

Geschäftsverzeichnisnr. 3894
Urteil Nr. 74/2006 vom 10. Mai 2006

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Fragen in Bezug auf

- Artikel 55 Absatz 5 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau,
- Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 1970, insofern er hinsichtlich der Folgen des Versands der Mahnung eine Änderung und eine Bestätigung der Bestimmungen von Artikel 55 Absatz 5 des vorerwähnten Gesetzes enthielt,
- Artikel 53 § 2 Absatz 5 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets der Flämischen Region über die Raumordnung,
gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren

In seinem Urteil Nr. 154.192 vom 26. Januar 2006 in Sachen Y. Beirens gegen die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 10. Februar 2006 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

« 1. Verstoßen

- Artikel 55 Absatz 5 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau,

- das Gesetz vom 22. Dezember 1970, insofern es hinsichtlich der Folgen des Versands der Mahnung eine Änderung und eine Bestätigung der Bestimmungen von Artikel 55 Absatz 5 des Gesetzes vom 29. März 1962 enthielt, und derzeit

- Artikel 53 § 2 Absatz 5 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets über die Raumordnung

gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung, indem eine Regelung der stillschweigenden Genehmigung eingeführt wird,

a. die aufgrund ihrer Art jede Nichtigkeitsklage und vorkommendenfalls jeden Aussetzungsantrag vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates ausschließen würde;

b. deren Kontrolle durch die ordentlichen Gerichtshöfe und Gerichte nicht jenen richterlichen Kontrollen ebenbürtig wäre, die angesichts einer von einer dafür zuständigen Behörde ausgestellten städtebaulichen Genehmigung ausgeübt werden, und zwar insbesondere

- soweit diese Kontrolle nicht auf den Verstoß gegen andere Bestimmungen beruhen könnte als jene, die der Antragsteller kraft

Artikel 55 Absatz 5 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau,

des Gesetzes vom 22. Dezember 1970, insofern es hinsichtlich der Folgen des Versands der Mahnung eine Änderung und eine Bestätigung der Bestimmungen von Artikel 55 Absatz 5 des Gesetzes vom 29. März 1962 enthielt, und derzeit

Artikel 53 § 2 Absatz 5 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets über die Raumordnung

einzuhalten hat;

- soweit diese Kontrolle sich nicht einmal nebensächlich auf die Beachtung der Grundsätze der guten Raumordnung oder die Beachtung der Bedingungen für eine Abweichung oder Ausnahme von einem bisherigen Bauverbot beziehen könnte?

2. Liegt dieser Verstoß nicht wenigstens dann vor, wenn sich diese stillschweigende Genehmigung aus dem Nichtvorhandensein einer Entscheidung der Regionalregierung ergibt, während die andere zuständige Behörde bzw. Behörden, die in erster oder zweiter Instanz entschieden hätten, sich geweigert hätten, die städtebauliche Genehmigung auszustellen?

3. Liegt dieser Verstoß nicht wenigstens dann vor, wenn sich diese stillschweigende Genehmigung nicht auf ein Grundstück bezieht, das grundsätzlich bebaut werden darf, sondern auf ein Grundstück, dessen Bebauung aufgrund einer Dienstbarkeit *non aedificandi* grundsätzlich ausgeschlossen ist und nur ausnahmsweise gestattet werden kann, und zwar mittels einer tatsächlichen und motivierten Beurteilung des Vorliegens spezifischer örtlicher Umstände durch die Verwaltungsbehörde? ».

Am 1. März 2006 haben die referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Snappe in Anwendung von 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.

(...)

III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Artikel 53 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets der Flämischen Region über die Raumordnung, der Artikel 55 des Gesetzes vom 29. März 1962, ersetzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 1970, übernommen hat, besagte vor seiner Aufhebung durch Artikel 171 des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung und seiner Abänderung durch Artikel 60 des Dekrets vom 26. April 2000:

« Art. 53. § 1. Der Antragsteller kann innerhalb von dreißig Tagen nach dem Empfang der Entscheidung des Schöffenkollegiums oder der Ablehnungsentscheidung des beauftragten Beamten im Sinne von Artikel 52 § 1 Absatz 2 gegen diese Entscheidung Berufung beim Ständigen Ausschuss einlegen. In Ermangelung einer Entscheidung kann er ebenfalls Berufung einlegen innerhalb von dreißig Tagen nach Ablauf der in Artikel 52 § 1 Absatz 2 vorgesehenen Frist. Der Ständige Ausschuss schickt eine Abschrift der Klageschrift innerhalb von fünf Tagen nach deren Empfang an die Gemeinde und an den beauftragten Beamten.

Der Antragsteller oder sein Beistand, das Bürgermeister- und Schöffenkollegium oder dessen Beauftragter sowie der beauftragte Beamte werden auf ihren Wunsch hin vom Ständigen Ausschuss angehört. Wenn eine Partei beantragt, angehört zu werden, werden auch die anderen Parteien vorgeladen.

Die Entscheidung des Ständigen Ausschusses wird dem Antragsteller, dem Kollegium und dem beauftragten Beamten innerhalb von sechzig Tagen nach dem Datum, an dem der Einschreibebrief mit der Berufung bei der Post abgegeben wurde, zur Kenntnis gebracht.

Im Falle der Anhörung der Parteien wird die Frist um fünfzehn Tage verlängert.

§ 2. Das Bürgermeister- und Schöffenkollegium sowie der beauftragte Beamte können bei der Flämischen Regierung innerhalb von dreißig Tagen nach dem Empfang der Entscheidung des Ständigen Ausschusses über die Erteilung einer Genehmigung Berufung einlegen. Diese Berufung sowie die Frist für das Einreichen der Berufung setzen die Genehmigung aus. Gleichzeitig wird sie dem Antragsteller und der Flämischen Regierung zur Kenntnis gebracht. Wenn der beauftragte Beamte Berufung einlegt, setzt er außerdem das Kollegium darüber in Kenntnis.

Der Antragsteller kann bei der Flämischen Regierung innerhalb von dreißig Tagen nach dem Empfang der Entscheidung des Ständigen Ausschusses oder, in Ermangelung dieses Empfangs, nach Ablauf der Frist, innerhalb deren er hätte erfolgen müssen, Berufung einlegen. Diese

Berufung wird durch einen bei der Post eingeschriebenen Brief an die Flämische Regierung geschickt, die dem Kollegium innerhalb von fünf Tagen nach dem Empfang eine Abschrift davon zusendet.

Der Antragsteller oder sein Beistand sowie das Kollegium oder sein Beauftragter werden auf ihren Antrag hin durch die Flämische Regierung oder ihren Beauftragten angehört. Wenn eine Partei beantragt, angehört zu werden, werden auch die anderen Parteien vorgeladen.

Die Entscheidung der Flämischen Regierung wird den Parteien innerhalb von sechzig Tagen nach dem Datum, an dem der Einschreibebrief mit der Berufung bei der Post abgegeben wurde, zur Kenntnis gebracht. Im Falle der Anhörung der Parteien wird die Frist um fünfzehn Tage verlängert. In Ermangelung kann der Antragsteller die Sache durch Einschreibebrief bei der Flämischen Regierung in Erinnerung rufen.

Wenn der Antragsteller bei Ablauf einer erneuten Frist von dreißig Tagen ab dem Tag, an dem der Erinnerungsbrief bei der Post aufgegeben wurde, keine Entscheidung erhalten hat, darf er ohne weitere Formalitäten zur Ausführung der Arbeiten oder zur Verrichtung der Handlungen übergehen, sofern er sich an die Angaben der von ihm hinterlegten Akte, die Dekrete und Verordnungen, vor allem die Vorschriften der genehmigten Raumordnungspläne sowie die Bestimmungen der Parzellierungsgenehmigung hält; wenn die Berufung durch das Kollegium oder den beauftragten Beamten eingelegt wurde, darf der Antragsteller zur Ausführung der Arbeiten oder zur Verrichtung der Handlungen übergehen, sofern er sich an die Entscheidung des Ständigen Ausschusses hält.

§ 3. Die Entscheidungen des Ständigen Ausschusses und der Flämischen Regierung werden begründet.

Die Genehmigung kann aus den gleichen Gründen verweigert, unter Bedingungen erteilt werden oder Abweichungen erlauben im Sinne der Artikel 43, 44 und 49 ».

B.2. In den präjudiziellen Fragen wird der Hof gebeten, darüber zu befinden, ob Absatz 5 von Paragraph 2 des angeführten Artikels 53 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 vereinbar sei.

In Bezug auf die erste präjudizielle Frage

B.3.1. In der ersten präjudiziellen Frage wird dem Hof die Frage vorgelegt, ob es hinsichtlich des Städtebaus nicht diskriminierend ist, dass einerseits das Resultat eines administrativen Verfahrens nicht vor dem Staatsrat von Personen beanstandet werden kann, die ein Interesse an diesem Verfahren haben, und dass andererseits die Kontrolle, die durch ordentliche Rechtsprechungsorgane über die Arbeiten ausgeübt werden kann, die kraft der

beanstandeten Bestimmung ausgeführt werden können, nicht gleichwertig ist mit der Kontrolle, der eine administrative Handlung unterzogen werden könnte.

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 des Dekrets - die Genehmigung, zur Ausführung der Arbeiten überzugehen. Laut dem Dekret 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 Dekreten und Verordnungen, vor allem den Vorschriften der genehmigten Raumordnungspläne 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 53 § 2 Absatz 5 des Dekrets 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 im Dekret 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 das Dekret zur Erreichung des durch den Dekretgeber angestrebten Ziels anwendet, die Rechte Dritter - trotz der ihnen offen stehenden 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.9. Die erste präjudizielle Frage muss bejahend beantwortet werden.

B.10. Nun, da die Untersuchung der ersten präjudiziellen Frage zur Feststellung des Verstoßes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung geführt hat, gibt es keine Veranlassung, zu einer Untersuchung der anderen präjudiziellen Fragen überzugehen - einer Untersuchung, die nicht zu einer weiterreichenden Feststellung von Verfassungswidrigkeit führen könnte.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 53 § 2 Absatz 5 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets der Flämischen Region über die Raumordnung verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 10. Mai 2006.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) L. Potoms

(gez.) A. Arts