

Geschäftsverzeichnisnr. 2776
Urteil Nr. 156/2003 vom 26. November 2003

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in bezug auf Artikel 52 § 2 des wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, in der vor seiner Abänderung durch das Dekret der Wallonischen Region vom 27. November 1997 geltenden Fassung, gestellt von der stellv. Präsidentin des Gerichts erster Instanz Nivelles.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und A. Arts, und den Richtern R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In ihrem Eilverfahrensbeschluß vom 8. August 2003 in Sachen J.-M. Borsus und D. Dumont de Chassart gegen I. Gryspeert, dessen Ausfertigung am 27. August 2003 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat die stellv. Präsidentin des Gerichts erster Instanz Nivelles folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 52 § 2 des wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, in der Fassung vor der durch das Dekret vom 27. November 1997 durchgeführten Reform,

1. gegen Artikel 23 der Verfassung, insofern er eine Regelung der stillschweigenden Genehmigung einführt, so daß die zuständigen Behörden keine ausdrückliche Entscheidung über einen Baugenehmigungsantrag treffen können, um den Schutz einer gesunden Umwelt zu gewährleisten;

2. gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 4 [zu lesen ist: Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4] der Verfassung sowie mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern er eine Regelung der stillschweigenden Genehmigung einführt, deren Kontrolle durch die ordentlichen Gerichtshöfe und Gerichte nicht mit jener richterlichen Kontrolle gleichwertig ist, die angesichts einer städtebaulichen Genehmigung, welche ausdrücklich von einer dafür zuständigen Behörde ausgeht, ausgeübt wird, wobei somit interessehabende Dritte, die mit einer 'stillschweigenden Genehmigung' konfrontiert werden, jenen interessehabenden Dritten gegenüber diskriminiert werden, die mit einer ausdrücklichen Genehmigung konfrontiert werden, bei der eine richterliche Kontrolle gewährleistet ist? »

Am 24. September 2003 haben die referierenden Richter R. Henneuse und E. Derycke gemäß Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof den Hof davon in Kenntnis gesetzt, daß sie dazu veranlaßt werden könnten, vorzuschlagen, ein Urteil in unverzüglicher Beantwortung zu verkünden.

Die Vorschriften des vorgenannten Sondergesetzes, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

(...)

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1.1. Artikel 52 des wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe (WGBRSE), in der Fassung vor der durch das Dekret vom 27. November 1997 durchgeführten Reform, bestimmte:

« Art. 52. § 1. Der Antragsteller kann, innerhalb dreißig Tagen nach dem Empfang des Beschlusses des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums oder des in Artikel 51, § 1, 2. Absatz erwähnten Verweigerungsbeschlusses des beauftragten Beamten bei dem Ständigen Ausschuss Einspruch gegen diesen Beschluß einlegen. In Ermangelung eines Beschlusses innerhalb dreißig Tagen nach Ablauf der in Artikel 51, § 1, Absatz 2, vorgesehenen Frist, kann er ebenfalls Einspruch erheben. Der Ständige Ausschuss richtet eine Abschrift des Einspruchs innerhalb fünf Tagen nach dessen Empfang an die Gemeinde und den beauftragten Beamten.

Der Antragsteller oder sein Berater, das Bürgermeister- und Schöffenkollegium oder sein Vertreter, sowie der beauftragte Beamte werden auf ihr Verlangen von dem Ständigen Ausschuss angehört.

Verlangt eine Partei angehört zu werden, so werden die übrigen Parteien auch vorgeladen. Die Entscheidung des Ständigen Ausschusses wird dem Antragsteller, dem Kollegium und dem beauftragten Beamten innerhalb sechzig Tagen nach der Aufgabe des Einschreibebriefs bez. des Anspruchs zugestellt. Werden die Parteien angehört, so wird diese Frist auf fünfzehn Tage verlängert.

§ 2. Das Bürgermeister- und Schöffenkollegium sowie der beauftragte Beamte können innerhalb dreißig Tagen nach Empfang des Beschlusses des Ständigen Ausschusses über die Erteilung einer Genehmigung, Einspruch vor der Exekutive einlegen. Dieser Einspruch sowie die Frist zur Erhebung des Einspruchs, hat aussetzende Wirkung. Er wird zugleich dem Antragsteller und der Exekutive zur Kenntnis gebracht. Wird der Einspruch durch den beauftragten Beamten eingelegt, so gibt dieser auch dem Kollegium Kenntnis davon.

Der Antragsteller kann innerhalb dreißig Tagen nach Empfang des Beschlusses des Ständigen Ausschusses oder, in Ermangelung dieses Empfangs, nach Ablauf der Frist, innerhalb deren er stattfinden mußte, Einspruch vor der Exekutive einlegen. Dieser Einspruch wird der Exekutive per Einschreibebrief zugestellt, der innerhalb fünf Tagen nach dem Empfang, dem Kollegium eine Abschrift davon zukommen läßt.

Der Antragsteller oder sein Berater sowie das Kollegium oder sein Vertreter werden auf Verlangen von der Exekutive oder ihrem Stellvertreter angehört. Verlangt eine Partei angehört zu werden, so werden die übrigen Parteien auch vorgeladen.

Die Entscheidung der Exekutive wird den Parteien innerhalb sechzig Tagen nach der Aufgabe des Einschreibebriefs bez. des Einspruchs zugestellt. Werden die Parteien angehört, so

wird diese Frist auf fünfzehn Tage verlängert. Ist dies nicht der Fall, so kann der Antragsteller per Einschreibebrief ein Erinnerungsschreiben an die Exekutive richten.

Hat der Antragsteller nach Ablauf einer erneuten Frist von dreißig Tagen nach der Aufgabe des Erinnerungseinschreibebriefs keinen Beschluß erhalten, so kann er ohne weitere Formalitäten zur Ausführung der Arbeiten oder Tätigkeiten übergehen, indem er sich an die Angaben der durch ihn hinterlegten Unterlagen, an die Gesetze und Vorschriften, u.a. diejenigen der genehmigten Raumordnungspläne, sowie an die Bestimmungen der Erschließungsgenehmigung hält; wurde der Einspruch durch das Kollegium oder den beauftragten Beamten eingelegt, so kann der Antragsteller zur Ausführung der Arbeiten und Tätigkeiten übergehen, indem er sich an den Beschluß des Ständigen Ausschusses hält.

§ 3. Die Beschlüsse des Ständigen Ausschusses und der Exekutive enthalten Gründe.

Die Genehmigung kann wegen dieser Gründe verweigert werden, unter Bedingungen erteilt werden oder die in Artikel 42, 42*bis*, 43 und 48 vorgesehenen Abweichungen zulassen. »

B.1.2. Nur der zweite Paragraph wird dem Hof vorgelegt.

B.2. Der Wortlaut von Artikel 52 § 2 entspricht jenem von Artikel 137 Absatz 2 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 29. August 1991 zur Organisation der Planung und des Städtebaus; die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung ist dem Hof bereits zur Prüfung vorgelegt worden, und zwar im Rahmen der unter der Geschäftsverzeichnisnummer 1841 eingetragenen präjudiziellen Fragen.

B.3. In jener Rechtssache hat der Hof in seinem Urteil Nr. 78/2001 vom 7. Juni 2001 erkannt:

« Artikel 137 Absatz 2 der Ordonnanz des Rates der Region Brüssel-Hauptstadt vom 29. August 1991 zur Organisation der Planung und des Städtebaus verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. »

In der Begründung dieses Urteils heißt es namentlich:

« B.3.2. Im Gegensatz zu dem, was in der präjudiziellen Frage anscheinend suggeriert wird, sieht die beanstandete Bestimmung nicht die Erteilung einer stillschweigenden Genehmigung durch die Verwaltung vor, sondern - aufgrund der direkten Wirkung der Ordonnanz - die Genehmigung, zur Ausführung der Arbeiten überzugehen. Laut der Ordonnanz gilt das Schweigen der Verwaltung somit nicht als eine stillschweigende administrative Handlung zur Ablehnung oder Annahme des Antrags des Bürgers.

B.4. Wenn keine administrative Handlung in dem betreffenden gesetzgebenden System vorliegt, kann der Staatsrat sowohl aufgrund von Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze als auch aufgrund von Artikel 14 § 3 derselben Gesetze unmöglich intervenieren.

Es muß jedoch festgestellt werden, daß kraft der beanstandeten Bestimmung die Ausführung der Arbeiten durch den Genehmigungsantragsteller, was die Übereinstimmung der Arbeiten mit den 'Angaben der von ihm hinterlegten Akte, den Gesetzen und Verordnungen, vor allem den Vorschriften der genehmigten Pläne sowie den Bestimmungen der [eventuellen] Parzellierungsgenehmigung' angeht, durch den ordentlichen Richter kontrolliert werden kann.

B.5. Der Behandlungsunterschied zwischen den Rechtsuchenden - je nachdem, ob die Klagen vor den normalen Rechtsprechungsorganen oder vor dem Staatsrat eingereicht werden können - ist als solcher nicht diskriminierend. Er wäre erst dann diskriminierend, wenn die durch ein Rechtsmittel gebotenen Garantien deutlich unter den durch das andere Rechtsmittel gebotenen lägen.

B.6.1. Der aus der Anwendung von Artikel 137 Absatz 2 der Brüsseler Ordonnanz sich ergebende Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium: das Fehlen einer administrativen Handlung, gegen die eine Klage vor dem Staatsrat eingereicht werden kann.

B.6.2. Diese Bestimmung übernimmt den Inhalt des durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 1970 abgeänderten Artikels 55 § 2 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 29. März 1962 (*Parl. Dok.*, Senat, 1959-1960, Nr. 275, S. 67) sowie aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 22. Dezember 1970 (*Parl. Dok.*, Senat, 1969-1970, Nr. 525, SS. 69-70) wird ersichtlich, daß der Gesetzgeber mit der Einführung eines solchen Verfahrens darauf abzielte, den Bürger nicht für die Passivität oder sogar Nachlässigkeit oder schlechten Willen der Verwaltung zu bestrafen.

B.6.3. Das in der Brüsseler Ordonnanz zur Erreichung dieses Ziels angewandte Mittel ist sachdienlich; die Möglichkeit, zur Ausführung der Arbeiten überzugehen, vorausgesetzt, bestimmte vorhergehende Formalitäten werden erfüllt und eine gewisse Frist verstreicht, bietet nämlich dem Antragsteller im Fall einer unzulänglichen Verwaltung Genugtuung.

B.6.4. Es muß aber noch untersucht werden, ob das Mittel, das die Ordonnanz zur Erreichung des durch den Brüsseler Gesetzgeber angestrebten Ziels anwendet, die Rechte Dritter - trotz der ihnen offenstehenden Möglichkeit, die Rechtssache bei dem ordentlichen Richter anhängig zu machen - nicht auf unverhältnismäßige Weise beeinträchtigt.

B.7. Bezüglich des Städtebaus ist es normalerweise wesentlich sowohl für den Antragsteller der Genehmigung als auch für die betroffenen Dritten, daß sie nicht auf den Dienst verzichten müssen, die eine spezialisierte Behörde ihnen mit einer Beurteilung ihrer Situation *in concreto* bieten kann und daß durch den Richter untersucht werden kann, ob die Verwaltung keinen deutlichen Beurteilungsfehler begangen hat, indem sie urteilt, daß der Antrag mit der guten Raumordnung übereinstimmt oder nicht, oder indem sie eine Abweichung von den geltenden planologischen Bestimmungen bewilligt.

Diese Kontrolle kann durch den Staatsrat ausgeübt werden, wenn eine Verwaltungsentscheidung getroffen worden ist oder - falls die Verwaltung untätig bleibt - als getroffen angesehen wird. Im Falle einer solchen Verwaltungsentscheidung könnte der ordentliche Richter kraft Artikel 159 der Verfassung eine vergleichbare Kontrolle ausüben.

In der Situation, die aufgrund der beanstandeten Bestimmung entsteht, verfügt der ordentliche Richter jedoch nicht über eine Verwaltungsentscheidung, die er kontrollieren könnte. Unter solchen Umständen den ordentlichen Richter damit zu beauftragen, seine Beurteilung an die Stelle der Ermessensbefugnis der Verwaltung zu setzen, liefe übrigens darauf hinaus, ihm eine Befugnis einzuräumen, die mit den die Beziehungen zwischen der Verwaltung und den Rechtsprechungsorganen regelnden Grundsätzen unvereinbar ist.

B.8. Hieraus muß gefolgert werden, daß die Rechte interessierter Dritter auf unverhältnismäßige Weise beeinträchtigt werden, was zu einer Diskriminierung dieser Kategorie von Personen hinsichtlich der Personen führt, die die Garantien einer richterlichen Kontrolle genießen. »

B.4. Wie in B.2 dargelegt wurde, entspricht der Wortlaut von Artikel 52 § 2 des WGBRSE jenem von Artikel 137 Absatz 2 der Ordonnanz vom 29. August 1991, die der Hof in seinem vorerwähnten Urteil Nr. 78/2001 für verfassungswidrig erklärt hat.

Aus den gleichen Gründen verstößt Artikel 52 § 2 des WGBRSE gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.5. Die präjudizielle Frage ist bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 52 § 2 des wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, in der Fassung vor dem Dekret vom 27. November 1997, verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 26. November 2003.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior