

Geschäftsverzeichnisnr. 2982
Urteil Nr. 56/2005 vom 8. März 2005

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 192*bis* des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung, eingefügt durch Artikel 54 des Dekrets vom 21. November 2003, erhoben von M. Van Reeth und B. Van Rompuy.

Der Schiedshof,

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

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 20. April 2004 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 21. April 2004 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben M. Van Reeth und B. Van Rompuy, zusammen wohnhaft in 3140 Keerbergen, Stationsstraat 9A, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 192*bis* des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung, eingefügt durch Artikel 54 des Dekrets vom 21. November 2003 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. Januar 2004).

Die Flämische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 26. Januar 2005

- erschienen
- . RA F. Judo *loco* RA D. Lindemans, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien,
- . RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,
- haben die referierenden Richter M. Bossuyt und J. Spreutels Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

In bezug auf die Zulässigkeit

B.1. Die Flämische Regierung ficht die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage an, weil die klagenden Parteien nicht das rechtlich erforderliche Interesse besäßen. Sie seien nicht an einem Gerichtsverfahren beteiligt, in dem die angefochtene Dekretsbestimmung zu ihrem Nachteil geltend gemacht werden könne.

B.2.1. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof erfordern, daß jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflußt werden könnte.

B.2.2. Der Umstand, daß die klagenden Parteien bisher nicht in ein Gerichtsverfahren verwickelt sind, kann nicht zur Folge haben, daß sie kein Interesse an ihrer Nichtigkeitsklage gegen eine Dekretsbestimmung, die rückwirkend Ausführungsbestimmungen bestätigt, haben könnten. Es ist nämlich nicht auszuschließen, daß sie noch wegen der fortgesetzten Benutzung einer Immobilie, die gegen den geltenden Raumordnungsplan verstößt, verfolgt werden könnten oder daß sie sogar Gegenstand einer Wiederherstellungsmaßnahme oder einer Anordnung zur Unterlassung bzw. einer Unterlassungsklage sein könnten.

B.3. Die Einrede wird abgewiesen.

Zur Hauptsache

B.4. Die klagenden Parteien führen an, Artikel 192bis des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung, in der durch Artikel 54 des Dekrets vom 21. November 2003 eingefügten Fassung, verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 146 und 160 der Verfassung, mit den Artikeln 6 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit Artikel 15 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Gewaltentrennung und der Nichtrückwirkung in Strafsachen, da die angefochtene Bestimmung rückwirkend ab dem 9. September 1984 gelte, ohne daß hierfür zwingende Umstände von allgemeinem Interesse angeführt würden, während solche Umstände eine notwendige Bedingung seien, um rückwirkende Gesetzesbestimmungen, die einen Einfluß auf anhängige Gerichtsverfahren hätten, zu rechtfertigen.

B.5. Artikel 54 des Dekrets vom 21. November 2003 zur Abänderung des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung fügt einen neuen Artikel 192bis mit folgendem Wortlaut ein:

« Bis zu dem Tag, an dem die in Artikel 99 § 1 Nr. 6 vorgesehene Liste der genehmigungspflichtigen Funktionsänderungen in Kraft tritt, und rückwirkend ab dem 9. September 1984 gelten ebenfalls die nachstehend angeführten Nutzungsänderungen als genehmigungspflichtig wegen der bedeutenden raumordnerischen Auswirkung auf das unmittelbare Umfeld:

1. wenn die Hauptfunktion eines genehmigten Gebäudes geändert wird, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das in einem Gebiet für Gemeinschaftseinrichtungen und gemeinnützige Ausstattungen liegt, um ein Wohngebiet oder ein damit gleichgestelltes Bestimmungsgebiet und die neue Nutzung in einem Dancing, im Lagern von Schrott, Autowracks oder Abfällen, im Anbieten zum Kauf oder zum Tausch von Dienstleistungen innerhalb eines Raums, der größer ist als dreihundert Quadratmeter, besteht;

2. wenn die Hauptfunktion eines genehmigten Gebäudes geändert wird, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem Industriegebiet oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung darin besteht, Güter oder Dienstleistungen zum Kauf oder zum Tausch anzubieten;

3. wenn die Hauptfunktion eines genehmigten Gebäudes geändert wird, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem landwirtschaftlichen Gebiet oder in einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung nicht landwirtschaftlich ist;

4. wenn die Hauptfunktion eines genehmigten Gebäudes geändert wird, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einer Pufferzone, einem Grün-, Park- oder Waldgebiet oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung in irgendeiner anderen Nutzung als der ursprünglichen besteht;

5. wenn die Hauptfunktion eines genehmigten Gebäudes geändert wird, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem Erholungsgebiet oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung in der dauerhaften Bewohnung besteht;

6. wenn die Hauptfunktion eines genehmigten Gebäudes geändert wird, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem Abbauggebiet oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung im Lagern von Schrott, Autowracks oder Abfällen besteht. »

B.6.1. Aus den Vorarbeiten geht hervor, daß der Dekretgeber mit Artikel 54 des Dekrets vom 21. November 2003 bezweckte, den Erlaß vom 17. Juli 1984 rückwirkend für den Zeitraum seiner Gültigkeit zu bestätigen, nämlich vom 9. September 1984 bis zum 30. April 2000:

« In einem Urteil des Appellationshofes Antwerpen wurde der Erlaß der Flämischen Regierung vom 17. Juli 1984 [...] für gesetzwidrig erklärt, weil die in der Einleitung des Erlasses angeführten Gründe zur Untermauerung der Dringlichkeit, aufgrund deren man es unterließ, ein Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates einzuholen, nicht fundiert waren.

[...]

Dies hat zur Folge, daß eine Reihe von Zuwiderhandelnden aus bloßen Verfahrensgründen einer Verurteilung und der Auferlegung einer Wiederherstellungsmaßnahme entgehen können, obwohl sie jeder Zeit wissen konnten, daß sie eine Übertretung begingen. » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1800/1, S. 20)

« Es ist zu vermeiden, daß im Zusammenhang mit dem Erlaß vom 17. Juli 1984 eine sehr unterschiedliche Rechtsprechung in bezug auf die vorstehend angeführten Umstände, unter denen dieser Erlaß zustande gekommen ist, entstehen kann. [...]

Daher ist es notwendig, die inhaltliche Regelung, die nach Auffassung des Appellationshofes Antwerpen auf formell regelwidrige Weise auferlegt worden sei, rückwirkend und unverändert durch ein Dekret zu bestätigen; mit anderen Worten, die durch den Hof für nicht anwendbar erklärte Verordnung durch Dekret mit Wirkung von dem Tag, an dem dieser Erlaß in Kraft getreten ist, zu bestätigen. » (ebenda, SS. 21-22)

B.6.2. Der obenerwähnte Erlaß lautete:

« Artikel 1. Wenn die Nutzung eines genehmigten Gebäudes hinsichtlich der Hauptfunktion geändert und durch eine neue Nutzung ersetzt wird, so wird davon ausgegangen, daß diese Nutzungsänderung eine bedeutende raumordnerische Auswirkung auf das unmittelbare Umfeld hat, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das in einem Gebiet für Gemeinschaftseinrichtungen und gemeinnützige Ausstattungen liegt, um ein Wohngebiet oder ein damit gleichgestelltes Bestimmungsgebiet und die neue Nutzung in einem Dancing, im Lagern von Schrott, Autowracks oder Abfällen, im Anbieten zum Kauf oder zum Tausch von Gütern oder Dienstleistungen innerhalb eines Raums, der größer ist als dreihundert Quadratmeter, besteht. Für die Nutzungsänderungen muß vorher eine Genehmigung eingeholt werden gemäß den Regeln von Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau.

Art. 2. Wenn die Nutzung eines genehmigten Gebäudes hinsichtlich der Hauptfunktion geändert und durch eine neue Nutzung ersetzt wird, so wird davon ausgegangen, daß diese Nutzungsänderung eine bedeutende raumordnerische Auswirkung auf das unmittelbare Umfeld hat, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem Industriegebiet oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung darin besteht, Güter oder Dienstleistungen zum Kauf oder zum Tausch anzubieten. Für die Nutzungsänderungen muß vorher eine Genehmigung eingeholt werden gemäß den Regeln von Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau.

Art. 3. Wenn die Nutzung eines genehmigten Gebäudes hinsichtlich der Hauptfunktion geändert und durch eine neue Nutzung ersetzt wird, so wird davon ausgegangen, daß diese Nutzungsänderung eine bedeutende raumordnerische Auswirkung auf das unmittelbare Umfeld

hat, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem landwirtschaftlichen Gebiet oder in einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und es sich bei der neuen Nutzung um eine andere als eine landwirtschaftliche Nutzung handelt. Für die Nutzungsänderungen muß vorher eine Genehmigung eingeholt werden gemäß den Regeln von Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau.

Art. 4. Wenn die Nutzung eines genehmigten Gebäudes hinsichtlich der Hauptfunktion geändert und durch eine neue Nutzung ersetzt wird, so wird davon ausgegangen, daß diese Nutzungsänderung eine bedeutende raumordnerische Auswirkung auf das unmittelbare Umfeld hat, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einer Pufferzone, einem Grün-, Park- oder Waldgebiet oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung in irgendeiner anderen Nutzung als der ursprünglichen besteht. Für die Nutzungsänderungen muß vorher eine Genehmigung eingeholt werden gemäß den Regeln von Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau.

Art. 5. Wenn die Nutzung eines genehmigten Gebäudes hinsichtlich der Hauptfunktion geändert und durch eine neue Nutzung ersetzt wird, so wird davon ausgegangen, daß diese Nutzungsänderung eine bedeutende raumordnerische Auswirkung auf das unmittelbare Umfeld hat, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem Erholungsgebiet oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung in der dauerhaften Bewohnung besteht. Für die Nutzungsänderungen muß vorher eine Genehmigung eingeholt werden gemäß den Regeln von Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau.

Art. 6. Wenn die Nutzung eines genehmigten Gebäudes hinsichtlich der Hauptfunktion geändert und durch eine neue Nutzung ersetzt wird, so wird davon ausgegangen, daß diese Nutzungsänderung eine bedeutende raumordnerische Auswirkung auf das unmittelbare Umfeld hat, wenn es sich um ein Gebäude handelt, das sich in einem Abbaugelände oder einem damit gleichgestellten Bestimmungsgebiet befindet, und die neue Nutzung im Lagern von Schrott, Autowracks oder Abfällen besteht. Für die Nutzungsänderungen muß vorher eine Genehmigung eingeholt werden gemäß den Regeln von Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau. »

B.7. Eine Übertretung von Artikel 192bis des Städtebaudekrets wird durch Artikel 99 § 1 Nr. 6 in Verbindung mit den Artikeln 146 und 147 dieses Dekrets strafrechtlich geahndet. Eine Übertretung von Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Städtebaugesetzes, der durch Artikel 2 des Dekrets vom 28. Juni 1984 zur Ergänzung des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau eingefügt wurde (*Belgisches Staatsblatt*, 30. August 1984), wurde ebenfalls strafrechtlich geahndet durch Artikel 64 Absatz 4 des Städtebaugesetzes, der durch Artikel 2 des obengenannten Dekrets eingefügt wurde.

B.8. Der frühere Artikel 44 § 1 Nr. 7 des Städtebaugesetzes vom 29. März 1962 sah bereits eine Genehmigungspflicht für die Änderung der Hauptfunktion eines Gebäudes vor. Dieser Artikel besagte jedoch, daß die Änderung der Nutzung eines Gebäudes nur genehmigungspflichtig ist,

« sofern diese Änderung in einer durch die Flämische Regierung festzulegenden Liste angeführt ist ».

Somit konnte die durch die frühere Bestimmung vorgesehene Genehmigungspflicht für Nutzungsänderungen nicht angewandt werden, solange diese Liste nicht in einem Ausführungserlaß festgelegt war.

B.9.1. Nachdem der Appellationshof Antwerpen in einem Urteil vom 18. Oktober 1999 den obengenannten Erlaß vom 17. Juli 1984 für nicht anwendbar erklärt hat, da er den Standpunkt vertrat, daß die Dringlichkeit, die geltend gemacht wurde, um ein vorheriges Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates nicht einzuholen, unzureichend begründet gewesen sei, ist eine Rechtsunsicherheit entstanden, die der Dekretgeber aufheben wollte. Diese Rechtsunsicherheit ist um so größer, als die Feststellung durch den obenerwähnten Appellationshof nur *inter partes* gilt und sie einen Erlaß betrifft, der mehr als 15 Jahre lang angewandt wurde.

B.9.2. Wenn eine Verordnungsmaßnahme gemäß Artikel 159 der Verfassung möglicherweise als gesetzwidrig angesehen werden kann, obliegt es in der Regel der Obrigkeit, die diese Norm angenommen hat, sie unter Beachtung der Formvorschriften, die sie nicht eingehalten hat, wiederherzustellen. Im vorliegenden Fall wollte der Dekretgeber eine Lösung finden für die gesetzliche Unmöglichkeit der Flämischen Regierung, angesichts des Ersatzes der Basisgesetzgebung den durch Erlaß vom 14. April 2000 aufgehobenen Erlaß vom 17. Juli 1984 wiederherzustellen, indem eine Dekretsbestimmung im Jahr 2003 rückwirkend bis zum 9. September 1984 angenommen wurde.

B.10. Es ist jedoch zu prüfen, ob die Vorgehensweise des Dekretgebers vernünftig gerechtfertigt ist.

B.11. Die Übernahme des Inhaltes eines Erlasses in eine Dekretsbestimmung hat zur Folge, daß der Staatsrat und die Gerichtshöfe und Gerichte sich nicht zu diesem Inhalt äußern können.

B.12.1. Wie in B.6.1 bemerkt wurde, geht aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 21. November 2003 hervor, daß der Dekretgeber insbesondere vermeiden wollte, daß im

Zusammenhang mit dem Erlaß vom 17. Juli 1984 eine unterschiedliche Rechtsprechung entstehen würde.

B.12.2. Durch Urteil des Appellationshofes Antwerpen vom 18. Oktober 1999 wurde der Erlaß vom 17. Juli 1984 für gesetzwidrig erklärt wegen der Mißachtung der Befragung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates, so wie sie durch Artikel 2 Absatz 2 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgeschrieben ist. Allerdings haben derselbe Appellationshof und der Staatsrat diesen Erlaß bereits mehrfach angewandt.

Die Entscheidung, mit der der Erlaß der Flämischen Regierung vom 17. Juli 1984 für gesetzwidrig erklärt wurde, beruhte auf der Nichteinhaltung von Formvorschriften, die die Flämische Regierung beachten mußte. Die Handlung, die der Dekretgeber erneut ausgeführt hat, ist nicht mit den Formmängeln behaftet, die den Erlaß der Flämischen Regierung vom 17. Juli 1984 antasten konnten.

B.13. Wenn ein Formmangel bei der Ausarbeitung eines Erlasses, dessen Inhalt nicht bestritten wird, in einem Urteil, das nur *inter partes* gilt, festgestellt wird, kann dies nicht zur Folge haben, daß es dem Dekretgeber unmöglich wäre, die durch diese Feststellung entstandene Rechtsunsicherheit auszuräumen. Da der Inhalt der Dekretsbestimmung mit dem Inhalt des Erlasses übereinstimmt, ist die genehmigungspflichtige Handlung ausreichend präzise beschrieben und kann jeder, auf den die Strafbestimmungen des Städtebaudekrets Anwendung finden, aufgrund dessen die Taten und Unterlassungen kennen, durch die er strafrechtlich haftbar wird, so daß im vorliegenden Fall dem Erfordernis der Nichtrückwirkung von Strafgesetzen nicht Abbruch geleistet wird.

B.14. Überdies hat der Dekretgeber, indem er die angefochtene Bestimmung an die Stelle dieses Erlasses gesetzt und implizit bestätigt hat, daß die bereits erteilten Genehmigungen zu den Daten, an denen sie erteilt wurden, als weiterhin erworben gelten, eine Maßnahme ergriffen, die ihre Rechtfertigung in den in B.6.1 angeführten besonderen Umständen findet.

B.15. Der Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 8. März 2005.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts