



Verfassungsgerichtshof

**ÜBERSETZUNG**  
**Entscheid Nr. 19/2024**  
**vom 8. Februar 2024**  
**Geschäftsverzeichnismr. 7960**  
**AUSZUG**

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel L1123-1 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung, abgeändert durch Artikel 4 des Dekrets der Wallonischen Region vom 7. September 2017 « zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung in Bezug auf die Listenverbindungs- oder Gruppierungserklärungen », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten P. Nihoul und L. Lavrysen, und den Richtern T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt, K. Jadin und M. Plovie, 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 Entscheid Nr. 256.059 vom 17. März 2023, dessen Ausfertigung am 28. März 2023 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Behandelt Artikel L1123-1 des Kodex der lokalen Demokratie dadurch, dass er ein aus einer politischen Fraktion ausgeschlossenes oder austretendes Gemeinderatsmitglied den anderen Ratsmitgliedern derselben Fraktion, die weder austretend noch ausgeschlossen sind, gleichsetzt, während derselbe Kodex die Zugehörigkeit eines Gemeinderatsmitglieds zu einer politischen Fraktion mit ausschlaggebenden Folgen verbindet, zwei grundverschiedene Situationen auf die gleiche Weise und verstößt er somit gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel L1123-1 § 1 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung (nachstehend: KLDD), ersetzt durch Artikel 4 des Dekrets der Wallonischen Region vom 7. September 2017 «zur Abänderung des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung in Bezug auf die Listenverbindungs- oder Gruppierungserklärungen», bestimmt:

« Das bzw. die auf einer gleichen Liste bei den Wahlen gewählte(n) Ratsmitglied(er) bildet bzw. bilden eine politische Fraktion, deren Bezeichnung diejenige der besagten Liste ist.

Das Ratsmitglied, das im Laufe der Legislaturperiode aus seiner politischen Fraktion austritt, gibt von Rechts wegen die gesamten Mandate auf, die es nach Artikel L5111-1 derivativ ausübte. Die ordnungsgemäß unterzeichnete Rücktrittserklärung wird dem Kollegium mitgeteilt, und den Mitgliedern des Gemeinderats bei der nächstfolgenden Sitzung zur Kenntnis gebracht. Der Rücktritt wird an diesem Datum wirksam; dies wird im Protokoll der Gemeinderatssitzung vermerkt. Ein Auszug des Protokolls wird den Einrichtungen übermittelt, in denen das Mitglied aufgrund seiner Eigenschaft als Gemeinderatsmitglied tagt.

Das Ratsmitglied, das im Laufe der Legislaturperiode aus seiner politischen Fraktion ausgeschlossen wird, wird von Rechts wegen seiner gesamten Mandate, die es nach Artikel L5111-1 derivativ ausübte, enthoben.

Die Ausschlussurkunde ist gültig, wenn sie:

- 1° von der Mehrheit der Mitglieder seiner Fraktion unterzeichnet wird;
- 2° dem Kollegium übermittelt wird.

Die Gemeinderatsmitglieder werden im Laufe der nächsten Sitzung von der Ausschlussurkunde in Kenntnis gesetzt. Der Ausschluss wird an diesem Datum wirksam; dies wird im Protokoll der Gemeinderatssitzung vermerkt.

Ein Auszug des Protokolls wird den Einrichtungen übermittelt, in denen das Mitglied aufgrund seiner Eigenschaft als Gemeinderatsmitglied tagt.

Der Ausschluss oder der Rücktritt aus der Fraktion im Sinne des vorliegenden Paragrafen führt *de facto* zur Nichtigkeit der eventuellen Listenverbindungs- oder Gruppierungserklärung. Das betreffende Ratsmitglied kann eine neue Listenverbindungs- oder Gruppierungserklärung einreichen, ohne dass diese die Zusammensetzung der betroffenen paralokalen Einrichtungen beeinflussen kann.

Für die Anwendung des vorliegenden Artikels und des Artikels L1123-14 wird das Ratsmitglied weiterhin als der verlassenen politischen Fraktion angehörend betrachte ».

Aus dem in Rede stehenden Artikel L1123-1 § 1 Absatz 7 des KLDD ergibt sich, dass das Gemeinderatsmitglied, das im Laufe der Legislaturperiode aus seiner politischen Fraktion ausgetreten ist oder aus ihr ausgeschlossen wurde, für die Annahme eines Mehrheitsabkommens (Artikel L1123-1 §§ 2 bis 5 des KLDD) oder eines Misstrauensantrags gegen das Kollegium oder eines oder mehrere seiner Mitglieder weiterhin als zu der verlassenen Fraktion zugehörig angesehen wird (Artikel L1123-14 des KLDD).

B.1.2. Artikel L1123-1 des KLDD muss in Verbindung mit den Artikeln L1123-4 und L1123-14 desselben Kodex gelesen werden.

Artikel L1123-4 bestimmt:

« § 1. Das Ratsmitglied belgischer Staatsangehörigkeit, das die meisten Vorzugsstimmen in der Liste mit den meisten Stimmen unter den in Anwendung des Artikels L1123-1 am Mehrheitsabkommen beteiligten politischen Fraktionen erhalten hat, wird von Rechts wegen zum Bürgermeister gewählt.

Bei Stimmengleichheit ist die Reihenfolge in der Liste maßgebend.

§ 2. Wenn das in Paragraph 1 erwähnte Ratsmitglied darauf verzichtet, dieses Amt auszuüben oder wenn es unbeschadet des Artikels L1123-14 dieses Amt endgültig aufgeben muss, wird das Ratsmitglied belgischer Staatsangehörigkeit, das nach ihm in derselben politischen Fraktion die höchste Anzahl der Stimmen erhalten hat, von Rechts wegen zum Bürgermeister gewählt.

Wenn alle Ratsmitglieder der am Mehrheitsabkommen beteiligten politischen Fraktion, die bei den letzten Wahlen die meisten Vorzugsstimmen erhalten hat, darauf verzichten, dieses Amt auszuüben, wird dasjenige Ratsmitglied zum Bürgermeister gewählt, das die meisten Vorzugsstimmen in der am Mehrheitsabkommen beteiligten politischen Fraktion erhalten hat, die bei den letzten Wahlen die zweithöchste Stimmenanzahl erhalten hat.

§ 3. Außer in dem in Artikel L1123-1, § 5 erwähnten Fall darf das in § 1 oder in § 2 erwähnte Ratsmitglied, das bei den Wahlen an einer der ersten drei Stellen der in Artikel L4112-4, § 2 erwähnten Kandidatenliste stand, und das darauf verzichtet, das Amt des Bürgermeisters, das ihm zufällt, auszuüben oder das auf dieses Amt verzichtet, nachdem es dieses Amt ausgeübt hat, während der Legislaturperiode nicht Mitglied des Gemeindegremiums sein ».

Artikel L1123-14 bestimmt:

« § 1. Das Kollegium, sowie jedes seiner Mitglieder, ist vor dem Rat verantwortlich.

Der Rat kann einen Misstrauensantrag gegen das Kollegium oder gegen eines oder mehrere seiner Mitglieder verabschieden.

Dieser Misstrauensantrag ist nur dann zulässig, wenn er je nach Fall einen Nachfolger für das Kollegium oder für eines bzw. mehrere seiner Mitglieder vorschlägt.

Wenn er die Gesamtheit des Kollegiums betrifft, ist er nur dann zulässig, wenn er von mindestens der Hälfte der Ratsmitglieder einer jeden politischen Fraktion, die eine alternative Mehrheit bildet, eingereicht wird.

In diesem Fall bildet die Vorstellung eines Nachfolgers im Kollegium ein neues Mehrheitsabkommen.

Wenn der Misstrauensantrag ein oder mehrere Mitglieder des Kollegiums betrifft, ist er nur zulässig, wenn er von mindestens der Hälfte der Ratsmitglieder einer jeden politischen Fraktion, die an dem Mehrheitsabkommen beteiligt sind, eingereicht wird.

Die Debatte und die Abstimmung über den Misstrauensantrag werden nach der Aushändigung dieses Antrags an den Generaldirektor in die Tagesordnung der nächstliegenden Sitzung des Gemeinderates aufgenommen, unter der Bedingung, dass eine Frist von wenigstens sieben vollen Tagen nach dieser Aushändigung verstrichen ist. Der Generaldirektor übermittelt unverzüglich allen Mitgliedern des Kollegiums und des Rates den Wortlaut des Misstrauensantrags. Das Einreichen des Misstrauensantrags wird der Öffentlichkeit durch Anschlag am Gemeindehaus unverzüglich zur Kenntnis gebracht. Bei Einbringung eines kollektiven Misstrauensantrags oder eines individuellen Antrags gegen den Vorsitzenden des öffentlichen Sozialhilfeszentrums richtet der Generaldirektor sofort den Wortlaut des Antrags an jedes Mitglied des Sozialhilferates, wenn die auf den Vorsitzenden des öffentlichen Sozialhilfeszentrums anwendbare Gesetzgebung seine Anwesenheit innerhalb des Gemeindegremiums vorsieht.

Falls der Misstrauensantrag gegen ein oder mehrere Mitglieder des Kollegiums gerichtet ist, so haben diese, für den Fall dass sie anwesend sind, die Möglichkeit, ihre Anmerkungen persönlich vor dem Rat geltend zu machen und in jedem Fall unmittelbar vor der Abstimmung.

Er kann nur mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder verabschiedet werden. Der Gemeinderat bewertet die Gründe in letzter Instanz im Rahmen seiner Abstimmung.

Der Misstrauensantrag wird durch den Gemeinderat in öffentlicher Sitzung geprüft. Die Abstimmung über diesen Antrag erfolgt mündlich.

Die Verabschiedung des Misstrauensantrags bewirkt den Rücktritt des Kollegiums oder des(der) umstrittenen Mitglieds(er) sowie die Wahl des neuen Kollegiums oder des(der) neuen Mitglieds(er).

§ 2. Wenn ein in § 1 erwähnter Misstrauensantrag gegen den Bürgermeister gerichtet ist, werden für dessen Ersetzung die in Artikel L1123-4 angeführten Regeln angewandt, wobei vorausgesetzt wird, dass der Bürgermeister, gegen den eben ein Misstrauensantrag gewählt wurde, nicht mehr in Betracht kommt.

§ 3. Ein Misstrauensantrag betreffend die Gesamtheit des Kollegiums darf nicht vor Ablauf einer Frist von ein und einem halben Jahr nach der Einsetzung des Gemeindegremiums eingebracht werden.

Wenn der Rat einen Misstrauensantrag gegen die Gesamtheit des Kollegiums verabschiedet hat, darf kein neuer kollektiver Misstrauensantrag vor dem Ablauf einer Frist von einem Jahr eingebracht werden.

Nach dem 30. Juni des Jahres vor den Wahlen darf kein Misstrauensantrag gegen die Gesamtheit des Kollegiums eingebracht werden.

Im Laufe derselben gemeindlichen Legislaturperiode dürfen nicht mehr als zwei Misstrauensanträge gegen das gesamte Kollegium verabschiedet werden ».

B.2. Der Staatsrat möchte vom Gerichtshof wissen, ob die in Rede stehende Bestimmung, insofern sie « ein aus einer politischen Fraktion ausgeschlossenes oder austretendes Gemeinderatsmitglied den anderen Ratsmitgliedern derselben Fraktion, die weder austretend noch ausgeschlossen sind, gleichsetzt, während derselbe Kodex die Zugehörigkeit eines Gemeinderatsmitglieds zu einer politischen Fraktion mit ausschlaggebenden Folgen verbindet », zwei grundverschiedene Situationen auf die gleiche Weise behandelt und diskriminierend ist.

B.3. Die Wallonische Regierung, die Flämische Regierung und die Stadt Verviers führen an, dass die Vorabentscheidungsfrage jeweils aus dem Grund unzulässig sei, dass die Personenkategorien in der Vorabentscheidungsfrage nicht ausreichend bestimmt seien, dass die behauptete Diskriminierung nicht genau eingegrenzt sei und dass die in Rede stehende Gleichbehandlung schwierig zu identifizieren sei, da man keineswegs Mitglied einer politischen Partei sein müsse, um bei einer Wahl anzutreten und gewählt zu werden.

B.4. Im vorliegenden Fall beantragt die klagende Partei vor dem Staatsrat die Nichtigerklärung des Beschlusses des Gemeinderats von Verviers vom 9. Juli 2021, mit dem ein konstruktiver Misstrauensantrag gegen das gesamte Gemeindegremium angenommen wurde. Diese Partei führt an, dass die Gewählte, die in dem neuen Mehrheitsabkommen zur Bürgermeisterin bestimmt wird, nicht die zu diesem Zweck vorgesehenen Bedingungen erfüllt. Sie führt an, dass diese Gewählte nicht als « das Ratsmitglied belgischer Staatsangehörigkeit,

das die meisten Vorzugsstimmen in der Liste mit den meisten Stimmen unter den [...] am Mehrheitsabkommen beteiligten politischen Fraktionen erhalten hat » im Sinne von Artikel L1123-4 des KLDD angesehen werden könne, da sie aus ihrer politischen Fraktion ausgeschlossen worden sei.

Mit der Vorabentscheidungsfrage wird der Gerichtshof also gebeten, festzustellen, ob Artikel L1123-1 § 1 Absatz 7 des KLDD, insofern er bedeutet, dass ein Ratsmitglied, das aus seiner politischen Fraktion ausgetreten ist oder aus ihr ausgeschlossen wurde, weiterhin als zu seiner ursprünglichen politischen Fraktion zugehörig betrachtet wird und somit in Anwendung von Artikel L1123-4 des KLDD zum Bürgermeister bestimmt werden kann, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist. Der Gerichtshof muss prüfen, ob in einem solchen Kontext die Gleichbehandlung, die die in Rede stehende Bestimmung den Mitgliedern und früheren Mitgliedern einer bestimmten politischen Fraktion vorbehält, vernünftig gerechtfertigt ist.

B.5.1. Aufgrund von Artikel L1123-4 § 1 des KLDD « [wird] das Ratsmitglied belgischer Staatsangehörigkeit, das die meisten Vorzugsstimmen in der Liste mit den meisten Stimmen unter den in Anwendung des Artikels L1123-1 am Mehrheitsabkommen beteiligten politischen Fraktionen erhalten hat, [...] von Rechts wegen zum Bürgermeister gewählt ».

Diese Regel, die ihren Ursprung im Dekret der Wallonischen Region vom 8. Dezember 2005 « zur Abänderung gewisser Bestimmungen des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung » hat, findet nicht nur Anwendung bei der Einsetzung des Gemeindegremiums, die unmittelbar nach den Wahlen stattfindet, sondern auch im Rahmen der Annahme eines konstruktiven Misstrauensantrags gegen das Gemeindegremium und eines neuen Mehrheitsabkommens, wobei vorausgesetzt wird, dass der Bürgermeister, wenn er persönlich von dem Misstrauensantrag betroffen ist, für die Wahl des neuen Bürgermeisters nicht mehr in Betracht kommt (Artikel L1123-14 § 2 des KLDD).

B.5.2. Durch diese neue Art der Bestimmung des Bürgermeisters wollte der Dekretgeber « die Rolle des Wählers stärken und einen einfachen, transparenten und automatischen Mechanismus einführen », in dessen Rahmen « sich der Gemeinderat darauf beschränkt, [...] das Ergebnis der Wahlen und die Annahme des Amtes durch den Kandidaten zur Kenntnis zu nehmen » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2004-2005, Nr. 204/64, S. 5). Durch die

Anwendung dieser Regel können in gewissem Maße Verhandlungen nach den Wahlen zwischen den politischen Fraktionen, die am Mehrheitsabkommen beteiligt sind, in Bezug auf die Wahl des Bürgermeisters vermieden werden.

B.6.1. Im Fall des Rücktritts oder Ausschlusses aus seiner politischen Fraktion wird das betreffende Ratsmitglied aufgrund von Artikel L1123-1 § 1 Absätze 2 und 3 des KLDD von Rechts wegen seiner gesamten Mandate, die es nach Artikel L5111-1 Nr. 2 des KLDD derivativ ausübte, enthoben.

Der Rücktritt aus der politischen Fraktion oder der Ausschluss hat keine Auswirkung auf die ursprünglichen Mandate des betreffenden Gewählten im Sinne von Artikel L5111-1 Nr. 1 des KLDD. Dieser behält folglich sein Mandat als Ratsmitglied und gegebenenfalls sein Mandat als Bürgermeister.

Außerdem wird das betreffende Ratsmitglied, wie in B.1.1 erwähnt, für die Annahme eines Mehrheitsabkommens und für die Annahme eines Misstrauensantrags gegen das Kollegium oder eines oder mehrere seiner Mitglieder aufgrund von Artikel L1123-1 § 1 Absatz 7 des KLDD weiterhin als zu seiner ursprünglichen Fraktion zugehörig angesehen.

B.6.2. Die letztgenannte Regel zementiert die Zusammensetzung der politischen Fraktionen am Wahltag. Sie hat die Folge, dass einem Ratsmitglied, das aus seiner politischen Fraktion ausgetreten ist oder aus ihr ausgeschlossen wurde, die Möglichkeit entzogen wird, die Einbringung eines kollektiven Misstrauensantrags durch andere politische Fraktionen zu unterstützen. Das Ziel des Dekretgebers bestand darin, « die Zahl von Überläufern » im Laufe der Legislaturperiode « zu begrenzen » und eine gewisse Stabilität innerhalb der politischen Fraktionen zu gewährleisten (siehe die Antwort des Ministers der lokalen Behörden auf eine parlamentarische Frage (*Fragen und Antworten*, Wallonisches Parlament, 2021-2022, Nr. 559)).

B.7. Um festzustellen, ob es vernünftig gerechtfertigt ist, dass ein Ratsmitglied, das aus seiner politischen Fraktion im Laufe der Legislaturperiode ausgetreten ist oder aus ihr ausgeschlossen wurde, für die Annahme eines Misstrauensantrags und eines neuen Mehrheitsabkommens immer noch als zu seiner ursprünglichen politischen Fraktion zugehörig angesehen wird und er folglich auf der Grundlage von Artikel L1123-4 des KLDD zum

Bürgermeister bestimmt werden kann, muss der Gerichtshof auch das von dieser letztgenannten Bestimmung verfolgte Ziel, das in B.5.2 erwähnt wird, berücksichtigen.

B.8. Wie die Flämische Regierung betont, wollte der Dekretgeber nicht, dass es bei der Bestimmung eines Bürgermeisters auf etwaige Unstimmigkeiten in einer politischen Fraktion oder dem Ausschluss eines Gemeinderatsmitglieds aus einer politischen Fraktion ankommt. Folglich ist es angesichts des Ziels des Dekretgebers, die Rolle des Wählers zu stärken, vernünftigerweise gerechtfertigt, dass der Umstand, dass ein Ratsmitglied nicht mehr zu seiner ursprünglichen politischen Fraktion gehört, im Hinblick auf die Bestimmung des Bürgermeisters nicht berücksichtigt wird.

Zwar kann man, wie die klagende Partei vor dem Staatsrat anmerkt, davon ausgehen, dass ein aus einer politischen Fraktion ausgeschlossenes Mitglied sein Wahlergebnis zum Teil seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Liste verdankt, aber es ist auch das Gegenteil möglich - erst recht auf lokaler Ebene - und ein bestimmter Kandidat kann die Attraktivität der Liste, der er angehört, steigern. In jedem Fall sind Wahlen geheim und es ist nicht möglich, die Gründe für die Entscheidung der Wähler zu bestimmen.

Im Übrigen kann gegen einen Bürgermeister, der aus seiner politischen Fraktion ausgeschlossen wurde, ein individueller Misstrauensantrag gestellt werden. Ein solcher Antrag ist nur dann zulässig, wenn er von mindestens der Hälfte der Ratsmitglieder einer jeden politischen Fraktion, die am Mehrheitsabkommen beteiligt sind, eingebracht wird und er kann nur von der Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates angenommen werden. Im Fall einer Abstimmung über einen solchen Antrag wird der zurückgetretene Bürgermeister für die Bestimmung des neuen Bürgermeisters nicht mehr berücksichtigt (Artikel L1123-14 des KLDD).

B.9. Artikel L1123-1 § 1 Absatz 7 des KLDD ist vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern er zur Folge hat, dass das Ratsmitglied, das aus seiner politischen Fraktion ausgetreten ist oder aus ihr ausgeschlossen wurde, für die Bestimmung des Bürgermeisters immer noch als zu seiner ursprünglichen politischen Fraktion zugehörig angesehen wird.



Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel L1123-1 § 1 Absatz 7 des Kodex der lokalen Demokratie und der Dezentralisierung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er zur Folge hat, dass das Ratsmitglied, das aus seiner politischen Fraktion ausgetreten ist oder aus ihr ausgeschlossen wurde, für die Bestimmung des Bürgermeisters immer noch als zu seiner ursprünglichen politischen Fraktion zugehörig angesehen wird.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 8. Februar 2024.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) P. Nihoul