

Geschäftsverzeichnissnr. 6903
Entscheid Nr. 129/2019 vom 10. Oktober 2019

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung der Artikel 56 § 3 Nr. 9, 297 § 1 und 577 Nrn. 23 und 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung », erhoben von M. V.D. und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 16. April 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 17. April 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 56 § 3 Nr. 9, 297 § 1 und 577 Nrn. 23 und 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Februar 2018): M. V.D., D.M., J.C. und M.A., unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Schriftsätze und Gegenerwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der Gemeinde Oud-Heverlee, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, unterstützt und vertreten durch RA W. Rasschaert, in Dendermonde zugelassen,

- der Flämischen Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Martel und RA T. Moonen, in Brüssel zugelassen.

Die klagenden Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 24. April 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. Derycke und M. Pâques beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 15. Mai 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 15. Mai 2019 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die angefochtenen Bestimmungen regeln das Auftreten vor Gericht im Namen der Gemeinde. Die Einwände der klagenden Parteien richten sich ausschließlich gegen die Bestimmung, die Artikel 194 des Gemeindedekrets aufhebt (Artikel 577 Nr. 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 über die lokale Verwaltung). Dieser Artikel des

Gemeindedekrets sah die Möglichkeit für Einwohner vor, namens der Gemeinde vor Gericht aufzutreten. Der Artikel bestimmte:

« Si le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal omet d'agir en droit, un ou plusieurs habitants peuvent agir en droit au nom de la commune, à condition qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.

Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la commune.

La commune ne pourra pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom.

Sous peine d'irrecevabilité, les personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent agir en droit au nom de la commune que si elles ont notifié l'acte introductif d'instance au collège des bourgmestre et échevins et, préalablement, ont mis en demeure le collège des bourgmestre et échevins en raison de l'inaction, et si, après un délai de dix jours suivant cette notification de la mise en demeure, aucune action en droit de la part de l'administration communale n'a eu lieu. En cas d'urgence, une mise en demeure préalable n'est pas requise ».

Aufgrund fehlender Einwände gegen die anderen angefochtenen Bestimmungen ist die Klage hinsichtlich dieser Bestimmungen nicht zulässig.

B.2. Der aufgehobene Artikel 194 des Gemeindedekrets ist eng verbunden mit Artikel 187 des Provinzialdekrets, der ebenfalls aufgehoben wurde, nämlich durch Artikel 148 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2018. Diese Aufhebung ist Gegenstand einer Nichtigkeitsklage in der Rechtssache Nr. 7038. Artikel 187 des Provinzialdekrets bestimmte:

« Si la députation ou le conseil provincial décident [lire : omettent] d'ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la province, pour autant qu'ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d'assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.

Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la province.

La province ne peut pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom.

Sous peine d'irrecevabilité, des personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent ester en justice au nom de la province que lorsqu'ils ont signifié la pièce introductive à la

députation, et ont préalablement mis en demeure la députation à cause de l'inaction et lorsqu'aucune intervention en justice action de la part de l'administration provinciale n'a eu lieu dans un délai de dix jours après la notification de cette mise en demeure. En cas d'urgence, aucune mise en demeure préalable n'est requise ».

B.3.1. Artikel 194 des Gemeindedekrets beruht auf Artikel 271 § 1 des neuen Gemeindegesetzes und auf Artikel 150 des Gemeindegesetzes vom 30. März 1836.

Wie aus den Vorarbeiten zu Artikel 150 des Gemeindegesetzes vom 30. März 1836 hervorgeht, regelte diese Bestimmung den Fall, in dem die Gemeinde sich weigert, aufzutreten, und Beeinträchtigungen zu Lasten bestimmter Einwohner geschehen lässt (*Pasin.*, 1836, S. 388). Folglich werden die Interessen der Gemeinde bei einer Untätigkeit ihrer eigenen Verwaltung geschützt.

Als der flämische Dekretgeber es den Einwohnern der Provinzen durch Artikel 187 des Provinzialdekrets erlaubte, namens der Provinz, deren Einwohner sie sind, vor Gericht aufzutreten, verwies er auf die entsprechende Regelung, die auf Gemeindeebene bereits bestand (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2005-2006, Nr. 473/1, S. 81).

