

Geschäftsverzeichnisnr. 5101
Entscheid Nr. 9/2012 vom 25. Januar 2012

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 53 des Dekrets der Flämischen Region vom 16. Juli 2010 zur Anpassung des Flämischen Raumordnungskodex vom 15. Mai 2009 und des Dekrets vom 10. März 2006 zur Festlegung dekretaler Anpassungen im Bereich der Raumordnung und des unbeweglichen Erbes infolge der Verwaltungspolitik, erhoben von der « André Celis » AG und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 9. Februar 2011 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 10. Februar 2011 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 53 des Dekrets der Flämischen Region vom 16. Juli 2010 zur Anpassung des Flämischen Raumordnungskodex vom 15. Mai 2009 und des Dekrets vom 10. März 2006 zur Festlegung dekretaler Anpassungen im Bereich der Raumordnung und des unbeweglichen Erbes infolge der Verwaltungspolitik (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 9. August 2010): die « André Celis » AG, mit Gesellschaftssitz in 3210 Lubbeek, Staatsbaan 119, die « Asoil » AG, mit Gesellschaftssitz in 3210 Lubbeek, Kraaiwinkelstraat 3, und die « Celis-Transcomat » PGmbH, mit Gesellschaftssitz in 3000 Löwen, Halfmaartstraat 9.

Die Flämische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 13. Dezember 2011

- erschienen

. RA T. Ryckalts ebenfalls *loco* RA C. Gysen, in Mecheln zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RA B. Martel *loco* RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter A. Alen und F. Daoût Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache 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

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitsklärung von Artikel 53 des Dekrets der Flämischen Region vom 16. Juli 2010 zur Anpassung des Flämischen Raumordnungskodex vom 15. Mai 2009 und des Dekrets vom 10. März 2006 zur Festlegung dekretaler Anpassungen im Bereich der Raumordnung und des unbeweglichen Erbes infolge der Verwaltungspolitik. Dieser Artikel bestimmt:

« Titel VII Kapitel IV Abschnitt I [des Flämischen Raumordnungskodex] wird ein Artikel 7.4.2/1 hinzugefügt, der wie folgt lautet:

‘ Art. 7.4.2/1. § 1. Die besonderen Raumordnungspläne, die für Gebiete erstellt werden, die einer Sektorenplanvorschrift unterliegen, durch die die Erstellung eines besonderen Raumordnungsplans oder räumlichen Ausführungsplans auferlegt wird, bevor das Gebiet erschlossen werden kann, werden mit Wirkung vom Datum ihres Inkrafttretens für gültig erklärt. Die Gültigerklärung beschränkt sich auf die mangelnde Gesetzmäßigkeit, die darin besteht, dass die Rechtsgrundlage des besonderen Raumordnungsplans auf einer gesetzwidrigen Städtebauvorschrift des Sektorenplans beruht.

Die Gültigerklärung gilt bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines räumlichen Ausführungsplans, der für das betreffende Gebiet den besonderen Raumordnungsplan ersetzt.

§ 2. Die Flämische Regierung ist ermächtigt, auf Antrag des Gemeinderates einen Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans, der gemäß einer Nichtigkeitsentscheidung des Staatsrates mit der in § 1 Absatz 1 erwähnten Gesetzwidrigkeit behaftet ist, erneut zu genehmigen und den besonderen Raumordnungsplan künftig unverändert für gültig zu erklären für die Parzellen, auf die sich der Entscheid bezieht. ’ ».

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.2.1. Die Flämische Regierung stellt die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage in Abrede, weil die klagenden Parteien es unterlassen hätten, den Nachweis des Klageerhebungsbeschlusses zu erbringen und eine Kopie der Veröffentlichung ihrer Satzung in den Anlagen zum *Belgischen Staatsblatt* vorzulegen.

B.2.2. Diesbezüglich ist festzustellen, dass die klagenden Parteien gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 den Nachweis des Klageerhebungsbeschlusses

und eine Kopie der Veröffentlichung ihrer Satzung in den Anlagen zum *Belgischen Staatsblatt* vorlegen.

B.3.1. Nach Darlegung der Flämischen Regierung verfügten die klagenden Parteien nicht über das rechtlich erforderliche Interesse an der Nichtigkeitsklärung von Artikel 7.4.2/1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex, der durch den angefochtenen Artikel 53 eingefügt worden sei, weil diese Bestimmung nicht auf den besonderen Raumordnungsplan angewandt werden könne, der die Zweckbestimmung der Parzellen regelt, deren Eigentümer sie seien oder die sie bewirtschafteten.

