

Geschäftsverzeichnisnr. 6414

Entscheid Nr. 73/2017
vom 15. Juni 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug die Artikel 4.7.26 und 4.7.26/1 des Flämischen Raumordnungskodex, gestellt vom den Rat für Genehmigungsstreitsachen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten E. De Groot und J. Spreutels, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten E. De Groot,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. RvVb/1516/0876 vom 29. März 2016 in Sachen Herman Christiaens, Mia Bosquet, Tony Imbrechts und Ralph Van Den Boogaard gegen den regionalen Städtebaubeamten des Departements Raumordnung, Wohnungspolitik und Unbewegliches Erbe, Abteilung Limburg - intervenierende Partei: das Bürgermeister- und Schöffenkollegium der Gemeinde Neerpelt -, dessen Ausfertigung am 21. April 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Rat für Genehmigungsstreitsachen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt der Flämische Raumordnungskodex – namentlich das besondere Genehmigungsverfahren der Artikel 4.7.26 bis 4.7.26/1 des Flämischen Raumordnungskodex - gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern keine Möglichkeit der Anhörung durch die genehmigungserteilende Behörde vorgesehen ist, obwohl es keine Beschwerdemöglichkeit gibt, während das reguläre Verfahren dieses Anhörungsrecht ausdrücklich gewährt? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

In Bezug auf die fraglichen Bestimmungen

B.1. Es gibt zwei getrennte Verwaltungsverfahren für die Erteilung einer Städtebaugenehmigung: ein reguläres Verfahren und ein besonderes Verfahren für Handlungen allgemeinen Interesses oder für Anträge, die durch juristische Personen des öffentlichen Rechts gestellt werden (Artikel 4.7.1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

Handlungen allgemeinen Interesses sind durch die Flämische Regierung bestimmte Handlungen, die sich auf öffentliche Infrastrukturen oder öffentliche Straßen, Versorgungseinrichtungen, Infrastrukturen auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden oder Infrastrukturen zugunsten der Ausübung eines öffentlichen Dienstes beziehen (Artikel 4.1.1 Nr. 5 des Flämischen Raumordnungskodex).

Durch das besondere Verfahren soll vermieden werden, dass Gemeinden für Projekte, die über das kommunale Interesse hinausgehen, Entscheidungen treffen, die im Widerspruch zum Allgemeininteresse stehen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, SS. 174 und 175).

Durch die fraglichen Artikel 4.7.26 und 4.7.26/1 des Flämischen Raumordnungskodex wird das vorerwähnte besondere Verfahren geregelt. Am Datum der angefochtenen Entscheidung in der Streitsache vor dem vorliegenden Richter bestimmten diese Artikel:

« Art. 4.7.26. § 1. Eine Genehmigung wird innerhalb des besonderen Verfahrens erteilt durch:

1. entweder die Flämische Regierung oder den beauftragten Städtebaubeamten, sofern der Antrag der Verpflichtung zur Erstellung eines Umweltverträglichkeitsberichts unterliegt;

2. oder den regionalen Städtebaubeamten.

§ 2. Die Flämische Regierung kann festlegen, für welche Genehmigungsanträge innerhalb des besonderen Verfahrens eine vorherige Konzertierung mit dem flämischen Baumeister oder dessen Zustimmung nachgewiesen werden muss.

§ 3. Das genehmigungserteilende Verwaltungsorgan oder sein Beauftragter prüft, ob ein Genehmigungsantrag zulässig und vollständig ist. Ein Genehmigungsantrag ist zulässig und vollständig, wenn die gemäß § 5 festgelegten Zulässigkeitsbedingungen erfüllt sind und die Angaben der Akte eine Prüfung zur Sache ermöglichen.

Das Ergebnis der Zulässigkeits- und Vollständigkeitsprüfung wird dem Antragsteller durch eine gesicherte Sendung innerhalb einer Ordnungsfrist von dreißig Tagen, die am Tag nach demjenigen beginnt, an dem der Antrag eingereicht wurde, zugesandt. Geschieht dies nicht, so wird das Verfahren fortgesetzt. In diesem Fall urteilt die genehmigungserteilende Behörde in ihrer Entscheidung ausdrücklich, ob ein Umweltverträglichkeitsbericht bezüglich des Projekts erstellt werden muss. Wenn ja, verweigert sie die Erteilung der beantragten Genehmigung.

§ 4. In Bezug auf zulässige Genehmigungsanträge wird weiter gemäß den nachstehenden Regeln vorgegangen:

1. In den durch die Flämische Regierung bestimmten Fällen und jedes Mal, wenn der Genehmigungsantrag Gegenstand eines Umweltverträglichkeitsberichts sein muss oder auf Artikel 4.4.6, Artikel 4.4.10 bis 4.4.23 und Artikel 4.4.26 § 2 beruht, wird bezüglich des Genehmigungsantrags eine öffentliche Untersuchung durchgeführt unter Einhaltung folgender Regelungen:

a) Die öffentliche Untersuchung dauert dreißig Tage oder, wenn ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt werden muss, sechzig Tagen.

b) Jeder kann während dieser Frist schriftliche und mündliche Einwände und technische Anmerkungen einreichen.

c) Die öffentliche Untersuchung erfolgt auf Kosten des Antragstellers.

d) Der Gemeindesekretär oder dessen Beauftragter erstellt ein Protokoll über die öffentliche Untersuchung.

Inhalts als auch hinsichtlich der Form, zusätzliche Bedingungen bezüglich des Aushangs auferlegen.

7. Der Gemeindesekretär oder sein Beauftragter erteilt auf einfache Bitte eines jeden Interessehabenden im Sinne von Artikel 4.7.21 § 2 eine beglaubigte Abschrift der Aushangbescheinigung.

Eine Genehmigung, die im Rahmen des besonderen Verfahrens erteilt wurde, kann benutzt werden ab dem sechsunddreißigsten Tag nach dem Datum des Aushangs. Diese Bestimmung gilt unbeschadet des Artikels 4.5.1 § 2.

§ 5. Die Flämische Regierung kann nähere Form- und Verfahrensregeln für die Anwendung dieses Artikels festlegen.

Art. 4.7.26/1. § 1. Wenn der Genehmigungsantrag eine Projekt-UVP-Screeningnotiz im Sinne von Artikel 4.3.3 § 2 des Dekrets vom 5. April 1995 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen in Sachen Umweltpolitik beinhaltet, prüft das genehmigungserteilende Verwaltungsorgan oder sein Beauftragter diese Notiz und entscheidet darüber, ob ein Umweltverträglichkeitsbericht über das Projekt erstellt werden muss.

§ 2. Es braucht kein Umweltverträglichkeitsbericht über das Projekt erstellt zu werden, wenn das genehmigungserteilende Verwaltungsorgan oder sein Beauftragter der Auffassung ist, dass (1) eine Prüfung anhand der Kriterien von Anhang II zum Dekret vom 5. April 1995 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen in Sachen Umweltpolitik ergibt, dass das ins Auge gefasste Projekt keine erheblichen Folgen für die Umwelt haben kann und ein UVP-Projekt vernünftigerweise keine neuen oder zusätzlichen Angaben zu erheblichen Umweltauswirkungen enthalten kann, oder (2) bereits zuvor ein UVP-Projekt bezüglich eines Plans oder Programms genehmigt wurde, in dem ein Projekt mit vergleichbaren Auswirkungen beurteilt wurde, oder eine Projekt-UVP bezüglich eines Projektes genehmigt wurde, dessen ins Auge gefasste Initiative eine Wiederholung, Fortsetzung oder Alternative ist, und eine Projekt-UVP vernünftigerweise keine neuen oder zusätzlichen Angaben über erhebliche Umweltauswirkungen enthalten kann.

§ 3. Die Entscheidung, dass ein Umweltverträglichkeitsbericht in Bezug auf das Projekt erstellt werden muss, hat von Rechts wegen die Unvollständigkeit des Genehmigungsantrags zur Folge.

Der Antragsteller kann in diesem Fall einen mit Gründen versehenen Antrag auf Befreiung von der Verpflichtung zu einem Bericht einreichen bei der für die Umweltverträglichkeitsprüfung zuständigen Abteilung gemäß dem in Artikel 4.3.3 § 3 bis § 9 des Dekrets vom 5. April 1995 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen in Sachen Umweltpolitik angegebenen Verfahren. Die Entscheidung der für die Umweltverträglichkeitsprüfung zuständigen Abteilung im Sinne von Artikel 4.3.3 § 6 desselben Dekrets betrifft eine verbindliche Entscheidung für die Behörde im Sinne von Paragraph 1 ».

B.2. Der Gerichtshof wird gefragt, ob diese Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 Verfassung verstießen, insofern dadurch Interesse habenden Dritten nicht die Möglichkeit geboten werde, von der genehmigungserteilenden Behörde angehört zu werden, während dies wohl der Fall sei im Rahmen einer Verwaltungsbeschwerde gegen eine Entscheidung des

Bürgermeister- und Schöffenkollegiums über eine Genehmigung, die nach dem regulären Verfahren erteilt werde.

Im regulären Verfahren trifft der Ständige Ausschuss seine Entscheidung über die eingereichte Verwaltungsbeschwerde auf der Grundlage des Berichts des provinziellen Städtebaubeamten und nachdem er oder sein Beauftragter die betroffenen Parteien auf deren Antrag hin schriftlich oder mündlich angehört hat (Artikel 4.7.23 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

In Bezug auf die Zulässigkeit des Interventionsschriftsatzes

B.3.1. Die Flämische Regierung stellt das Interesse der intervenierenden Parteien, die einen gemeinsamen Schriftsatz eingereicht haben, in Abrede.

B.3.2. Artikel 87 § 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof bestimmt:

« Wenn der Verfassungsgerichtshof Vorabentscheidungen zu den in Artikel 26 erwähnten Fragen trifft, kann jede Person, die ein Interesse nachweist, binnen einer Frist von dreißig Tagen nach der in Artikel 74 vorgeschriebenen Veröffentlichung einen Schriftsatz an den Verfassungsgerichtshof richten. Sie wird dadurch als Partei des Rechtsstreits angesehen ».

B.3.3. Um gemäß dem vorerwähnten Artikel 87 § 1 ein Interesse nachzuweisen, müssen Personen, die einem Vorabentscheidungsverfahren beizutreten wünschen, in ihrem Schriftsatz genügend Elemente anführen, damit es annehmbar ist, dass die Antwort des Gerichtshofes auf die Vorabentscheidungsfrage sich unmittelbar auf ihre persönliche Situation auswirken kann.

B.3.4. Eine gewisse Anzahl der intervenierenden Parteien ist an ähnlichen Streitsachen bezüglich des besonderen Genehmigungsverfahrens beteiligt wie dasjenige, das zu der Vorabentscheidungsfrage Anlass gegeben hat. Sie weisen daher ein Interesse an der Intervention vor dem Gerichtshof nach.

Da der Interventionsschriftsatz zulässig ist in Bezug auf eine Reihe von intervenierenden Parteien, braucht nicht geprüft zu werden, ob er zulässig ist in Bezug auf alle intervenierenden Parteien.

Zur Hauptsache

B.4. In dem regulären Verfahren wird eine Genehmigung durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium der Gemeinde, in dem sich der Gegenstand der Genehmigung befindet, erteilt (Artikel 4.7.12 des Flämischen Raumordnungskodex).

Der kommunale Städtebaubeamte, sein Beauftragter oder die Gemeindeverwaltung prüft die Zulässigkeit und Vollständigkeit des Genehmigungsantrags und entscheidet darüber, ob ein Umweltverträglichkeitsbericht zum Projekt erstellt werden muss (Artikel 4.7.14 und Artikel 4.7.14/1 des Flämischen Raumordnungskodex).

In den durch die Flämische Regierung bestimmten Fällen und jedes Mal, wenn die Genehmigung Gegenstand eines Umweltverträglichkeitsberichts sein muss oder auf Artikel 4.4.6 (unter Schutz stehende Denkmäler und Landschaften), den Artikeln 4.4.10 bis 4.4.23 (gebietsfremde Gebäude und Funktionsänderungen) und Artikel 4.4.26 § 2 (planologische Bescheinigungen) beruht, ist der Genehmigungsantrag Gegenstand einer öffentlichen Untersuchung (Artikel 4.7.15 des Flämischen Raumordnungskodex).

Nach dem Einholen der erforderlichen Stellungnahmen entscheidet das Bürgermeister- und Schöffenkollegium über den Genehmigungsantrag. Erfolgt keine Entscheidung innerhalb der Ausschlussfrist, wird davon ausgegangen, dass der Antrag abgelehnt wurde (Artikel 4.7.18 des Flämischen Raumordnungskodex).

Gegen die ausdrückliche oder stillschweigende Entscheidung des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums über den Genehmigungsantrag kann eine organisierte Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss der Provinz, in der sich die Gemeinde befindet, eingereicht werden. Die Beschwerde kann unter anderem durch den Beantragter der Genehmigung und durch jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der beanstandeten Entscheidung erleiden kann, eingereicht werden (Artikel 4.7.21 des Flämischen Raumordnungskodex).

Der provinzielle Städtebaubeamte verfasst für jede Entscheidung im Beschwerdeverfahren einen Bericht. Im Bericht wird der Genehmigungsantrag in den Rahmen der Regelung, der Städtebauvorschriften, der etwaigen Parzellierungsvorschriften und einer guten Raumordnung eingeordnet (Artikel 4.7.22 des Flämischen Raumordnungskodex).

Der Ständige Ausschuss trifft seine Entscheidung über die eingereichte Beschwerde auf der Grundlage des Berichts des provinziellen Städtebaubeamten und nachdem er oder sein

Beauftragter die betroffenen Parteien auf deren Antrag hin schriftlich oder mündlich angehört hat (Artikel 4.7.23 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.5. In dem besonderen Verfahren, so wie es zum Zeitpunkt der angefochtenen Entscheidung in der Streitsache vor dem vorlegenden Richter anwendbar war, wird eine Genehmigung durch die Flämische Regierung, den beauftragten Städtebaubeamten oder den regionalen Städtebaubeamten erteilt (Artikel 4.7.26 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

Das genehmigungserteilende Verwaltungsorgan oder sein Beauftragter prüft die Zulässigkeit und Vollständigkeit des Genehmigungsantrags und entscheidet, ob ein Umweltverträglichkeitsbericht über das Projekt erstellt werden muss (Artikel 4.7.26 § 3 und Artikel 4.7.26/1 des Flämischen Raumordnungskodex).

In den gleichen Fällen wie im regulären Genehmigungsverfahren ist der Genehmigungsantrag im besonderen Verfahren Gegenstand einer öffentlichen Untersuchung (Artikel 4.7.26 § 4 Absatz 1 Nr. 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

Nachdem die erforderlichen Stellungnahmen eingeholt wurden, entscheidet das genehmigungserteilende Verwaltungsorgan über den Genehmigungsantrag. Wird keine Entscheidung innerhalb der Ausschlussfrist getroffen, gilt der Antrag als abgelehnt (Artikel 4.7.26 § 4 Absatz 1 Nrn. 3 und 4 des Flämischen Raumordnungskodex).

Gegen die Entscheidung der Flämischen Regierung, des beauftragten Städtebaubeamten oder des regionalen Städtebaubeamten ist keine organisierte Verwaltungsbeschwerde möglich. Das Fehlen einer Verwaltungsbeschwerde wurde in den Vorarbeiten wie folgt gerechtfertigt:

«Eine reine Verwaltungsbeschwerde bei dem regionalen genehmigungserteilenden Verwaltungsorgan (die Flämische Regierung, der beauftragte Städtebaubeamte beziehungsweise der regionale Städtebaubeamte) würde nämlich einer (institutionalisierten) ‘freiwilligen Beschwerde’ gleichkommen. In der Rechtslehre heißt es jedoch, dass das Einreichen einer solchen Beschwerde ‘für den Bürger nicht immer die Wirksamkeit haben wird, die er erwartet; das “freiwillige” Beschwerdeorgan wird nämlich oft nicht so schnell geneigt sein, eine zuvor getroffene Entscheidung zu revidieren, außer wenn bedeutende neue Angaben unterbreitet werden oder offensichtliche Fehler nachgewiesen werden’. Eine ‘hierarchische Beschwerde’ gehört ebenfalls nicht zu den Möglichkeiten; wenn die Entscheidung auf Regierungsebene getroffen wird, kann man sie schwerlich durch eine amtliche Kommission prüfen lassen. Dies würde schwierig sein angesichts des Umstandes, dass die Regierung innerhalb des Verfassungssystems an der ‘Spitze’ der hierarchischen Pyramide steht. Im Übrigen heißt es in derselben Rechtslehre bezüglich der hierarchischen Verwaltungsbeschwerde, dass deren Erfolgsaussichten für den Rechtsunterworfenen eher gering sind, weil der Beamte oder die Instanz, die die angefochtene Entscheidung getroffen hat, ‘meist auf eine allgemeine oder individuelle Anweisung der übergeordneten Behörde aufgetreten ist und die übergeordnete

Behörde eher auf die Interessen der Verwaltung als auf die Interessen des Bürgers achtet' » (Parl. Dok., Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 208).

B.6. Die Mitsprachemöglichkeit, die eine Garantie für die Gewährung des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt und einer guten Raumordnung bietet (Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung), wird sowohl in dem regulären als auch in dem besonderen Genehmigungsverfahren grundsätzlich durch die Organisation einer öffentlichen Untersuchung verwirklicht.

B.7. Das Recht auf Anhörung bietet eine zusätzliche Mitsprachemöglichkeit. Sie wird nur in dem regulären Verfahren ausdrücklich gewährleistet.

Diese zusätzliche Mitsprachemöglichkeit hängt unmittelbar mit der im regulären Verfahren vorgesehenen Verwaltungsbeschwerde und mit dem Bericht, den der provinziale Städtebaubeamte vor jeder Entscheidung über die Verwaltungsbeschwerde erstellen muss, zusammen. Dieser Bericht unterscheidet sich von den Stellungnahmen, die vor der Entscheidung über den Genehmigungsantrag eingeholt werden müssen und die dazu dienen, der genehmigungserteilenden Behörde möglichst vollständige Informationen zu besorgen, damit sie diese ordnungsgemäß berücksichtigen kann.

Der besagte Bericht wird erstellt durch den zuständigen Beamten auf der gleichen Verwaltungsebene wie der Ständige Ausschuss, der auf der Grundlage dieses Berichts seine Entscheidung über die eingereichte Beschwerde treffen muss. Durch den Bericht wird der Genehmigungsantrag in den Rahmen der Regelung, der Städtebauvorschriften, der etwaigen Parzellierungsvorschriften und einer guten Raumordnung eingeordnet. Der provinziale Städtebaubeamte kann bei seiner Prüfung zusätzliche Informationen bei den beratenden Instanzen einholen. Das Recht auf Anhörung garantiert, dass der Beantrager der Genehmigung und die Beschwerdeführer der Beschwerdeinstanz ihren Standpunkt zu diesem Bericht mitteilen können.

Da im besonderen Verfahren nicht die Möglichkeit einer Verwaltungsbeschwerde vorgesehen ist, gibt es keine Beschwerdeführer und keinen Bericht des provinziellen Städtebaubeamten, zu dem ein Standpunkt eingeholt werden muss.

Der unterschiedliche Ablauf des besonderen Verfahrens im Vergleich zum regulären Verfahren bietet folglich eine vernünftige Rechtfertigung für den Unterschied in der Mitsprachemöglichkeit.

B.8. Der Gerichtshof muss jedoch den Fall berücksichtigen, dass - wie in der Rechtssache vor dem vorliegenden Richter - in Anwendung des besonderen Verfahrens eine neue Genehmigung erteilt wird, nachdem eine erste Genehmigung für nichtig erklärt wurde.

In diesem Fall muss, auch wenn in den geltenden Rechtsvorschriften eine solche Formalität nicht vorgesehen ist, das Recht auf Anhörung als Grundsatz der guten Verwaltung Anwendung finden. Die Beschwerdeführer, die die erste Genehmigung angefochten haben, sind zwar nicht die Adressaten der neuen Genehmigung, doch ihre Interessen könnten durch diese Genehmigung auf ernsthafte Weise beeinträchtigt werden. Die genehmigungserteilende Behörde muss ihnen daher, wenn sie im Verfahren auf Erteilung einer neuen Genehmigung keine erneute öffentliche Untersuchung vorsieht, die Gelegenheit bieten, ihren Standpunkt zu den Folgen des Nichtigkeitsentscheids darzulegen. Dieser Entscheid ist nämlich ein neues Element, das die genehmigungserteilende Behörde berücksichtigen muss.

B.9. Unter dem in B.8 angeführten Vorbehalt ist die Vorabentscheidungsfrage verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Unter dem in B.8 erwähnten Vorbehalt verstoßen die Artikel 4.7.26 und 4.7.26/1 des Flämischen Raumordnungskodex nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 15. Juni 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) E. De Groot