B.3.2. Die Möglichkeit für Einwohner, namens der Gemeinde vor Gericht aufzutreten, erlangte neues Interesse nach der Einführung der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt durch das Gesetz vom 12. Januar 1993 « über ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes ». Artikel 1 dieses Gesetzes bestimmt:

« Unbeschadet der Zuständigkeiten anderer Gerichte aufgrund anderer Gesetzesbestimmungen stellt der Präsident des Gerichts Erster Instanz auf Ersuchen des Prokurators des Königs, einer Verwaltungsbehörde oder einer juristischen Person im Sinne von Artikel 2 das Bestehen einer selbst strafrechtlich geahndeten Handlung fest, wenn sie offensichtlich gegen eine oder mehrere Bestimmungen der Gesetze, Dekrete, Ordonnanzen, Verordnungen oder Erlasse über den Umweltschutz verstößt beziehungsweise ernsthaft droht, dagegen zu verstoßen.

Er kann die Unterlassung von Handlungen anordnen, deren Ausführung bereits begonnen hat, oder Maßnahmen auferlegen, um der Ausführung dieser Handlungen vorzubeugen oder Umweltschäden zu verhindern. Jeder Verhandlung zur Sache muss der Versuch einer gütlichen Regelung vorausgehen.

Der Präsident kann dem Zuwiderhandelnden eine Frist gewähren, damit dieser die angeordneten Maßnahmen ausführt ».

B.3.3. Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 gewährt unter anderem einer « Verwaltungsbehörde » ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes. Zu den Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes gehören die Gemeinden und die Provinzen. Folglich kann eine Gemeinde oder eine Provinz aufgrund dieser Bestimmung eine Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt oder zur Verhinderung einer ernsthaften Bedrohung der Umwelt auf ihrem Gebiet einreichen, wenn der Schutz dieses Umweltaspektes zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehört (Kass., 14. Februar 2002, C.99.0032.N).

Es wird davon ausgegangen, dass die Gemeinde oder die Provinz in einem solchen Fall ein Interesse hat (Kass., 14. Februar 2002, vorerwähnt; im selben Sinne: Kass, 10. März 2008, C.06.0173.N). Demzufolge braucht die Gemeinde oder die Provinz kein eigenes Interesse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches nachzuweisen. Ihr Klagerecht ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz vom 12. Januar 1993.

B.3.4. Aus der Kombination der vorerwähnten Bestimmungen geht hervor, dass ein Einwohner eine Unterlassungsklage im Namen der Gemeinde oder der Provinz einreichen kann, wenn die zuständigen Organe es unterlassen, dies zu tun. Da diese Klage « namens » der Gemeinde oder der Provinz eingereicht wird, tritt dieser Einwohner in einem solchen Fall als Vertreter der Gemeinde oder der Provinz auf. Demzufolge muss dieser Einwohner in diesem Fall auch kein Interesse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches vorweisen.

B.4.1. Der Gerichtshof hat sich bereits mehrfach zu dem in Rede stehenden Klagerecht der Einwohner geäußert.

B.4.2. In seinen Entscheiden Nrn. 70/2007 vom 26. April 2007 und 121/2007 vom 19. September 2007, die auf Vorabentscheidungsfragen hin ergangen sind, hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 in Verbindung mit Artikel 271 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, wenn diese Bestimmungen in dem Sinne ausgelegt werden, dass ein Einwohner einer Gemeinde im Namen dieser Gemeinde eine Unterlassungsklage einreichen kann, selbst wenn die strittige Handlung einer Genehmigung oder einer befürwortenden Stellungnahme dieser Gemeinde entspricht.

Artikel 159 der Verfassung hindert eine Verwaltungsbehörde nämlich nicht daran, vor einem Richter die Rechtswidrigkeit eines von ihr selbst gefassten Beschlusses anzuführen. Es kann auch nicht angeführt werden, dass die Gemeinde - und folglich auch ein Einwohner, der im Namen der Gemeinde auftritt - kein Interesse an einer solchen Klage hätte, da davon ausgegangen wird, dass eine Gemeinde, die aufgrund von Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 eine Umweltunterlassungsklage oder eine Klage zur Vermeidung einer ernsthaften Bedrohung für einen Umweltschaden auf ihrem Gebiet einreicht, ein Interesse hat (Kass., 14. Februar 2002, vorerwähnt; Kass., 10. März 2008, vorerwähnt). Das ist anders, wenn Einwohner namens der Gemeinde eine Zivilklage einreichen oder ein Strafverfahren durch Auftreten als Zivilpartei in die Wege leiten oder eine Nichtigkeitsklage bei einem administrativen Rechtsprechungsorgan oder beim Gerichtshof einreichen. In diesen Fällen müssen sie immer in Bezug auf die Gemeinde das Verfahrensinteresse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches oder ihr Interesse an der Erhebung einer Klage nachweisen beziehungsweise nachweisen, dass die Gemeinde Opfer einer Straftat ist.

B.4.3. In seinem Entscheid Nr. 29/2011 vom 24. Februar 2011, der auf eine Vorabentscheidungsfrage hin ergangen ist, musste der Gerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 über ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes in Verbindung mit Artikel 194 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 befinden, ausgelegt in dem Sinne, dass die Gemeinde nicht die Möglichkeit hätte, sich in einem Verfahren, das durch einen Einwohner im Namen dieser Gemeinde eingeleitet wurde, durch einen frei gewählten Rechtsanwalt beistehen zu lassen.

Der Gerichtshof hat in diesem Entscheid geurteilt, dass der Umstand, dass eine Klage im Namen der Gemeinde durch einen Einwohner eingereicht wird, nicht verhindert, dass das Bürgermeister- und Schöffenkollegium das Recht hat, selbst einen Beistand zu wählen und zu beauftragen (B.13). Die vorerwähnten Bestimmungen beschränken folglich nicht das Recht der Gemeinde, frei einen Beistand zu wählen (B.14).

B.4.4. In seinem Entscheid Nr. 9/2014 vom 23. Januar 2014 hat der Gerichtshof geurteilt über eine Klage auf Nichtigerklärung der Bestimmungen, durch die das Recht der Einwohner, im Namen der Gemeinde oder der Provinz aufzutreten, so wie es in Artikel 194 des Gemeindedekrets und in Artikel 187 des Provinzialdekrets vorgesehen ist, auf die Fälle beschränkt war, in denen der Umwelt ein Schaden zugefügt wird.

Der Gerichtshof schlussfolgerte, dass die Abschaffung der Möglichkeit für die Einwohner, das Allgemeininteresse ihrer Gemeinde oder ihrer Provinz vor der unbegründeten Untätigkeit ihrer Verwaltung zu schützen, in allen Angelegenheiten, die sich nicht auf die Umwelt *sensu stricto* beziehen, nicht gerechtfertigt werden konnte. Daher hat er in Artikel 194 des Gemeindedekrets und in Artikel 187 des Provinzialdekrets die Wörter « und infolge dieser Untätigkeit der Umwelt ein Schaden zugefügt wird oder eine ernsthafte Bedrohung für einen Umweltschaden entsteht, » für nichtig erklärt.

B.4.5. In seinem Entscheid Nr. 60/2016 vom 28. April 2016, dem eine Vorabentscheidungsfrage zugrunde lag, hat der Gerichtshof entschieden, dass die Rechte der Verteidigung der Gemeinden auf unverhältnismäßige Weise beschränkt werden, wenn die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, sich nur an dem durch einen Einwohner aufgrund von Artikel 194 des Gemeindedekrets und Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 eingeleiteten Verfahren bezüglich der Unterlassungsklage beteiligen kann, um die Klage des Einwohners zu unterstützen. Der Gerichtshof führte gleichwohl aus, dass diese Bestimmungen anders ausgelegt werden können, nämlich in dem Sinne, dass die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, in dem vorerwähnten Verfahren auch ihre eigene diesbezügliche Sichtweise darlegen und diese Klage gegebenenfalls bestreiten kann.

Es obliegt dem Richter, bei dem die Rechtssache anhängig gemacht wurde, über die Zulässigkeit und die Begründetheit der Klage zu urteilen, die durch einen Einwohner im Namen der Gemeinde eingereicht wird. Der Umstand, dass die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, ihre Sichtweise bezüglich dieser Klage darlegen und diese Klage gegebenenfalls anfechten kann im Rahmen eines kontradiktorisch geführten Verfahrens, beeinträchtigt in keiner Weise das Recht der Einwohner, im Namen der Gemeinde vor Gericht aufzutreten und die Streitsache durch einen Richter beurteilen zu lassen.

B.5.1. Die jetzt eingereichte Nichtigkeitsklage betrifft die uneingeschränkte Aufhebung von Artikel 194 des Gemeindedekrets.

Die klagenden Parteien machen drei Klagegründe geltend, die allesamt aus einem Verstoß gegen die Artikel 7*bis*, 10, 11, 13, 22, 23, 27, 159, 170, 171 und 172 an sich oder in Verbindung mit unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Bestimmungen - und nur in Bezug auf den dritten Klagegrund - mit der materiellen Rechtskraft der Entscheide Nrn. 9/2014 und 60/2016 abgeleitet sind.

B.5.2. Die Flämische Regierung trägt vor, dass die Klagegründe teilweise unzulässig seien, da sie nicht hinreichend darlegten, in welcher Hinsicht die angeführten Regelungen durch die angefochtene Bestimmung verletzt seien.

B.5.3. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Gerichtshof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, sofern sie dieses Erfordernis erfüllen.

B.5.4. Die klagenden Parteien stellen das Interesse der Gemeinde Oud-Heverlee an der Intervention im Verfahren zur Verteidigung der angefochtenen Bestimmung in Abrede.

Bei einer Gemeinde liegt das erforderliche Interesse an der Beibehaltung der Aufhebung der Möglichkeit zur Einreichung einer Klage durch Einwohner namens der Gemeinde vor.

B.6.1. Im zweiten Klagegrund machen die klagenden Parteien in erster Linie geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung verstoße, weil sie die Bürger daran hindere, den Schutz der Umwelt zu verwirklichen.

B.6.2. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die jeweiligen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen die Bedingungen für ihre Ausübung. Diese Rechte umfassen insbesondere das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt. Es gehört

zur Ermessensbefugnis eines jeden Gesetzgebers, die Maßnahmen zu bestimmen, die seines Erachtens angemessen und zweckmäßig sind, um dieses Ziel zu verwirklichen.

Kraft Artikel 7*bis* der Verfassung muss jeder Gesetzgeber bei der Ausübung seiner Befugnisse die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten unter Berücksichtigung der Solidarität zwischen den Generationen verfolgen.

B.6.3. Durch die häufige Inanspruchnahme der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt seitens der Einwohner, die namens der Gemeinde oder der Provinz vor Gericht auftreten, fällt die Aufhebung von Artikel 194 des Gemeindedekrets und Artikel 187 des Provinzialdekrets in den Anwendungsbereich von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung, der das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt garantiert.

B.7.1. Artikel 23 der Verfassung enthält eine Stillhalteverpflichtung, die dem entgegensteht, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltenden Rechtsvorschriften geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

B.7.2. In den Angelegenheiten, die zu den Befugnissen der Gemeinden gehören, ist es Aufgabe der Gemeindebehörden, rechtswidriges Verhalten zu unterbinden beziehungsweise zu verhindern und dies notfalls gerichtlich durchzusetzen. Artikel 194 des Gemeindedekrets bezweckte, den Einwohnern einer Gemeinde die Möglichkeit zu bieten, im Namen der Gemeinde vor Gericht aufzutreten, wenn das Bürgermeister- und Schöffenkollegium oder der Gemeinderat dies zu Unrecht unterlassen. Das Allgemeininteresse der Gemeinde - einschließlich der Gemeindefinanzen - kann nämlich durch die Untätigkeit des Kollegiums oder des Gemeinderats gefährdet werden.

Obwohl die Möglichkeit, namens der Gemeinde vor Gericht aufzutreten, bestimmten Voraussetzungen unterlag, war sie in vielen Fällen für einzelne Bürger der einzige Weg, die gerichtliche Kontrolle hinsichtlich rechtswidriger Handlungen zu aktivieren. Die Aufhebung dieser Möglichkeit durch die angefochtene Bestimmung beinhaltet eine erhebliche Senkung des bestehenden Schutzniveaus.

B.7.3. Der Gerichtshof muss deshalb prüfen, ob es dafür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse im Zusammenhang stehen.

B.8. Auf dem Gebiet der Umweltpolitik, muss der Gerichtshof unter Berücksichtigung der Verpflichtung, die aufgrund von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung für die Regionalgesetzgeber gilt, das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt zu gewährleisten, die Einschätzung des Allgemeininteresses durch diese Gesetzgeber respektieren, sofern diese Einschätzung nicht offensichtlich unvernünftig ist.

B.9.1. Die Flämische Regierung beruft sich auf einige Gründe zur Rechtfertigung der angefochtenen Maßnahme. Sie trägt zunächst vor, dass die *ratio legis* des Klagerechts von Einwohnern namens der Gemeinde überholt sei. Als der Gesetzgeber Artikel 150 des Gemeindegesetzes im Jahr 1836 verabschiedet habe, wollte er nach Ansicht der Flämischen Regierung eine Lösung für die Situation bieten, in der eine Gemeinde sich nicht getraut beziehungsweise gewollt habe, gegen führende Einwohner der Gemeinde vorzugehen. Die Gemeinderäte waren nicht auf dieselbe Weise repräsentativ zusammengesetzt wie heutzutage und das Bürgermeister- und Schöffenkollegium wurde nicht vom Gemeinderat gewählt, sondern durch die Regierung ernannt.

B.9.2. Der angeführte Grund geht auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret hervor, das Artikel 194 des Gemeindedekrets aufgehoben hat:

« Lorsque le législateur national a adopté, en 1836, l'article 150 de la loi communale (le précurseur de l'article 194 du décret communal), celui-ci souhaitait trouver une solution à la situation où une petite commune n'osait pas ou ne voulait pas agir contre un des habitants les plus influents de la commune. Cette possibilité ne peut être dissociée du contexte historique de l'organisation administrative, plus précisément de la circonstance que la composition des conseils communaux n'était pas représentative de la même manière qu'aujourd'hui et que le collège des bourgmestre et échevins était nommé par le gouvernement. En cas d'inaction des autorités communales, un autre habitant pouvait donc, au nom de la commune, faire le nécessaire, grâce à l'article 150 de la loi communale, prévu à cet effet » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1353/1, S. 19).

B.9.3. Es ist selbstverständlich Aufgabe des Dekretgebers, die bestehenden Rechtsvorschriften an die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse anzupassen. Nachdem ihm seit dem 1. Januar 2002 die Befugnis eingeräumt wurde, nach Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen die Arbeitsweise

der Provinzial- und Gemeindeeinrichtungen zu regeln, hat der flämische Dekretgeber das Klagerecht der Einwohner in Vertretung der Gemeinde ausdrücklich in Artikel 194 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 übernommen. Daraus muss abgeleitet werden, dass der Dekretgeber sich dieses Klagerecht der Einwohner auch im gegenwärtigen Verwaltungskontext zu eigen gemacht hat.

B.10.1. In Ergänzung zu dem vorerwähnten Grund trägt die Flämische Regierung ferner vor, dass das vorerwähnte Klagerecht der Einwohner, insbesondere in Verbindung mit der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt, sich nicht mit der normalen Arbeitsweise der lokalen Demokratie verträglich ist. Es sei nicht vertretbar, dass die Entscheidung eines demokratischen Organs, nicht vor Gericht aufzutreten, auf Initiative eines einzelnen Einwohners umgangen werden könne.

B.10.2. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret:

« Une certaine jurisprudence a fait de l'article 194 du décret communal une arme contre la commune, ce que le législateur n'a pas voulu. Cette disposition signifierait en effet que les habitants peuvent également agir au nom de la commune contre la commune, notamment pour contester un projet expressément soutenu par le conseil communal et le collège.

Cette situation est difficilement compatible avec le fonctionnement normal de la démocratie locale. En effet, il n'est pas logique et démocratiquement justifié qu'une décision de la commune, prise démocratiquement, ou le choix délibéré de ne pas agir soient ensuite soumis à un contrôle judiciaire sur la base d'une demande introduite, au nom de la commune elle-même, par (un ou plusieurs, mais néanmoins une minorité de) ses habitants » (ebenda, S. 20).

B.10.3. Wie im Entscheid Nr. 60/2016 bereits ausgeführt wurde, ist die Untätigkeit der Gemeinde nicht notwendigerweise eine Folge einer Nachlässigkeit oder einer mangelnden Bereitschaft, das Gemeindeinteresse zu wahren, sondern kann ebenfalls Ausdruck einer wohl überlegten Entscheidung sein, weil die Gemeinde der Auffassung ist, dass kein rechtswidriges Verhalten vorliegt und folglich kein Anlass besteht, eine Unterlassungsklage einzureichen.

Diese demokratisch legitimierte Entscheidung bleibt jedoch von der anderen Auffassung eines Einwohners unberührt. Durch sein Auftreten vor Gericht im Namen der Gemeinde soll lediglich die Rechtmäßigkeit einer beanstandeten Handlung der gerichtlichen Kontrolle

unterworfen werden und auf diese Weise wird seine Teilhabe am demokratischen Rechtsstaat gefestigt. Die Achtung vor dem Rechtsstaat ist eine grundlegende Voraussetzung für den Schutz aller Grundrechte, einschließlich des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt. Außerdem wird der Richter die Klage oder den Rechtsbehelf für unbegründet erklären, wenn kein rechtswidriges Verhalten vorliegt.

B.11.1. Überdies trägt die Flämische Regierung vor, dass der Einwohner mittlerweile über andere rechtliche Instrumente zur Verteidigung eines subjektiven Rechts beziehungsweise eines persönlichen oder kollektiven Interesses verfüge.

B.11.2. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret:

« Il faut en outre tenir compte du fait que les habitants d'une commune disposent actuellement de toute une série d'instruments juridiques, pour assurer leur protection juridique contre une autorité défaillante (comme les possibilités de recours administratif et les possibilités de participation), ou pour contester des décisions prises par l'autorité communale, instruments qui n'existaient pas en 1836 (notamment la possibilité, qui a connu une forte évolution dans la pratique juridique, de saisir un juge (des référés) afin de sauvegarder des droits subjectifs, par application de l'article 159 de la Constitution ou de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) » (ebenda, S. 20).

B.11.3. Ein Einwohner, dessen subjektives Recht oder persönliche Interessen berührt sind, wird durch die angefochtene Aufhebungsbestimmung nicht daran gehindert, vor Gericht aufzutreten.

Ein Einwohner, der aufgrund von Artikel 194 des Gemeindedekrets vor Gericht auftritt, tritt jedoch nicht im eigenen Namen auf, sondern im Namen und als Vertreter der Gemeinde. Der Klage muss auf einem Recht der Gemeinde beruhen und hat die Verteidigung eines kollektiven Interesses zum Ziel. Folglich darf der Einwohner einer Gemeinde nur in ihrem Namen vor Gericht auftreten, sofern die betreffende Gemeinde selbst eine zulässige Klage einreichen kann.

B.11.4. Die Flämische Regierung verweist insbesondere auf die Möglichkeit für Umweltvereinigungen, zur Verteidigung eines kollektiven Interesses vor Gericht aufzutreten.

B.11.5. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret:

« En outre, il n'arrive que rarement, voire jamais, que l'habitant qui agit en justice n'ait aucun intérêt à la condamnation de la partie adverse. À supposer que cela soit tout de même le cas, il faut savoir qu'au moment où le législateur décréte a inscrit cette disposition dans le décret communal, le législateur fédéral n'avait pas encore prévu, pour les associations, de possibilités étendues pour leur permettre d'introduire des actions en fonction de leur objet social et pour leur reconnaître un intérêt du fait de leur objet social. Ainsi, les associations environnementales disposent aujourd'hui d'un droit autonome pour introduire des actions et le citoyen qui n'aurait aucun intérêt personnel dispose donc d'une autre solution, sans devoir – pour préserver la protection juridique en matière environnementale, offerte par la Constitution – recourir à une procédure exceptionnelle apparue jadis dans le décret communal et lui permettant d'introduire une action au nom de sa commune » (ebenda, S. 47).

B.11.6. Das Bestehen einer alternativen Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit einer beanstandeten Handlung der gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, kann es zwar rechtfertigen, dass ein anderer Zugang zu einem Gericht beschränkt wird. Jedoch stellt das Bestehen eines alternativen Zugangs zu einem Gericht keinen Grund des Allgemeininteresses dar, der die beträchtliche Senkung des bestehenden Schutzniveaus rechtfertigen kann. Das gilt umso mehr, wenn dieser alternative Zugang mit höheren Hürden verbunden ist, weil er die Einwohner der Gemeinde dazu zwingt, sich zu vereinigen.

B.12. Es obliegt schließlich dem Richter, einen etwaigen Missbrauch seitens der Einwohner zu ahnden. Dazu erfordert Artikel 194 des Gemeindedekrets im Übrigen, dass der Einwohner, der im Namen der Gemeinde vor Gericht auftritt, eine Sicherheitsleistung anbietet, um persönlich die Kosten des Prozesses - einschließlich der Verfahrensschädigung - zu tragen und für eventuell ausgesprochene Verurteilungen zur Leistung von Schadenersatz oder zu einer Geldbuße wegen einer leichtfertigen und schikanösen Klage oder Berufung einzustehen.

B.13. Durch die Aufhebung des Klagerechts namens der Gemeinde hat der Dekretgeber das Schutzniveau, das durch die anzuwendenden Rechtsvorschriften geboten wurde, beträchtlich gesenkt, ohne dass es dafür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

Der zweite Klagegrund ist begründet, sofern er sich auf einen Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung bezieht.

B.14. Die Flämische Regierung ersucht den Gerichtshof, die Nichtigklärung auf das Klagerecht von Einwohnern zur Verteidigung der Umwelt zu beschränken.

Im Gegensatz zu ihrem Vortrag gilt die *Stillhalteverpflichtung* nicht nur im Rahmen des Schutzes des Rechts auf eine gesunde Umwelt, sondern im Rahmen aller in Artikel 23 der Verfassung erwähnten Rechte. Der Dekretgeber ist verpflichtet, diese Bestimmung sowie die Artikel 10 und 11 der Verfassung zu beachten, wenn er das Klagerecht von Einwohnern einschränken möchte.

Dem Antrag der Flämischen Regierung kann nicht stattgegeben werden.

B.15. Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass Artikel 577 Nr. 50 des angefochtenen Dekrets für nichtig zu erklären ist, sofern er Artikel 194 des Gemeindedekrets aufhebt. Die übrigen Einwände können nicht zu einer umfassenderen Nichtigklärung führen. Durch die Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmung lebt Artikel 194 des Gemeindedekrets wieder auf.

Wie der Gerichtshof bereits in seinem Entscheid Nr. 9/2014 präzisiert hat, ist diese Bestimmung so auszulegen, dass die Einwohner noch vor Gericht auftreten können, wenn die Gemeinde nach der Inverzugsetzung nur eine Klage *pro forma* einreicht. Es obliegt dem mit der Sache befassten Richter, die durch die Einwohner eingereichte Klage erst für unzulässig zu erklären, nachdem er festgestellt hat, dass die durch das Kollegium oder durch den Gemeinderat eingereichte Klage zulässig ist und relevante Klagegründe enthält, oder dass das Kollegium oder der Gemeinderat das Verfahren nicht missbräuchlich zurückgenommen oder keinen nachteiligen Vergleich geschlossen hat.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 577 Nr. 50 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 2017 über die lokale Verwaltung insofern, als er Artikel 194 des Gemeindedekrets aufhebt, für nichtig;
- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 10. Oktober 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen