im Register am ersten Tag der Veröffentlichung der Verordnung vorgenommen werden muss, im Einklang mit dem von den vorerwähnten Bestimmungen verfolgten Ziel, nämlich das Datum der Veröffentlichung der Verordnung mit Sicherheit festzuhalten. Es handelt sich um eine wesentliche Formvorschrift, deren Nichteinhaltung zur Folge hat, dass der Beweis für die Veröffentlichung nicht gemäß dem Gesetz erbracht ist und dass in Ermangelung der Veröffentlichung die Verordnung gegenüber dem Rechtssuchenden nicht wirksam ist (Kass., 27. September 2019, F.18.0056.F; siehe auch Kass., 12. Januar 2018; F.16.0087.F; 13. März 2020, F.19.0003.F; 3. Dezember 2021, C.20.0366.F).

Zudem stellt die Anmerkung in dem Register der Veröffentlichungen die einzig zulässige Art der Beweiserbringung für die Veröffentlichung einer Verordnung oder einer Verfügung der Gemeinde dar (Kass., 21. Mai 2015, F.14.0098.F und F.13.0158.F; 8. November 2018, C.17.0604.F; 10. Oktober 2019, C.18.0384.N; 17. Mai 2021, F.20.0159.F; 25. Februar 2022, F.20.0083.F).

B.3.1. Artikel 190 der Verfassung bestimmt:

« Gesetze sowie Erlasse und Verordnungen im Bereich der allgemeinen, provinziellen oder kommunalen Verwaltung werden erst verbindlich, nachdem sie in der durch Gesetz bestimmten Form veröffentlicht worden sind ».

B.3.2. Mit der Veröffentlichung von Verordnungen und Verfügungen der Gemeinden per Anschlag soll dem durch Artikel 190 der Verfassung gewährleisteten Recht des Rechtsuchenden, diese amtlichen Texte jederzeit zur Kenntnis nehmen zu können, bevor sie ihm gegenüber wirksam sind, Ausführung verliehen werden. Außerdem ist dieses Recht ein mit dem Rechtsstaat verbundenes Recht, da diese Kenntnis es jedem ermöglicht, sich daran zu halten. Um dieses Recht zu gewährleisten, hat der zuständige Gesetzgeber darauf zu achten, dass die Art des Zugangs zu dieser Information an die Entwicklung der Gesellschaft und der Technologie angepasst wird.

Die mit Datum versehene und unterzeichnete Anmerkung der Veröffentlichung in einem Register soll die Veröffentlichung der Verordnung mit Sicherheit festhalten.

B.3.3. Jedoch befragt das vorlegende Rechtsprechungsorgan den Gerichtshof nicht zu einem Verstoß der fraglichen Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 190 der Verfassung. Es befragt den Gerichtshof auch nicht zu dem Behandlungsunterschied zwischen den Adressaten von Rechtsvorschriften der Gemeinden und den Adressaten von Rechtsvorschriften der Provinzen, insofern die ständige Zugänglichkeit einer der zwei Kategorien von Rechtsvorschriften nicht ausreichend gewährleistet wäre.

Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich nur auf einen Behandlungsunterschied zwischen den Gemeinden und den Provinzen, insofern die Art der Veröffentlichung von Rechtsvorschriften der Gemeinden insbesondere in Anbetracht der Verpflichtung der Anmerkung in einem eigens zu diesem Zweck geführten Register strenger wäre als in Bezug

auf die Art der Veröffentlichung von Rechtsvorschriften der Provinzen und zu besonderen Schwierigkeiten beim Beweis und zu einer spezifischen Streitfrage für die Gemeinden führen würde. Der Gerichtshof beschränkt sich auf die Prüfung dieses Behandlungsunterschieds.

B.4. 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.5. Die Veröffentlichung von Verordnungen und Verfügungen der Gemeinden per Anschlag, wie sie von Artikel L1133-1 des KLDD vorgesehen ist, beruht auf Artikel 112 des neuen Gemeindegesetzes, abgeändert durch das Gesetz vom 8. April 1991 « zur Abänderung von Titel I Kapitel IV Abschnitt 2 des neuen Gemeindegesetzes, was die Veröffentlichung der Akte betrifft » (nachstehend: Gesetz vom 8. April 1991).

B.6. Der Behandlungsunterschied zwischen der Art der Veröffentlichung der Gemeindeverordnungen und der Art der Veröffentlichung von Regelungen und Verordnungen der Provinzen beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Art der betroffenen politischen Gebietskörperschaft; auch wenn beide politische Gebietskörperschaften sind, denen die Verfassung autonome Verantwortlichkeiten übertragen hat, ergibt sich aus dieser Autonomie, aus der Vielfalt in Bezug auf den Umfang ihrer territorialen Zuständigkeiten und der Vielfalt ihrer Zuständigkeitsbereiche, dass der Dekretgeber unterschiedliche Arten der Veröffentlichung für ihre jeweiligen Regelungen und Verordnungen regeln konnte.

B.7. Die Verfasser des Gesetzesvorschlags, der zum Gesetz vom 8. April 1991 geführt hat, haben auf die Bedeutung der Anmerkung des Anschlags in einem Register als Form der Beweiserbringung für die Veröffentlichung aufmerksam gemacht (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 915/1, S. 1). Diese Verpflichtung gewährleistet es gegenüber dem Adressaten von Rechtsvorschriften der Gemeinden, dass die von Artikel 190 der Verfassung und

Artikel L1133-1 des KLDD vorgeschriebene Verpflichtung zur Veröffentlichung eingehalten wird (Kass., 12. Januar 2018; F.16.0087.F) und ist somit im Hinblick auf das in B.3.2 erwähnte Ziel sachdienlich.

B.8.1. Der Gesetzgeber kann vernünftigerweise urteilen, dass die Gemeindebehörden nicht verpflichtet werden können, für ihre Verordnungen und Verfügungen die gleiche Veröffentlichung vorzusehen wie jene, die für die alle Einwohner einer Provinz betreffenden Bestimmungen vorgesehen ist, da diese Verordnungen und Verfügungen normalerweise nur von lokalem Interesse sind.

B.8.2. Die Veröffentlichung dieser Verordnungen und Verfügungen darf aber nicht so geregelt werden, dass sie für die Gemeinden unverhältnismäßige Folgen hat.

B.8.3. Das vorliegende Rechtsprechungsorgan legt in diesem Zusammenhang dar, dass die Anmerkung der Veröffentlichung in einem Register, insofern der Dekretgeber keine weiteren diesbezüglichen Regeln vorgesehen hat, zu voneinander abweichenden Entscheidungen der Rechtsprechung und zu einer erheblichen Anzahl an Streitsachen führe.

Nach Artikel 190 der Verfassung ist es Aufgabe des zuständigen Gesetzgebers, die Form zu bestimmen, in der ein Gesetz, ein Erlass oder eine Verordnung in Bezug auf die allgemeine, provinzielle oder kommunale Verwaltung veröffentlicht werden muss, um verbindlich zu sein. Die wesentlichen Bestandteile der Form der Veröffentlichung müssen folglich durch eine Gesetzesnorm geregelt werden. Eine diesbezügliche Ermächtigung der ausführenden Gewalt darf sich nur auf die nicht wesentlichen Bestandteile beziehen.

Der Dekretgeber hat selbst die Grenzen präzisiert, innerhalb deren die in Artikel L1133-2 des KLDD erwähnte Ermächtigung eingeräumt wird. Er hat vorgesehen, dass die Art der Veröffentlichung ein Anschlag sein muss und dass der Beweis für die Veröffentlichung durch eine Anmerkung in einem eigens zu diesem Zweck geführten Register erbracht werden muss. Die Ermächtigung der Wallonischen Regierung bezieht sich nur auf die Form der Anmerkung in diesem Register. In dieser Weise hat der Dekretgeber die wesentlichen Bestandteile der Veröffentlichung und des Beweises für die Veröffentlichung selbst bestimmt.

Außerdem kann dem Dekretgeber nicht vorgeworfen werden, dass die Wallonische Regierung von dieser Ermächtigung noch keinen Gebrauch gemacht hat und dass die Form der Anmerkung in diesem Register infolgedessen immer noch von dem in B.1.2 erwähnten königlichen Erlass vom 14. Oktober 1991 geregelt wird.

B.8.4. Die fragliche Art der Veröffentlichung und der Beweis dieser Veröffentlichung haben eine lange Tradition und sind folglich den Gemeindeverwaltungen genau bekannt. Es ist zutreffend, dass sie einen gewissen Verwaltungsaufwand zur Folge haben, aber seine Einhaltung ist auch mit Vorteilen für die Gemeinden verbunden. Der unterzeichneten Anmerkung wird nämlich eine besondere Beweiskraft verliehen und der so nachgewiesene Anschlag sowie dessen Datum könnten nur durch eine auf Urkundenfälschung gestützte Klage aufgehoben werden (StR, 7. September 1988, Nr. 30.632; 20. April 1990, Nr. 34.779).

Diese administrativen Pflichten haben keine übermäßige Belastung für die Gemeindeverwaltung zur Folge. In dem Anschlag müssen nämlich nur der Gegenstand der Verordnung oder Verfügung, das Datum der Entscheidung, mit der sie angenommen wurde, und gegebenenfalls die Entscheidung der Aufsichtsbehörde und der oder die Orte, an denen der Text der Verordnung oder der Verfügung von der Öffentlichkeit eingesehen werden kann, erwähnt sein. Es ist nicht mehr erforderlich, dass der gesamte Text der Verordnung oder der Verfügung veröffentlicht wird. Die Anmerkung muss lediglich mit einem Datum versehen, unterzeichnet und nummeriert sein.

B.8.5. Die Art der Veröffentlichung von Verordnungen und Verfügungen der Provinzen entbindet im Übrigen die Provinzverwaltungen auch nicht von der Beweislast für die korrekte Veröffentlichung und für deren Datum, wenn dies angefochten wird.

B.9. Die Unsicherheit, die das fragliche Verfahren des Anschlags und der Anmerkung in einem Register laut der von dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan zitierten Rechtsprechung hervorrufen würde, könnte den Dekretgeber veranlassen, die Veröffentlichung von Rechtsvorschriften der Gemeinden zu reformieren.

Diese Möglichkeit hat jedoch an sich keinen Einfluss auf die Verfassungsmäßigkeit der Art der Veröffentlichung und des Beweises der Veröffentlichung, um die es aktuell geht. In

Anbetracht des Vorstehenden ist der Behandlungsunterschied zwischen den in B.3.3 erwähnten Gemeinden und Provinzen nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel L1133-1 und L1133-2 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 15. Dezember 2022.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) P. Nihoul