

Geschäftsverzeichnisnr. 6976

Entscheid Nr. 130/2019  
vom 10. Oktober 2019

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 4.8.11 § 2 in Verbindung mit Artikel 4.7.26 § 2 Nrn. 5 und 6 des Flämischen Raumordnungskodex, gestellt vom Rat für Genehmigungsstreitsachen.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

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

In seinem Entscheid vom 19. Juni 2018, dessen Ausfertigung am 6. Juli 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Rat für Genehmigungsstreitsachen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt der im vorliegenden Fall geltende Artikel 4.8.11 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex in Verbindung mit Artikel 4.7.26 § 4 Nrn. 5 und 6 des Flämischen Raumordnungskodex gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem im Aarhus-Übereinkommen gewährleisteten Recht auf gerichtliches Gehör, insofern Interesse habende Dritte, die bereits hinsichtlich einer anfänglichen Genehmigungsentscheidung im besonderen Genehmigungsverfahren als klagende Parteien bis vor dem Rat aufgetreten sind, nicht mittels einer Notifizierung von einer nachfolgenden Behebungsentscheidung nach der Nichtigkeitserklärung in Kenntnis gesetzt werden, im Vergleich zu der Situation, in der Interesse habende Dritte bereits hinsichtlich einer anfänglichen Genehmigungsentscheidung im ordentlichen Verfahren bis vor dem Ständigen Ausschuss aufgetreten sind und anschließend bis vor dem Rat die Nichtigkeitserklärung der bestrittenen Entscheidung erwirkt haben, und in Anwendung von Artikel 4.7.23 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex mittels einer Notifizierung von einer nachfolgenden Behebungsentscheidung nach der Nichtigkeitserklärung in Kenntnis gesetzt werden? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Vor dem Inkrafttreten des flämischen Dekrets vom 25. April 2014 « über die Umgebungsgenehmigung » am 23. Februar 2017 gab es zwei unterschiedliche Verwaltungsverfahren für die Prüfung des Antrags auf Erteilung einer städtebaulichen Genehmigung. Das besondere Verfahren nach den Artikeln 4.7.26 und 4.7.26/1 des Flämischen Raumordnungskodex war auf gemeinnützige Handlungen und auf Anträge von juristischen Personen des öffentlichen Rechts anwendbar, mit Ausnahme der in Artikel 4.7.1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex erwähnten Ausnahmen. Das reguläre Verfahren nach den Artikeln 4.7.12 bis 4.7.25 des Flämischen Raumordnungskodex war auf alle anderen Anträge anwendbar.

B.1.2. Im Rahmen des regulären Verfahrens entschied das Bürgermeister- und Schöffenkollegium der Gemeinde, in dem der Genehmigungsgegenstand belegen war, über den Antrag (Artikel 4.7.12 des Flämischen Raumordnungskodex). Gegen diese Entscheidung

konnte eine organisierte Verwaltungsbeschwerde mit Devolutiveffekt beim Ständigen Ausschuss der Provinz, in der die Gemeinde liegt, eingelegt werden (Artikel 4.7.21 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex). Diese Beschwerde konnte unter anderem von Interesse habenden Dritten eingelegt werden (Artikel 4.7.21 § 2 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

Im besonderen Verfahren entschied die Flämische Regierung oder der regionale Städtebaubeamte über den Antrag (Artikel 4.7.26 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex). Gegen diese Entscheidung konnte keine organisierte Verwaltungsbeschwerde eingelegt werden.

B.1.3. Gegen diese Entscheidungen des Ständigen Ausschusses, der Flämischen Regierung und des regionalen Städtebaubeamten konnte eine Nichtigkeitsklage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen eingelegt werden (Artikel 4.8.2 Nr. 1 des Flämischen Raumordnungskodex). Artikel 4.8.11 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmte, welche Personen diese Klage erheben konnten. Dazu gehörten die Interesse habenden Dritten, das heißt «jede natürliche oder juristische Person, zu deren Lasten die Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung oder die Aufnahme einer Meldung mit einer unmittelbaren oder mittelbaren Störung beziehungsweise mit einem unmittelbaren oder mittelbaren Nachteil verbunden sein kann» (Artikel 4.8.11 § 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex), jedenfalls sofern sie eine Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss eingelegt hatten, als dies möglich war (Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

In der Fassung seiner Anwendung vor dem vorliegenden Richter regelte der fragliche Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 1 des Flämischen Raumordnungskodex die Frist, innerhalb der die Nichtigkeitsklage gegen eine Genehmigungsentscheidung erhoben werden musste. Er bestimmte:

« Les recours sont introduits dans une échéance de quarante-cinq jours, qui prend cours comme suit :

1° en ce qui concerne les décisions d'autorisation :

a) soit le jour suivant la notification, lorsqu'une telle notification est requise;

b) soit le jour suivant la date de début d’affichage, dans tous les autres cas ».

B.1.4. Wenn der Rat für Genehmigungsstreitsachen eine Genehmigungsentscheidung für nichtig erklärt, kann er nach Artikel 37 des Dekrets vom 4. April 2014 « über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten » (nachstehend: Dekret vom 4. April 2014) der beklagten Partei die Verpflichtung auferlegen, innerhalb einer vom Rat bestimmten Frist eine neue Entscheidung zu erlassen.

Als der Rat für Genehmigungsstreitsachen seinen zweiten Nichtigkeitsentscheid im Ausgangsverfahren am 23. Februar 2016 erließ und dabei gegenüber dem regionalen Städtebaubeamten anordnete, eine neue Entscheidung innerhalb einer Frist von vier Monaten zu erlassen, musste diese Frist infolge der Rechtsprechung der Abteilung für Verwaltungsrechtsprechung des Staatsrats als Ausschussfrist angesehen werden (StR, 17. März 2015, Nr. 230.559).

Durch Artikel 12 des Dekrets vom 9. Dezember 2016 « zur Abänderung verschiedener Dekrete, was die Optimierung der Organisation und des Verfahrens der flämischen Verwaltungsgerichtsbarkeiten betrifft », der am 24. April 2017 in Kraft getreten ist, wurde Artikel 37 des Dekrets vom 4. April 2014 ersetzt. Der Dekretgeber hat dabei festgelegt, dass die vom Rat für Genehmigungsstreitsachen eingeräumte Frist eine Ordnungsfrist darstellt und dass sie gehemmt ist, solange eine Kassationsbeschwerde beim Staatsrat anhängig ist.

B.2.1. In der Fassung seiner Anwendung vor dem vorlegenden Richter bestimmte Artikel 4.7.23 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex, wer im Rahmen der Verwaltungsbeschwerde im regulären Verfahren von der Entscheidung des Ständigen Ausschusses persönlich in Kenntnis gesetzt werden musste:

« Une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite est simultanément remise par envoi sécurisé et dans un délai de rigueur de dix jours à l’auteur du recours et au requérant de l’autorisation.

Une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite est également envoyée aux personnes ou instances suivantes, pour autant qu’elles ne soient pas elles-mêmes les auteurs du recours :

1° le Collège des bourgmestre et échevins;

2° le département;

3° les instances consultatives, citées dans l'article 4.7.16, § 1er, alinéa premier.

Une copie du dossier complet sera également transmise au département ».

Ansonsten wurde die Entscheidung des Ständigen Ausschusses zu der Verwaltungsbeschwerde anhand eines Anschlags bekannt gemacht, der vom Gemeindesekretär oder seinem Beauftragten kontrolliert wurde. Diesbezüglich bestimmte Artikel 4.7.23 § 4 des Flämischen Raumordnungskodex:

« Un avis indiquant que l'autorisation a été accordée sera affiché par le demandeur pendant une période de trente jours à l'endroit auquel a trait la demande d'autorisation. Le demandeur informe la commune immédiatement de la date de début de l'affichage. Le Gouvernement flamand peut, tant pour le contenu que pour la forme, imposer des exigences complémentaires auxquelles doit répondre l'affichage.

Le secrétaire communal ou son délégué veille à ce qu'il [soit] procédé à l'affichage dans un délai de dix jours à compter à partir de la date de réception de la décision formelle ou de la notification de la décision tacite.

Le secrétaire communal ou son délégué fournit sur simple demande de tout intéressé, visé à l'article 4.7.21, § 2, une copie certifiée de l'attestation d'affichage ».

B.2.2. In der Fassung seiner Anwendung vor dem vorlegenden Richter bestimmte der fragliche Artikel 4.7.26 § 4 Nr. 5 des Flämischen Raumordnungskodex, wer im Rahmen des besonderen Verfahrens von der Entscheidung der Flämischen Regierung oder des regionalen Städtebaubeamten persönlich in Kenntnis gesetzt werden musste:

« [Une] copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite est simultanément remise par envoi sécurisé et dans un délai de rigueur de dix jours au requérant et au Collège des bourgmestre et échevins, pour autant que ce dernier n'ait pas lui-même demandé l'autorisation. Une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite est également fournie aux instances consultatives, citées dans le point 2° ».

Ansonsten wurde die Entscheidung der Flämischen Regierung oder des regionalen Städtebaubeamten anhand eines Anschlags bekannt gemacht, der vom Gemeindesekretär oder seinem Beauftragten kontrolliert wurde. Diesbezüglich bestimmte Artikel 4.7.26 § 4 Nr. 6 des Flämischen Raumordnungskodex:

« [Un] avis indiquant que l'autorisation est accordée, sera affiché par le demandeur pendant une période de trente jours à l'endroit auquel a trait la demande d'autorisation. Le demandeur informe la commune immédiatement de la date de début de l'affichage. Le secrétaire communal ou son délégué veille à ce qu'il [soit] procédé à l'affichage par le demandeur dans un délai de dix jours à compter à partir de la date de réception d'une copie de la décision formelle d'octroi de l'autorisation. Le Gouvernement flamand peut, tant pour le contenu que pour la forme, imposer des exigences complémentaires auxquelles doit répondre l'affichage ».

B.3. Der vorliegende Richter befragt den Gerichtshof zur Vereinbarkeit der Artikel 4.8.11 § 2 und 4.7.26 § 4 Nrn. 5 und 6 des Flämischen Raumordnungskodex mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem vom Übereinkommen von Aarhus gewährleisteten Recht auf Zugang zu Gerichten, sofern sie Interesse habende Dritte, die bereits die Nichtigkeitsklärung einer Genehmigung beim Rat für Genehmigungsstreitsachen erstritten hätten, in Abhängigkeit vom einschlägigen Verwaltungsverfahren unterschiedlich behandelten.

Wenn das reguläre Verfahren anzuwenden ist, wird die neue Genehmigungsentscheidung, die nach dem Nichtigkeitsentscheid des Rats für Genehmigungsstreitsachen erlassen wird, nach Artikel 4.7.23 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex per gesicherte Sendung an den Interesse habenden Dritten zugestellt, der die Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss eingelegt hat und die Nichtigkeitsklärung der Genehmigungsentscheidung beim Rat für Genehmigungsstreitsachen erstritten hat.

Wenn das besondere Verfahren anzuwenden ist, wird diese neue Genehmigungsentscheidung nach Artikel 4.7.26 § 4 Nr. 5 des Flämischen Raumordnungskodex nicht per gesicherte Sendung an den Interesse habenden Dritten zugestellt, der die Nichtigkeitsklärung der Genehmigungsentscheidung beim Rat für Genehmigungsstreitsachen erstritten hat.

B.4. Die unterschiedliche Behandlung von bestimmten Kategorien von Personen, die sich aus der Anwendung von unterschiedlichen Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, beinhaltet als solche keine Diskriminierung. Eine Diskriminierung läge erst dann vor, wenn die unterschiedliche Behandlung, die sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, eine unverhältnismäßige Einschränkung der Rechte der davon betroffenen Personen zur Folge hätte.

B.5.1. Zwischen dem regulären Verfahren und dem besonderen Verfahren gibt es objektive Unterschiede, die nicht Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage sind.

B.5.2. So wie in B.1.2 dargelegt wurde, werden die Genehmigungsentscheidungen in beiden Verfahren auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen getroffen. Mit der Wahl, die Entscheidung im besonderen Verfahren der Flämischen Regierung beziehungsweise dem regionalen Städtebaubeamten anzuvertrauen, möchte der Dekretgeber vermeiden, dass Gemeinden bei Projekten, die über das Interesse der Gemeinde hinausgehen, in Widerspruch zum Gemeinwohl entscheiden (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, SS. 174 und 175).

B.5.3. So wie ebenso in B.1.2 dargelegt wurde, ist nur im Rahmen des regulären Verfahrens eine organisierte Verwaltungsbeschwerde vorgesehen. Das Fehlen einer Verwaltungsbeschwerde im besonderen Verfahren wird in den Vorarbeiten wie folgt begründet:

« Prévoir un recours purement administratif auprès de l'organe administratif régional qui délivre les autorisations (le Gouvernement flamand, le fonctionnaire urbaniste délégué ou, le cas échéant, le fonctionnaire urbaniste régional) reviendrait en effet à (institutionnaliser) un 'recours gracieux'. Or, selon la doctrine, l'introduction d'un tel recours 'n'aura pas toujours, pour le citoyen, l'efficacité escomptée : en effet, l'organe de recours "gracieux" ne sera le plus souvent pas enclin à revenir sur une décision prise antérieurement, à moins que de nouvelles données importantes soient apportées ou que des erreurs manifestes soient démontrées'. Un 'recours hiérarchique' n'est pas possible non plus : si la décision est prise au niveau du gouvernement, on peut difficilement faire contrôler celle-ci par une commission administrative. Ceci serait contraire au principe selon lequel, dans le système constitutionnel, le gouvernement se situe au sommet de la pyramide hiérarchique. La même doctrine dit, du reste, en ce qui concerne le recours administratif hiérarchique, que les chances de réussite du justiciable qui introduit un tel recours sont plutôt limitées parce que le fonctionnaire ou l'instance qui a pris la décision attaquée 'aura la plupart du temps agi sur instruction générale ou individuelle de l'autorité supérieure et que l'autorité supérieure sera davantage sensible aux intérêts de l'administration qu'à l'intérêt de l'administré' » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 208).

B.5.4. Folglich ist der Gegenstand der neuen Entscheidungen, die in beiden Verfahren nach einer Nichtigkeitsentscheidung des Rats für Genehmigungsstreitsachen erlassen werden müssen, jeweils unterschiedlich. Im regulären Verfahren muss der Ständige Ausschuss erneut über eine Verwaltungsbeschwerde gegen eine bereits vom Bürgermeister- und Schöffenkollegium getroffene Genehmigungsentscheidung befinden. Im besonderen Verfahren

muss die Flämische Regierung oder der regionale Städtebaubeamte hingegen erneut über den ursprünglichen Genehmigungsantrag befinden.

B.5.5. Diese Unterschiede zwischen beiden Verfahren erklären die fragliche Ungleichbehandlung. Im regulären Verfahren werden die Interesse habenden Dritten, die eine Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss einlegen, dadurch Partei des Verwaltungsverfahrens. Wenn der Ständige Ausschuss nach einer Nichtigkeitsentscheidung des Rats für Genehmigungsstreitsachen erneut über diese Verwaltungsbeschwerde befinden muss, muss er dabei erneut auf die Einwände des Beschwerdeführers eingehen. Eine Behörde, die über eine Verwaltungsbeschwerde befindet, muss ihre Entscheidung immer dem Beschwerdeführer zustellen, da er das Recht hat, über den Ausgang seiner Beschwerde in Kenntnis gesetzt zu werden. In der Fassung seiner Anwendung vor dem vorlegenden Richter verpflichtet Artikel 4.7.23 Absatz 3 des Flämischen Raumordnungskodex den Ständigen Ausschuss deshalb, dem Beschwerdeführer eine Kopie seiner Entscheidung per gesicherte Sendung zuzustellen.

Demgegenüber kann ein Interesse habender Dritter keine Partei eines Beschwerdeverfahrens im Rahmen des besonderen Verfahrens werden. Die Flämische Regierung oder der regionale Städtebaubeamte, die beziehungsweise der nach einer Nichtigkeitsentscheidung des Rats für Genehmigungsstreitsachen erneut über den Genehmigungsantrag befindet, muss die Gründe der Entscheidung des Rats für Genehmigungsstreitsachen berücksichtigen, jedoch nicht auf die Argumente eines Beschwerdeführers im Rahmen einer Verwaltungsbeschwerde eingehen. Diese neue Entscheidung bewegt sich daher nicht im Rahmen einer Auseinandersetzung im Verwaltungsverfahren, sondern eines Verfahrens, das infolge der Rechtsfolgen der Nichtigkeitsklärung *ab initio* wiederaufgenommen wird. Folglich ist in Artikel 4.7.26 § 4 Nr. 5 des Flämischen Raumordnungskodex nicht die Verpflichtung vorgesehen, die Genehmigungsentscheidung per gesicherte Sendung an einen Interesse habenden Dritten zuzustellen.

B.6.1. Der Gerichtshof muss gleichwohl noch untersuchen, ob die Ungleichbehandlung im Bereich der Kenntnisnahme der Genehmigungsentscheidung mit einem unverhältnismäßigen Nachteil für den Interesse habenden Dritten im Lichte der Ausschlussfrist, innerhalb der eine Nichtigkeitsklage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen gegen die neue

Genehmigungsentscheidung im Rahmen des besonderen Verfahrens zu erheben ist, verbunden ist.

B.6.2. Der Interesse habende Dritte, der die Nichtigerklärung der ursprünglichen Genehmigungsentscheidung im Rahmen des besonderen Verfahrens erstritten hat, wird zwar nicht persönlich von der neuen Genehmigungsentscheidung in Kenntnis gesetzt, aber er kann diese am Anschlag im Sinne von Artikel 4.7.26 § 4 Nr. 6 des Flämischen Raumordnungskodex zur Kenntnis nehmen. Der Anschlag am Ort, auf den sich der Genehmigungsantrag bezieht, bleibt dreißig Tage sichtbar und die in Artikel 4.8.11 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex vorgesehene Beschwerdefrist von 45 Tagen beginnt erst am Tag nach dem Beginnzeitpunkt des Anschlags zu laufen.

B.6.3. Diese Vorgehensweise entspricht dem Bemühen um ein schnelles Verfahren (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 218), damit der Beantrager der Genehmigung so schnell wie möglich Rechtssicherheit erhält.

B.6.4. Es ist nicht möglich, dem Beantrager der Genehmigung dieselbe Rechtssicherheit zu verschaffen, wenn der Beginn der Beschwerdefrist von der Kenntnisnahme der Entscheidung durch den Beschwerdeführer abhängt.

Dabei durfte der Dekretgeber den Umstand berücksichtigen, dass es im besonderen Verfahren entweder um große Projekte geht, bei denen ohne Weiteres bekannt sein wird, dass die Genehmigung erteilt wurde, oder Projekte, deren Auswirkungen auf die nähere Umgebung des Ortes, auf den sich der Genehmigungsantrag bezieht, beschränkt sind. Der Dekretgeber durfte daher auch vernünftigerweise davon ausgehen, dass der Anschlag eine geeignete Form der Bekanntmachung darstellt, um Interessehabende über das Bestehen der Genehmigungsentscheidung in Kenntnis zu setzen.

In den Vorarbeiten zum Dekret vom 27. März 2009 wurde ebenfalls präzisiert, dass in dem Fall, wo der Aushang nicht oder nicht korrekt erfolgt, « dies durch die Regelung der Beschwerdefrist ‘ sanktioniert ’ wird » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 181). Daraus ist abzuleiten, dass in diesem Fall der Gemeindesekretär den Aushang nicht bescheinigen kann, so dass die Beschwerdefrist nicht beginnt.

B.6.5. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Dekretgeber ein Gleichgewicht angestrebt hat zwischen einerseits der Notwendigkeit eines effizienten Verfahrens, das den Antragern der Genehmigung innerhalb einer angemessenen Frist Rechtssicherheit bietet, und andererseits dem Bemühen, die Interesse habenden Dritten schnell und deutlich über die ins Auge gefassten Projekte zu informieren. Da die Beschwerdefrist fünfundvierzig Tage beträgt, wird das Recht auf Zugang zum Richter für die Interesse habenden Dritten nicht unverhältnismäßig eingeschränkt, indem diese Frist ab dem ersten Tag nach dem Anschlagen läuft.

Dies ist *a fortiori* der Fall bei einem Interesse habenden Dritten, der bereits die Nichtigerklärung der ersten Genehmigung beim Rat für Genehmigungsstreitsachen erstritten hat. Er weiß nämlich, dass die Flämische Regierung oder der regionale Städtebaubeamte eine neue Entscheidung erlassen muss, und ihm sind die Fristen bekannt, innerhalb derer dies zu erfolgen hat. Wenn er seine Rechte wahren möchte, ist es seine Aufgabe, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen und das Anschlagen einer etwaigen neuen Genehmigung im Auge zu behalten.

B.7. Eine Prüfung der fraglichen Bestimmungen anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Recht auf Zugang zu Gerichten im Sinne von Artikel 9 des Übereinkommens von Aarhus «über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten» führt nicht zu einem anderen Ergebnis.

B.8. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel 4.8.11 § 2 und 4.7.26 § 4 Nrn. 5 und 6 des Flämischen Raumordnungskodex verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 9 des Übereinkommens von Aarhus.

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

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) A. Alen