B.3.2. Die Paragraphen 1 und 2 des durch den angefochtenen Artikel 53 eingefügten Artikels 7.4.2/1 des Flämischen Raumordnungskodex regeln zwei verschiedene Situationen. Artikel 7.4.2/1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bezieht sich auf die besonderen Raumordnungspläne, zu denen sich der Staatsrat noch nicht geäußert hat. Diese Pläne werden durch Artikel 7.4.2/1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex mit Wirkung vom Datum ihres Inkrafttretens für gültig erklärt. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bezieht sich auf die besonderen Raumordnungspläne, die gemäß einer Nichtigkeitsentscheidung des Staatsrates mit dem Gesetzmäßigkeitsmangel im Sinne von Artikel 7.4.2/1 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex behaftet sind, der darin besteht, « dass die Rechtsgrundlage des besonderen Raumordnungsplans auf einer gesetzwidrigen Städtebauvorschrift des Sektorenplans beruht ». Diese Pläne werden nicht durch die angefochtene Bestimmung selbst für gültig erklärt; die Flämische Regierung ist lediglich ermächtigt, diese Pläne für die Zukunft erneut unverändert zu genehmigen. Insofern diese Regelung von dem abweicht, was in Artikel 7.4.2/1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex festgelegt ist, ergibt sich daraus, dass ein besonderer Raumordnungsplan, der gemäß einer Nichtigkeitsentscheidung des Staatsrates mit der vorerwähnten Gesetzwidrigkeit behaftet ist, nicht in Anwendung von Artikel 7.4.2/1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex für gültig erklärt werden kann. Ein solcher Plan kann nur in Anwendung von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex genehmigt werden.

B.3.3. Durch seinen Entscheid Nr. 195.854 vom 9. September 2009 erklärte der Staatsrat « den Beschluss des Gemeinderates der Stadt Löwen vom 29. August 2003 zur endgültigen Annahme des besonderen Raumordnungsplans 'W06 Kolonel Begaultlaan Teil 2' der Stadt Löwen, der aus einem Plan mit der bestehenden Situation, einem Zweckbestimmungsplan und den dazu gehörigen Städtebauvorschriften besteht, und den Erlass vom 2. Dezember 2003 des flämischen Ministers für Finanzen und Haushalt, Raumordnung, Wissenschaften und technologische Innovation zur Genehmigung des vorerwähnten Raumordnungsplans » für nichtig. Dieser Plan regelte unter anderem die Zweckbestimmung der Parzellen, deren Eigentümer die klagenden Parteien sind oder die sie bewirtschaften.

B.3.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der besondere Raumordnungsplan, der die Zweckbestimmung der Parzellen regelt, deren Eigentümer die klagenden Parteien sind oder die sie bewirtschaften, nur in Anwendung von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex genehmigt werden kann. Dieser Plan kann nicht in Anwendung von Artikel 7.4.2/1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex für gültig erklärt werden. Folglich weisen die klagenden Parteien nicht das rechtlich erforderliche Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 7.4.2/1 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex auf.

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.4.1. Die klagenden Parteien führen einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit «dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, mit dem Grundsatz der Angemessenheit, mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung und mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung», an.

B.4.2. Da der Gerichtshof direkt anhand der Regeln der Zuständigkeitsverteilung prüfen kann, müssen diese Regeln nicht in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung betrachtet werden.

B.4.3. Die Prüfung der Übereinstimmung einer angefochtenen Bestimmung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung findet grundsätzlich vor der Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung statt.

In Bezug auf die Regeln der Zuständigkeitsverteilung

B.5. Nach Darlegung der klagenden Parteien verstoße Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung, nämlich Artikel 160 der Verfassung, insofern er die Zuständigkeit der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates beeinflusse.

B.6. Aus Artikel 160 der Verfassung ergibt sich, dass die Zuständigkeit des Staatsrates durch den föderalen Gesetzgeber festgelegt wird. Der Dekretgeber darf folglich keine Bestimmung annehmen, die nur oder hauptsächlich dazu dient, die Zuständigkeit dieses Rechtsprechungsorgans aufzuheben oder zu beeinflussen.

B.7.1. In den Vorarbeiten zu der angefochtenen Bestimmung wird dargelegt, dass im Zeitraum 1998 bis 2001 in der Flämischen Region bei der Erstellung von Änderungen an Sektorenplänen die besondere Sektorenplanvorschrift «Gebiet für städtische Entwicklung» angewandt wurde (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 349/1, S 26). Diese Vorschrift lautet:

«Dieses Gebiet ist bestimmt für industrielle, handwerkliche und landwirtschaftliche Tätigkeiten, Büros, Einzelhandel, Dienstleistungen, Freizeittätigkeiten, Wohnen, Verkehr und Transport, gemeinnützige Zwecke und Gemeinschaftseinrichtungen, und dies sofern diese Funktionen mit ihrem unmittelbaren multifunktionalen städtischen Umfeld vereinbar sind.

Die städtebauliche Gestaltung des Gebiets, die dazugehörigen Vorschriften bezüglich der Bodennutzung, Fläche, Höhe, Beschaffenheit und Anordnung der Gebäude mit den dazugehörigen Anlagen und die Verkehrsorganisation im Zusammenhang mit den umgebenden Gebieten werden in einem besonderen Raumordnungsplan oder räumlichen Ausführungsplan festgelegt, bevor das Gebiet erschlossen werden kann. Auch die Änderung der Funktion bestehender Gebäude ist erst nach der Genehmigung eines besonderen Raumordnungsplans möglich» (ebenda).

B.7.2. Im vorerwähnten Entscheid Nr. 195.854 vom 9. September 2009 hat die Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates eine solche Vorschrift für gesetzwidrig befunden und in Anwendung von Artikel 159 der Verfassung von der Anwendung ausgeschlossen, insofern sie bestimmt, dass eine Sektorenplanvorschrift erst nach der Genehmigung eines besonderen Raumordnungsplans wirksam sein kann. Der Staatsrat hat anschließend die beiden angefochtenen Entscheidungen, mit denen der besondere Raumordnungsplan, der seine Rechtsgrundlage in der für gesetzwidrig befundenen Sektorenplanvorschrift fand, endgültig angenommen beziehungsweise genehmigt wurde, für gesetzwidrig befunden und für nichtig erklärt.

B.7.3. Die angefochtene Bestimmung bezweckt, der Gesetzwidrigkeit der besonderen Sektorenplanvorschrift «Gebiet für städtische Entwicklung» abzuhelpen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 349/1, S. 28). In der Begründung des Dekretvorschlags, der zu der angefochtenen Bestimmung geführt hat, wurde diesbezüglich folgendes erklärt:

«Auch unabhängig von der Erwägung, aufgrund deren die Verwaltungsstreitsachenabteilung zur Schlussfolgerung der Gesetzwidrigkeit der betreffenden Sektorenplanvorschrift gelangt ist, muss festgestellt werden, dass die Folgen nicht im Verhältnis zu dem festgestellten Gesetzmäßigkeitsproblem stehen. Es entsteht hingegen eine paradoxe Situation. In dem vorstehend zitierten Entscheid erkennt der Staatsrat, dass die Sektorenplanvorschrift gesetzwidrig ist, weil sie nicht an sich Rechtsfolgen hervorbringt, mit anderen Worten, weil 'keine Genehmigungspolitik geführt werden kann' aufgrund der Sektorenplanvorschrift. Der Rat erklärt den besonderen Raumordnungsplan aufgrund dieser Gesetzwidrigkeit des Sektorenplans für nichtig, obwohl dieser besondere Raumordnungsplan

gerade dazu dient, eine solche Genehmigungspolitik führen zu können. Hierbei sei angemerkt, dass die Gemeinde sich bei der Erstellung und Festlegung des besonderen Raumordnungsplans sehr wohl an die in der Sektorenplanvorschrift angeführten zugelassenen Zweckbestimmungen gehalten hat. Selbstverständlich empfindet die Gemeinde, die den besonderen Raumordnungsplan erstellt hat, es als ungerecht, dass dieser besondere Raumordnungsplan unwirksam gemacht werden kann unter Bezugnahme auf eine mangelnde Gesetzmäßigkeit in dem Sektorenplan, der nicht dem Erfordernis der 'unmittelbaren Ausführbarkeit' entsprach, obwohl der besondere Raumordnungsplan dem gerade entspricht.

Problematisch ist somit die mögliche 'Kette' von Gesetzwidrigkeiten, durch die in der Genehmigungspolitik Gesetzmäßigkeitsprobleme wegen der mangelnden Gesetzmäßigkeit einer Änderung am Sektorenplan entstehen, die die Grundlage für den besonderen Raumordnungsplan darstellt, auf dessen Grundlage die Genehmigungspolitik geführt wird.

Die Raumordnung, so wie sie in den Raumordnungsplänen vorgegeben ist, wird hierdurch ernsthaft erschwert. Es ist bei weitem nicht klar, dass in allen Fällen, in denen sich das Gesetzmäßigkeitsproblem stellen kann, der potentiellen Gesetzwidrigkeit abgeholfen werden kann durch die Erstellung neuer räumlicher Ausführungspläne, unter anderem angesichts der Dauer des Verfahrens für ihre Erarbeitung. Außerdem liegt die Zuständigkeit für die Erstellung solcher räumlichen Ausführungspläne (in Gebieten, die zuvor als 'Gebiet für städtische Entwicklung' ausgewiesen waren) angesichts des Subsidiaritätsgrundsatzes und der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen hinsichtlich der Planung oft bei der Gemeinde. In diesem Fall erwartet man also gerade von den Gemeinden, die besondere Raumordnungspläne in den betreffenden Gebieten erstellt haben, dass sie noch einen kommunalen räumlichen Ausführungsplan erarbeiten wegen eines Gesetzmäßigkeitsproblems, das sich nicht aus dem besonderen Raumordnungsplan, sondern aus einem Sektorenplan ergibt.

Es besteht ein Problem der Rechtssicherheit, wenn genehmigende Verwaltungsorgane und Bürger sich der planerischen Grundlage, auf der Städtebaugenehmigungen beruhen, nicht mehr sicher sein können. Große und kleine Wirtschaftsentscheidungen werden auf die planerischen Möglichkeiten ausgerichtet, die durch die besonderen Raumordnungspläne geboten werden, die aufgrund der Änderungen an den Sektorenplänen erstellt wurden. Bautätigkeiten richten sich nach den Städtebaugenehmigungen, die auf diesen Änderungen beruhen. Das 'Zusammenfallen' der in diesen Plänen festgelegten Sicherheiten schadet der öffentlichen Ruhe, der nicht geholfen wird mit einer Situation, in der die erwähnten Formmängel zeitlich ohne Ende angewandt werden können. Ein Eingreifen des Dekretgebers zur Abschaffung dieser Rechtsunsicherheit ist gerechtfertigt. Dies ist das Ziel der vorgeschlagenen Regelung » (ebenda, SS. 28-29).

B.7.4. Was insbesondere Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex betrifft, wurde Folgendes präzisiert:

« Die Regelung von Paragraph 2 des vorgeschlagenen Artikels soll Abhilfe schaffen. Die Flämische Regierung (stellvertretend ist dies der für Raumordnung zuständige flämische Minister) wird für befugt erklärt, auf Antrag des betreffenden Gemeinderates einen für nichtig erklärten besonderen Raumordnungsplan für die Zukunft unverändert wieder zu genehmigen für die Parzellen oder das Gebiet, auf die bzw. das sich der Entscheid bezieht. Die erneute Festlegung ist eindeutig eine konstitutive Entscheidung, die bei dem Staatsrat angefochten werden kann.

Dies bedeutet konkret, dass jede Regelwidrigkeit, abgesehen von der erörterten Gesetzeswidrigkeit der Sektorenplanvorschrift, mit der gegebenenfalls der besondere Raumordnungsplan behaftet war oder ist, vor Gericht geltend gemacht werden kann gegen den Erlass, mit dem die Genehmigung des besonderen Raumordnungsplans für die Zukunft übernommen wird; Beschwerden, die nicht ausreichend beantwortet wurden, Abweichungen von der Stellungnahme der zuständigen Beratungskommission ohne ordnungsgemäße Begründung, usw. Die Gesetzeswidrigkeit, mit der gegebenenfalls der besondere Raumordnungsplan behaftet war, erstreckt sich automatisch auch auf die erneute Genehmigung. In Verfahren, in denen der Staatsrat bereits die Nichtigkeitsklärung aufgrund des vorstehend erwähnten Klagegrunds verkündet hat, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass es möglich bleibt, die anderen Klagegründe, über die nicht geurteilt wurde, erneut dem Staatsrat oder einem Zivilrichter zu unterbreiten. Somit wird der Rechtsschutz der Betroffenen nicht auf unverhältnismäßige Weise verletzt » (ebenda, S. 30).

B.8.1. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex ermächtigt die Flämische Regierung, auf Antrag des Gemeinderates, einen Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans, der gemäß einer Nichtigkeitsentscheidung des Staatsrates mit der Gesetzeswidrigkeit behaftet ist, die darin besteht, dass er seine Rechtsgrundlage in einer gesetzeswidrigen Sektorenplanvorschrift hat, erneut zu genehmigen und den besonderen Raumordnungsplan für die Zukunft unverändert für gültig zu erklären bezüglich der vorerwähnten Gesetzeswidrigkeit. Der Erlass der Flämischen Regierung, mit dem ein Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines solchen besonderen Raumordnungsplans genehmigt wird, ist eine administrative Rechtshandlung, die gemäß Artikel 14 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat zum Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates gehört. Wie in den Vorarbeiten zu Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex hervorgehoben wurde, kann im Rahmen einer Klage auf Nichtigkeitsklärung des Erlasses der Flämischen Regierung, mit dem ein Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans in Anwendung von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex genehmigt wird, jede andere Regelwidrigkeit, mit der der besondere Raumordnungsplan gegebenenfalls behaftet ist, vor Gericht angeführt werden.

B.8.2. Insofern es in Bezug auf den durch die Flämische Regierung genehmigten Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans nicht möglich ist, die Gesetzeswidrigkeit einer Sektorenplanvorschrift geltend zu machen, ist festzustellen, dass der Dekretgeber mit Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bezweckt, einem besonderen Raumordnungsplan, der gemäß einer Nichtigkeitsentscheidung des Staatsrates zu Unrecht eine Rechtsgrundlage in einer gesetzeswidrigen Städtebauvorschrift fand, eine neue Rechtsgrundlage zu verleihen. Der Dekretgeber konnte aufgrund seiner Zuständigkeit für den Städtebau und die Raumordnung im Sinne von Artikel 6 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen eine Rechtsgrundlage für besondere

Raumordnungspläne schaffen. Dass der Staatsrat nicht entscheiden kann, dass ein besonderer Raumordnungsplan seine Rechtsgrundlage in einer gesetzwidrigen Sektorenplanvorschrift findet, ist lediglich die Folge der Annahme einer Bestimmung durch den Dekretgeber, der in Ausübung seiner Zuständigkeit diesen besonderen Raumordnungsplänen eine andere Rechtsgrundlage verleiht. Der Dekretgeber regelt damit nicht die materielle Zuständigkeit des Staatsrates.

B.9. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex beschränkt nicht die Zuständigkeiten des Staatsrates, so dass der Dekretgeber nicht auf die diesbezüglich dem föderalen Gesetzgeber vorbehaltene Zuständigkeit übergreifen hat.

In Bezug auf den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung

B.10. Die klagenden Parteien führen ebenfalls einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit «dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung», mit dem Grundsatz der Angemessenheit und mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung, an. Sie bemängeln im Wesentlichen, dass, indem Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex die Flämische Regierung ermächtigt, Beschlüsse des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans zu genehmigen, der gemäß einem Nichtigkeitsentscheid des Staatsrates mit der Gesetzwidrigkeit behaftet sei, die darin bestehe, dass er seine Rechtsgrundlage in einer gesetzwidrigen Sektorenplanvorschrift finde, der besondere Raumordnungsplan, mit dem die Zweckbestimmung der Parzellen geregelt worden sei, deren Eigentümer sie seien oder die sie bewirtschafteten, und den der Staatsrat in seinem Entscheid Nr. 195.854 vom 9. September 2009 für nichtig erklärt habe, künftig erneut in Kraft treten würde.

B.11. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex ermächtigt die Flämische Regierung, einen besonderen Raumordnungsplan für die Zukunft erneut unverändert zu genehmigen. Die Genehmigung eines Beschlusses des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans, der gemäß einem Nichtigkeitsentscheid des Staatsrates mit der Gesetzwidrigkeit behaftet ist, die darin besteht, dass er seine Rechtsgrundlage in einer gesetzwidrigen Sektorenplanvorschrift findet, durch die Flämische Regierung, hat folglich keine Rückwirkung.

B.12. Wie in B.3.2 dargelegt ist, ist der Anwendungsbereich von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex auf Beschlüsse des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans, der gemäß einem Nichtigkeitsentscheid des Staatsrates

mit der Gesetzwidrigkeit behaftet ist, die darin besteht, dass er seine Rechtsgrundlage in einer gesetzwidrigen Sektorenplanvorschrift findet, begrenzt. Insofern der Staatsrat bereits über die betreffenden Beschlüsse befunden hat, greift Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex nicht in anhängige Gerichtsverfahren ein.

B.13.1. Die erneute Genehmigung eines Beschlusses eines Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans durch die Flämische Regierung, wobei dieser Beschluss durch den Staatsrat aufgrund der Gesetzwidrigkeit einer Sektorenplanvorschrift für nichtig erklärt worden ist, hat jedoch zur Folge, dass sie dieser Nichtigerklärung ihre sachdienliche Wirkung entziehen kann; da der besondere Raumordnungsplan Gültigkeit erhält, und sei es nur für die Zukunft, werden die vor dem Staatsrat klagenden Parteien erneut mit einem besonderen Raumordnungsplan konfrontiert, dessen Nichtigerklärung sie erzielt hatten.

B.13.2. Es obliegt dem Dekretgeber bei Strafe eines Verstoßes gegen einen der wesentlichen Grundsätze des Rechtsstaates nicht, endgültig gewordene Gerichtsentscheidungen wieder in Frage zu stellen.

B.13.3. Die Nichtigerklärung eines Beschlusses eines Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans durch den Staatsrat lässt zugunsten der vor dem Staatsrat klagenden Parteien kein unantastbares Recht entstehen, für alle Zeit von jeglicher Regelung durch einen besonderen Raumordnungsplan oder ein anderes Planungsinstrument bezüglich der Zweckbestimmung der Parzellen, deren Eigentümer sie sind oder die sie bewirtschaften, befreit zu sein. Die Rechtskraft verhindert nicht, dass die Angelegenheit, die durch einen vom Staatsrat für nichtig erklärten Akt geregelt wurde, Gegenstand einer neuen Regelung ist, ohne dass jedoch endgültige Gerichtsentscheidungen in Frage gestellt werden können. So kann der Dekretgeber die Rechtsgrundlage schaffen, die bei den vom Staatsrat für nichtig erklärten Akten fehlte.

B.13.4. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bezweckt, einem besonderen Raumordnungsplan, der gemäß einer Nichtigkeitsentscheidung des Staatsrates zu Unrecht eine Rechtsgrundlage in einer gesetzwidrigen Städtebauvorschrift fand, eine neue Rechtsgrundlage zu verleihen. Damit werden jedoch nicht die vom Staatsrat für nichtig erklärten Beschlüsse zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans bestätigt, sondern die Flämische Regierung ermächtigt, auf Antrag des Gemeinderates einen Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans erneut zu genehmigen und, wie in B.8.1 dargelegt wurde, dem besonderen Raumordnungsplan für die Zukunft unverändert Gültigkeit zu verleihen für die Parzellen, auf die sich der Entscheid des Staatsrates bezieht.

B.14. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.15. Die klagenden Parteien führen einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegen Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und gegen Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten an.

B.16.1. Nach Darlegung der Flämischen Regierung sei der Klagegrund unzulässig, insofern darin ein Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/42/EG und gegen Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens angeführt werde, da der Gerichtshof nicht unmittelbar anhand dieser Bestimmungen eine Prüfung vornehmen könne.

B.16.2. Der Klagegrund läuft darauf hinaus, dass der Gerichtshof zur Vereinbarkeit von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den vorerwähnten Bestimmungen befragt wird. In diesem Maße ist der Klagegrund zulässig.

B.17.1. Nach Darlegung der Flämischen Regierung sei der Klagegrund nicht zulässig in Ermangelung einer deutlichen Darlegung, insofern darin ein Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/42/EG angeführt werde.

B.17.2. 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.

Außerdem muss, wenn ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung angeführt wird, in der Regel präzisiert werden, welche Kategorien von Personen miteinander zu vergleichen sind und in welcher Hinsicht Artikel 7.4.2/1 § 2 des

Flämischen Raumordnungskodex einen Behandlungsunterschied einführen würde, der diskriminierend wäre.

B.17.3. Die klagenden Parteien bemängeln, dass Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex keine Verfahren vorsehe, die gewährleisten, dass bei der Genehmigung eines besonderen Raumordnungsplans durch die Flämische Regierung die Vorschriften der Richtlinie 2001/42/EG eingehalten würden. Da in dieser Richtlinie die Befragung der Öffentlichkeit vorgesehen ist, muss der Klagegrund so verstanden werden, dass darin der Behandlungsunterschied bemängelt wird, der zwischen einerseits der Kategorie von Personen, die befragt würden, und andererseits der Kategorie von Personen, die nicht befragt würden, bestehe.

B.17.4. Folglich legen die klagenden Parteien ausreichend dar, wie Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/42/EG verstoßen würde. In diesem Maße ist der Klagegrund zulässig.

B.18.1. In ihrem Erwidernsschriftsatz führen die klagenden Parteien einen Verstoß gegen Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie 2001/42/EG an, insofern Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex nicht vorsehe, dass geprüft werden müsse, ob der zu genehmigende besondere Raumordnungsplan erhebliche Umweltauswirkungen haben würde.

B.18.2. Eine Beschwerde, die - wie im vorliegenden Fall - in einem Erwidernsschriftsatz vorgebracht wird aber von dem abweicht, was in der Klageschrift formuliert worden ist, stellt einen neuen Klagegrund dar und ist unzulässig.

B.19. Bezüglich des angeführten Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung bemängeln die klagenden Parteien hinsichtlich des Artikels 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex einerseits, dass das Verfahren zur Genehmigung eines Beschlusses eines Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans, der gemäß einer Nichtigkeitsentscheid des Staatsrates zu Unrecht seine Rechtsgrundlage in einer gesetzwidrigen Sektorenplanvorschrift fand, von dem Verfahren zur Festlegung dieses Plans abweiche, und andererseits, dass nach der Festlegung eines räumlichen Strukturplans ein besonderer Raumordnungsplan für gültig erklärt werde, während Artikel 7.4.3 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimme, dass nach der endgültigen Festlegung eines ersten kommunalen räumlichen Strukturplans, der durch den Ständigen Ausschuss oder die Flämische Regierung genehmigt worden sei, für diese Gemeinde keine Verfahren zur Erstellung

oder Anpassung allgemeiner Raumordnungspläne und besonderer Raumordnungspläne und damit zusammenhängende Enteignungspläne in Angriff genommen werden könnten.

B.20.1. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bezweckt, « für die Gesetzmäßigkeitsproblematik der Vorschrift ‘ Gebiet für städtische Entwicklung ’ eine Lösung auszuarbeiten » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 349/1, S. 28), unter anderem unter Berücksichtigung des Umstandes, dass « die Raumordnung, so wie sie in den Raumordnungsplänen vorgegeben ist, [...] hierdurch ernsthaft erschwert [wird] » (ebenda, S. 29). Der Dekretgeber wollte somit die Rechtsunsicherheit beheben (ebenda).

B.20.2. In den Vorarbeiten zu dem Dekretvorschlag, der zu der angefochtenen Bestimmung geführt hat, wurde ebenfalls präzisiert, dass es nicht angebracht sei, « analog zu dem, was für Betriebsgrundstücke in Anwendung von Artikel 7.4.2 des Flämischen Raumordnungskodex geschieht, die problematische Klausel der Sektorenplanvorschrift als inexistent zu betrachten ». Nach Darlegung des Dekretgebers würde eine solche Regelung « zu wenig kontrollierbaren und ungeordneten Entwicklungen in den betreffenden Gebieten führen und wenig stichhaltig in der Genehmigungspolitik sein » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2009-2010, Nr. 349/1, S. 29).

B.21.1. Der besondere Raumordnungsplan, den die Flämische Regierung in Anwendung von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex für die Zukunft, wie in B.8.1 dargelegt wurde, für gültig erklärt, stimmt inhaltlich mit dem besonderen Raumordnungsplan überein, der gemäß einer Nichtigkeitsentscheidung des Staatsrates mit dem Gesetzmäßigkeitsmangel behaftet ist, der darin besteht, dass er seine Rechtsgrundlage in einer gesetzwidrigen Sektorenplanvorschrift findet. In Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex ist diesbezüglich präzisiert, dass die Flämische Regierung ermächtigt wird, einem besonderen Raumordnungsplan für die Zukunft « unverändert » Gültigkeit zu verleihen.

B.21.2. Insofern die Flämische Regierung einen Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans genehmigt, ist es nicht offensichtlich unvernünftig, dass dieses Verfahren von dem Verfahren für die Festlegung dieses Plans abweicht, das in den Artikeln 12 bis 22 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets über die Raumordnung festgelegt ist. Angesichts der Zielsetzung des Dekretgebers, die Rechtssicherheit so schnell wie möglich wiederherzustellen und die Rechtslücke zu füllen, die durch die Nichtigerklärung des Beschlusses des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung des besonderen Raumordnungsplans entstanden ist, wäre die Genehmigung durch die Flämische Regierung nämlich sinnlos, wenn das in den vorerwähnten Artikeln erwähnte Verfahren eingehalten werden müsste.

B.21.3. Insofern es infolge von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex möglich wird, dass nach der endgültigen Festlegung eines räumlichen Strukturplans für eine Gemeinde ein besonderer Raumordnungsplan für gültig erklärt wird, ist festzustellen, dass der Flämische Raumordnungskodex, einschließlich seines Artikels 7.4.3 Absatz 1, es nicht verhindert, dass ein besonderer Raumordnungsplan nach der endgültigen Festlegung eines Strukturplans weiter Auswirkungen hat. Aus Artikel 7.4.3. Absatz 3 des Flämischen Raumordnungskodex geht im Gegenteil hervor, dass Verfahren zur Erstellung oder Anpassung von besonderen Raumordnungsplänen, die zum Zeitpunkt der Genehmigung des kommunalen räumlichen Strukturplans bestehen, und Verfahren zur Erstellung oder Anpassung von besonderen Raumordnungsplänen, die am 1. Mai 2000 in Gemeinden bestanden, die zu diesem Zeitpunkt über einen genehmigten kommunalen räumlichen Strukturplan verfügen, weitergeführt werden. Artikel 7.4.4 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt, dass unter anderem die Vorschriften von besonderen Raumordnungsplänen ihre Verordnungskraft behalten, bis sie ersetzt werden. Die Vorschriften der räumlichen Ausführungspläne ersetzen für das Gebiet, auf das sie sich beziehen, die Vorschriften der Raumordnungspläne, sofern es in dem räumlichen Ausführungsplan nicht ausdrücklich anders festgelegt ist (Artikel 7.4.5 des Flämischen Raumordnungskodex). Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex hat lediglich zur Folge, dass eine Rechtssituation, die vor der Nichtigerklärung eines Beschlusses des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans bestand, nämlich das gleichzeitige Bestehen eines besonderen Raumordnungsplans und eines räumlichen Strukturplans, für die Zukunft übernommen wird.

B.22. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/42/EG und mit Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens vereinbar ist.

B.23.1. Die Richtlinie 2001/42/EG bezieht sich auf die Umweltprüfung von Plänen und Programmen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Laut Artikel 3 Absatz 2 dieser Richtlinie müssen Pläne und Programme im Sinne von B.23.3, die in den Bereichen Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten aufgeführten Projekte gesetzt wird, einer Umweltprüfung gemäß den Anforderungen der erstgenannten Richtlinie unterzogen werden. Noch weitere Pläne müssen den Gegenstand einer solchen Prüfung bilden, wenn dadurch «der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird», vorausgesetzt, dass sie «voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben» (Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2001/42/EG).

Die Richtlinie 2001/42/EG legt die Mindestanforderungen fest, die die betreffende Umweltprüfung erfüllen muss. Die Umweltprüfung muss während der Ausarbeitung und vor der Annahme des betreffenden Plans oder Programms durchgeführt werden (Artikel 4 Absatz 1). Die Prüfung umfasst die Erstellung eines Umweltberichts, der mindestens die Anordnungen von Artikel 5 erfüllen muss, die Konsultation der zuständigen Umweltbehörden und der Öffentlichkeit über den Entwurf des Plans oder Programms und den Umweltbericht (Artikel 6) und die Verpflichtung, den Umweltbericht und die Ergebnisse der Konsultation bei der Annahme des Plans oder Programms zu berücksichtigen (Artikel 8).

B.23.2. Laut Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2001/42/EG übernehmen «die Mitgliedstaaten [...] die Anforderungen dieser Richtlinie entweder in bestehende Verfahren zur Annahme von Plänen und Programmen oder in neue Verfahren, die festgelegt werden, um dieser Richtlinie nachzukommen».

Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens erlegt die Verpflichtung auf, «die Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme» einem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen, und legt gewisse Modalitäten dieses Verfahrens fest. Insbesondere sind angemessene praktische und/oder sonstige Vorkehrungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu treffen, und zwar in einem transparenten und fairen Rahmen, nachdem ihr zuvor die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind.

B.23.3. Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2001/42/EG bestimmt:

«Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

a) ‘Pläne und Programme’ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten, sowie deren Änderungen,

- die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und

- die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen».

B.23.4. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bestätigt nicht Beschlüsse zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans, sondern ermächtigt die Flämische Regierung, auf Antrag des Gemeinderates einen Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans erneut zu genehmigen und den besonderen Raumordnungsplan für die Zukunft unverändert für gültig zu erklären.

Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex stellt als solcher keinen Plan oder kein Programm im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG oder von Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens dar.

B.23.5. Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex verletzt in keiner Weise das Dekret vom 5. April 1995 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen über die Umweltpolitik, dessen Kapitel II von Titel IV die Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen regelt. Gemäß Artikel 4.2.1 dieses Dekrets findet dieses Kapitel Anwendung auf «jeden Plan oder jedes Programm, der bzw. das den Rahmen für die Erteilung einer Genehmigung für ein Projekt darstellt», sowie auf «jeden Plan oder jedes Programm, für den bzw. das angesichts der möglichen Auswirkungen auf Gebiete eine geeignete Beurteilung aufgrund von Artikel 36ter § 3 Absatz 1 des Dekrets vom 21. Oktober 1997 über die Naturerhaltung und die natürlichen Lebensräume erforderlich ist». Diese Pläne oder Programme, die gemäß Artikel 4.2.1 zum Anwendungsbereich von Kapitel II von Titel IV des Dekrets gehören, werden, bevor sie genehmigt werden können, in den in diesem Kapitel festgelegten Fällen einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen (Artikel 4.2.3 § 1 des Dekrets vom 5. April 1995). Für Pläne oder Programme, die gemäß Artikel 4.2.1 Absatz 1 des Dekrets vom 5. April 1995 in den Anwendungsbereich des vorerwähnten Kapitels fallen und in denen nicht die Nutzung eines kleinen Gebiets auf örtlicher Ebene bestimmt wird und die ebenfalls keine kleinen Änderungen beinhalten, muss in den in Artikel 4.2.3 § 2 desselben Dekrets festgelegten Fällen ein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt werden. Für Pläne oder Programme, die die Nutzung eines kleinen Gebietes auf örtlicher Ebene bestimmen oder eine kleine Änderung beinhalten, muss kein Umweltverträglichkeitsbericht erstellt werden, sofern der Initiator anhand der in Anlage I des Dekrets definierten Kriterien nachweist, dass der Plan oder das Programm keine erheblichen Umweltauswirkungen haben kann (Artikel 4.2.3 § 3 desselben Dekrets). In Artikel 4.2.3 § 5 desselben Dekrets ist ferner präzisiert, dass die Anwendung des vorerwähnten Artikels 4.2.3 §§ 2 und 3 nicht dazu führen darf, «dass Pläne und Programme mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen nicht zum Anwendungsbereich dieses Kapitels gehören». Folglich muss die Flämische Regierung, bevor sie in Anwendung von Artikel 7.4.2/1 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex einen Beschluss des Gemeinderates zur endgültigen Festlegung eines besonderen Raumordnungsplans genehmigt, prüfen, ob ein Plan oder ein Programm im Sinne von Artikel 4.1.1 § 1 Nr. 4 des Dekrets vom 5. April 1995 besteht und ob dieser Plan oder dieses Programm erhebliche Umweltauswirkungen haben kann. Wenn dies der Fall ist, muss der Plan oder das Programm in Anwendung des vorerwähnten Kapitels II von Titel IV des Dekrets vom 5. April 1995 einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

B.23.6. Die vorerwähnten Bestimmungen des Dekrets vom 5. April 1995 gewährleisten folglich die Einhaltung von Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens und, sofern sie anwendbar ist, der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001.

B.24. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 25. Januar 2012.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt