

Geschäftsverzeichnisnr. 5649
Entscheid Nr. 102/2014 vom 10. Juli 2014

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 109 des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. April 2009 « zur Abänderung des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, des Dekrets vom 11. März 1999 über die Umweltgenehmigung und des Dekrets vom 11. März 2004 über die Infrastrukturen zur Ansiedlung von wirtschaftlichen Aktivitäten », gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern E. De Groot, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 223.625 vom 29. Mai 2013 in Sachen der « Fernandez-Grandjean » PGmbH gegen die Stadt Lüttich und die Wallonische Region, dessen Ausfertigung am 6. Juni 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Ist die Auslegung von Artikel 109 des Dekrets vom 30. April 2009 dadurch, dass sie das Inkrafttreten einer Zuständigkeitsregel, und zwar Artikel 114 des WGBRSEE, auf unbestimmte Zeit verschieben würde, wobei das Einreichungsdatum des Genehmigungsantrags die einzige Beschränkung darstellt, vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem ein im Jahre 2012 eingereichter und behandelter Abweichungsantrag vom Kollegium behandelt wird, während im selben Jahr ein Antrag, der vor Jahren eingereicht wurde, der aber Gegenstand einer Nichtigerklärung durch den Staatsrat oder einer Rücknahme der Handlung war, vom beauftragten Beamten behandelt wird, während nichts diesen Behandlungsunterschied zwischen Bürgern, die mit einem zum gleichen Zeitpunkt zu beurteilenden Genehmigungsantrag konfrontiert werden, noch rechtfertigen kann? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 109 des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. April 2009 « zur Abänderung des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, des Dekrets vom 11. März 1999 über die Umweltgenehmigung und des Dekrets vom 11. März 2004 über die Infrastrukturen zur Ansiedlung von wirtschaftlichen Aktivitäten » (nachstehend: Dekret vom 30. April 2009), der zum Zeitpunkt des dem vorliegenden Richter unterbreiteten Streitfalls bestimmte:

« Jeder Antrag auf eine Städtebau- oder Parzellierungsgenehmigung oder Genehmigung zur Abänderung einer Parzellierung, dessen Empfangsbescheinigung vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Dekrets ausgestellt worden ist, wird auf der Grundlage der vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Dekrets anwendbaren Bestimmungen weiterhin untersucht und jede ggf. gewährte Städtebau- oder Parzellierungsgenehmigung oder Genehmigung zur Abänderung einer Parzellierung verfällt auf der Grundlage der vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Dekrets anwendbaren Bestimmungen ».

B.2.1. Das Dekret vom 30. April 2009 hat verschiedene Bestimmungen des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau, das Erbe und die Energie (nachstehend: WGBRSEE) abgeändert, wobei insbesondere die Entscheidungsbefugnis in Bezug auf

Abweichungen von den kommunalen Raumordnungsplänen vom beauftragten Beamten auf das Gemeindegremium übertragen wurde.

Der frühere Artikel 114 des WGBRSEE bestimmte nämlich:

« Für jeden Genehmigungsantrag, der die Anwendung der Bestimmungen des vorliegenden Abschnittes zur Folge hat, kann die Regierung oder der beauftragte Beamte ausnahmsweise Abweichungen bewilligen, insofern der Antrag vorab den besonderen, durch die Regierung festgelegten Bekanntmachungsmaßnahmen sowie der in Artikel 4, Absatz 1, 3° erwähnten Konsultierung unterworfen wird ».

Er wurde durch Artikel 71 des Dekrets vom 30. April 2009 durch folgenden Wortlaut ersetzt:

« Für jeden Genehmigungsantrag, der die Anwendung der Bestimmungen des vorliegenden Abschnittes zur Folge hat, können ausnahmsweise eine oder mehrere Abweichungen bewilligt werden, insofern der Antrag vorab den besonderen, durch die Regierung festgelegten Bekanntmachungsmaßnahmen, sowie der in Artikel 4 Absatz 1 3° erwähnten Konsultierung unterworfen wird.

Auf vorhergehendes Gutachten des beauftragten Beamten gewährt das Gemeindegremium jede Abweichung, die sich ausschließlich auf die Vorschriften einer kommunalen Städtebauordnung, eines kommunalen Raumordnungsplans oder eines Parzellierungsplans, sowie auf die in Artikel 88 § 3 3° erwähnten Vorschriften einer Verstädterungsgenehmigung bezieht, außer wenn sich der Antrag auf die in Artikel 127 § 1 erwähnten Handlungen und Arbeiten bezieht.

In den anderen Fällen wird jede Abweichung von der Regierung oder dem beauftragten Beamten gewährt ».

B.2.2. In der Begründung zum Dekret heißt es:

« Eine andere inhaltliche Änderung bezweckt, den Gemeindegremien mehr Zuständigkeiten in Bezug auf Städtebaugenehmigungen und Abweichungen von den Plänen, Bebauungsgenehmigungen und Verordnungen auf kommunaler Ebene zu übertragen. In diesem Fall ist die Kenntnis der örtlichen Sachlage ausschlaggebend, um die städtebauliche Eingliederung des Projekts zu beurteilen. Diese Bestimmung hat keine Auswirkungen auf die Verwaltungspraktiken der kommunalen Städtebaudienste, insofern das Verfahren für die Bearbeitung der Genehmigungen nicht abgeändert wird » (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2008-2009, Nr. 972/1, S. 4).

B.2.3. Mit der somit beschriebenen Zielsetzung wollte der Dekretgeber die Fälle, in denen das Gemeindegremium davon befreit war, vorher den beauftragten Beamten zu befragen, auf andere Fälle als diejenigen von Handlungen und Arbeiten geringerer Bedeutung oder diejenigen, in denen eine Gemeinde sich mit Raumordnungsinstrumenten ausgestattet hat, erweitern, wobei

die Handlungen und Arbeiten gemeint sind, die örtliche Auswirkungen haben und bei denen die Kenntnis der örtlichen Sachlage wertvoll ist (ebenda, S. 27).

Diese Maßnahme wurde wie folgt gerechtfertigt:

«Zunächst gilt es, die Logik des Dekrets vom 18. Juli 2002 weiterzuführen, nämlich die Gemeinden stärker verantwortlich zu machen, indem die vorherige gleich lautende Stellungnahme des beauftragten Beamten abgeschafft wird. Die Erfahrung zeigt, dass die Beschlüsse der Gemeindekollegien besser begründet werden als in der Vergangenheit. Wie bereits in Erinnerung gerufen wurde, ist seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte die zuständige Behörde im Rahmen der Entscheidungen über Genehmigungsanträge verpflichtet, unter Berücksichtigung der guten Raumordnung, der Ergebnisse der Umweltbewertung des Projekts und europäischer Richtlinien, wie das durch die Wallonische Region am 20. Dezember 2001 ratifizierte, am 20. Oktober 2000 in Florenz abgeschlossene Europäische Landschaftsübereinkommen, zu entscheiden.

Sodann fügt diese Reform sich ins Gleichgewicht der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gemeinden und der Region ein. Die Reformen von Artikel 127 während der letzten Monate gehen in Richtung einer Stärkung der Zuständigkeit des beauftragten Beamten. Umgekehrt ist es nicht nur unter Berücksichtigung der immer wirksameren Begleitung des Handelns der Gemeinden durch verschiedene städtebauliche Dokumente (Pläne, Schemata, Städtebau- und Umweltberichte, regionale und kommunale Verordnungen, usw.), sondern auch durch eine Stärkung der Zuständigkeiten, insbesondere durch den kommunalen Beratungsausschuss für Raumordnung und Mobilität und die Berater für Raumordnung und Städtebau (Art. 12), möglich, den Gemeinden erweiterte Zuständigkeiten zu erteilen.

Angesichts der jüngsten Reformen im Sinne einer Nutzung der kommunalen Dokumente für Raumordnung und Städtebau, der Einsetzung einer Mitbestimmungsinstanz in Form des kommunalen Beratungsausschusses für Raumordnung und Mobilität in jeder Gemeinde und der Entwicklung der Sachkenntnis beim Gemeindepersonal durch die Bezuschussung der Einstellung eines Beraters für Raumordnung und Städtebau hat es sich als sachdienlich erwiesen, den Gemeindekollegien, die über Anträge auf Städtebaugenehmigung zu entscheiden haben, deren Gegenstand nicht eine Beurteilung durch die Regionalbehörde erfordert, Autonomie zu erteilen.

Im Übrigen ist auch hervorzuheben, dass der Umstand, dass ein Genehmigungsantrag von der vorherigen Stellungnahme - die, zur Erinnerung, keine gleich lautende Stellungnahme ist - des beauftragten Beamten befreit ist, nicht bedeutet, dass die Regeln der guten Raumordnung nicht durch das Gemeindekollegium bei seiner Entscheidungsfindung angewandt würden. Mit anderen Worten ist nirgends festgelegt, dass trotz der Einhaltung dieser Regel der Verdoppelung die Genehmigung für ein Projekt nicht durch das Gemeindekollegium aus Gründen der guten Raumordnung verweigert wird » (ebenda, SS. 28 und 29).

B.2.4. In Bezug auf Abweichungen wollte der Dekretgeber jedoch die vorherige Stellungnahme des beauftragten Beamten aufrechterhalten und dem Gemeindekollegium gleichzeitig die Entscheidungsbefugnis erteilen. So heißt es in den Vorarbeiten zu dem Dekret in Bezug auf den Entwurf zur Abänderung von Artikel 114 des WGBRSEE:

«Durch den Entwurf der Artikel wird das Abweichungsprinzip neu geregelt unter Berücksichtigung folgender Punkte.

Zunächst wird der Fall der Bebauungsgenehmigung eingefügt. Der Entwurf von Artikel 62 beinhaltet, dass keine Abweichung von der städtebaulichen Basisoption einer Bebauungsgenehmigung gewährt werden kann und dass nur von der architektonischen Gesamtoption und von den Bestimmungen ästhetischer Art abgewichen werden kann.

Gleich welches Städtebauprojekt, das von der städtebaulichen Basisoption der Bebauungsgenehmigung abweicht, kann nur nach der Änderung der städtebaulichen Option der Bebauungsgenehmigung ins Auge gefasst werden.

Mit Ausnahme der städtebaulichen Option kommt die Abweichung nur in Frage für Vorschriften von Verordnungswert bezüglich der Parzellierungsgenehmigung oder der Bebauungsgenehmigung. Sobald also durch die Wirkung des Entwurfs von Artikel 92 Absatz 2 des Gesetzbuches und von Artikel 101 Absatz 3 oder Absatz 4 dieses Dekrets die Vorschriften der Parzellierungsgenehmigung oder der Bebauungsgenehmigung den Wert eines Städtebau- und Umweltberichts erlangen, kann die von diesen Vorschriften abweichende Städtebaugenehmigung mit einer ordnungsgemäßen Begründung erteilt werden.

Im Allgemeinen werden damit in die Prüfung der Abweichungen die Kriterien eingegliedert, die sich aus dem am 20. Oktober 2001 durch die Wallonische Region ratifizierten, am 20. Oktober 2000 in Florenz abgeschlossenen Europäischen Landschaftsübereinkommen ergeben.

Schließlich wird durch den Entwurf von Artikel 63 nunmehr den Gemeindegkollegien die Entscheidung bezüglich der Abweichung von einem kommunalen Dokument übertragen, und nicht mehr dem beauftragten Beamten, doch dessen vorherige Stellungnahme bleibt erforderlich. Diese neue Befugnis der Gemeindegkollegien erstreckt sich jedoch nicht auf die globale architektonische Option der Bebauungsgenehmigung, wobei es dem beauftragten Beamten überlassen bleibt, für die Kohärenz der Eingliederung und der Baugrößen bei allen aufeinander folgenden Anträgen auf Städtebaugenehmigung innerhalb des Umkreises derselben Bebauungsgenehmigung zu sorgen.

Das vorherige Einverständnis des beauftragten Beamten wird aufrechterhalten für Genehmigungsanträge, die von einem regionalen Dokument abweichen » (ebenda, S. 30).

B.3. Der Gerichtshof wird befragt zur Vereinbarkeit von Artikel 109 des Dekrets vom 30. April 2009 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern er dazu führe, die Anwendung der früheren Bestimmungen auf Abweichungsanträge, die vor dem Inkrafttreten des Dekrets Gegenstand einer Empfangsbestätigung gewesen seien, aufrechtzuerhalten. Nach Auffassung des vorlegenden Richters führe der vorerwähnte Artikel 109 einen diskriminierenden Behandlungsunterschied zwischen denjenigen ein, die mit einem gleichzeitig zu beurteilenden Genehmigungsantrag konfrontiert seien, insofern die zuständige Entscheidungsbehörde entweder das Gemeindegkollegium oder der beauftragte Beamte sei, je nach dem Datum, an dem sie einen Genehmigungsantrag eingereicht hätten.

B.4.1. Die klagende Partei vor dem vorlegenden Richter führt an, dass dessen Auslegung des fraglichen Artikels 109 falsch sei. Durch die Wörter « wird weiterhin untersucht » könne die fragliche Bestimmung sich nämlich nur auf die Maßnahmen vor der Entscheidung und nicht auf die zur Entscheidung befugte Behörde beziehen. Folglich müsse Artikel 114 des WGBRSEE selbst auf die Genehmigungsanträge angewandt werden, deren Empfangsbestätigung vor dem Inkrafttreten des Dekrets vom 30. April 2009 ausgestellt worden sei.

B.4.2. In der Regel obliegt es dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan, die Bestimmungen, die es für anwendbar hält, auszulegen, vorbehaltlich einer offensichtlich falschen Lesart der fraglichen Bestimmung.

B.4.3. Der vorlegende Richter erwähnt in Bezug auf die Auslegung der fraglichen Bestimmung:

« In der Erwägung, dass angenommen wird, dass die durch den wallonischen Dekretgeber bei den Änderungen des WGBRSEE wiederholt verwendeten Wörter ‘ wird weiterhin untersucht ’ seinen Willen ausdrücken, für die betreffenden Anträge sämtliche Bestimmungen des WGBRSEE aufrechtzuerhalten, ohne dass zwischen den Verfahrensregeln und den inhaltlichen Regeln, einschließlich der Regeln in Bezug auf die Befugnis zur Abweichung oder zur Entscheidung, unterschieden wird ».

B.4.4. Weder aus dem eigentlichen Text des Dekrets, noch aus den Vorarbeiten dazu ist ersichtlich, dass die Auslegung von Artikel 109 des Dekrets vom 30. April 2009 durch den vorlegenden Richter offensichtlich falsch wäre.

B.5. In Ermangelung einer besonderen Bestimmung zur Festlegung eines anderen Datums ist Artikel 114 des WGBRSEE in der durch Artikel 71 des Dekrets vom 30. April 2009 abgeänderten Fassung am zehnten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft getreten, das heißt am 12. Juni 2009.

B.6. Es obliegt in der Regel dem Dekretgeber zu beurteilen, ob eine Dekretsänderung mit Übergangsmaßnahmen einhergehen muss, um die rechtmäßigen Erwartungen der betroffenen Personen zu berücksichtigen, und er hat zu bestimmen, unter welchen Bedingungen und in welchen Fristen zugunsten dieser Personen von den neuen Bestimmungen abgewichen werden kann.

Es ist kennzeichnend für eine Übergangsregelung, dass unterschieden wird zwischen Personen, die von Rechtssituationen betroffen sind, auf die diese Regelung Anwendung findet,

und Personen, die von Rechtssituationen betroffen sind, auf die eine neue Regelung Anwendung findet. Ein solcher Unterschied beinhaltet an sich keinen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, denn jegliche Übergangsbestimmung wäre unmöglich, wenn man davon ausgegangen würde, dass solche Bestimmungen aus dem bloßen Grund gegen die vorerwähnten Verfassungsbestimmungen verstoßen würden, dass sie von den Anwendungsbedingungen der neuen Gesetzgebung abweichen.

Übergangsmaßnahmen müssen jedoch allgemein sein und auf objektiven und sachdienlichen Kriterien beruhen, die begründen, warum gewisse Personen zeitweise in den Genuss von Maßnahmen gelangen, die von der durch die neue Norm festgelegten Regelung abweichen.

B.7. Im vorliegenden Fall beruht der in der Vorabentscheidungsfrage erwähnte Behandlungsunterschied auf einem objektiven Kriterium, nämlich dem Datum der Empfangsbestätigung bezüglich des Abweichungsantrags.

B.8. Es gehört zur Ermessensbefugnis des Dekretgebers zu beschließen, dass das Verfahren für Anträge auf Städtebaugenehmigungen abzuändern ist, indem dem beauftragten Beamten die Zuständigkeit entzogen wird, über diese Anträge zu entscheiden, und sie den Gemeindegremien verliehen wird, die seines Erachtens eine bessere Kenntnis der örtlichen Sachlage besitzen.

Im Bemühen um Rechtssicherheit konnte der Dekretgeber vernünftigerweise den Standpunkt vertreten, dass die Personen, die einen Abweichungsantrag vor dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen eingereicht hatten, erwarten konnten, dass das für sie zum Zeitpunkt des Einreichens ihres Antrags geltende Verfahren während dessen gesamter Prüfung anwendbar bleiben würde, und dies bis zur endgültigen Entscheidung darüber.

Außerdem können die Betroffenen, die wünschen, dass auf sie die neuen Regeln angewandt werden, die sie als vorteilhafter betrachten, ihren Antrag zurückziehen und einen neuen Genehmigungsantrag einreichen.

B.9. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 109 des Dekrets der Wallonischen Region vom 30. April 2009 « zur Abänderung des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, des Dekrets vom 11. März 1999 über die Umweltgenehmigung und des Dekrets vom 11. März 2004 über die Infrastrukturen zur Ansiedlung von wirtschaftlichen Aktivitäten » verstößt 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 10. Juli 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels