

Geschäftsverzeichnismrn. 5591 und 5597
Entscheid Nr. 74/2014 vom 8. Mai 2014

ENTSCHEID

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung der Artikel 4.8.4 und 4.8.28 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, erhoben von Immanuel Thielemans und anderen und von der VoG « Straatego » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, und dem emeritierten Präsidenten M. Bossuyt gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten M. Bossuyt,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klagen und Verfahren*

Mit Klageschriften, die dem Gerichtshof mit am 22. und 25. Februar 2013 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 25. und 26. Februar 2013 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 4.8.4 und 4.8.18 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. August 2012, zweite Ausgabe): Immanuel Thielemans, Eric Neyrinck, Annick Meurant, Jan Stevens, Jacques Meyvis und Anne Clarck bzw. die VoG « Straatego », die VoG « Ademloos » und Frieda Philips, alle unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Diese unter den Nummern 5591 und 5597 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA M. Storme, in Gent zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 26. November 2013 hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtssachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 8. Januar 2014 anberaumt, nachdem die Parteien aufgefordert wurden, in einem spätestens am 3. Januar 2014 einzureichenden Ergänzungsschriftsatz, den sie innerhalb derselben Frist in Kopie austauschen, auf folgende Fragen zu antworten:

« 1. Welchen Einfluss kann das Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union vom 7. November 2013 in der Rechtssache *Gemeinde Altrip*, C-72/12, bei der Untersuchung der Nichtigkeitsklagen haben?

2. Verstößt die aus den angefochtenen Bestimmungen sowie aus deren Vorarbeiten abgeleitete Möglichkeit, die angefochtene Handlung mittels einer nachträglichen Begründung zu berichtigen, gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der ausdrücklichen Begründung der individuellen Verwaltungsakte, so wie sie insbesondere durch den Verfassungsgerichtshof in seinem Entscheid Nr. 91/2013 vom 13. Juni 2013 präzisiert worden sind? ».

Ergänzungsschriftsätze wurden eingereicht von

- den klagenden Parteien,
- der Flämischen Regierung.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 8. Januar 2014

- erschienen
- . RA P. Vande Castele, für die klagenden Parteien,

- . RA M. Storme, für die Flämische Regierung,
- haben die referierenden Richter T. Merckx-Van Goey und J.-P. Moerman Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurden die Rechtssachen 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 den ersten, zweiten und dritten Klagegrund

B.1. Der erste, der zweite und der dritte Klagegrund richten sich gegen Artikel 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft.

Die klagenden Parteien führen an, dass diese Bestimmung gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen, allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Bestimmungen des internationalen Rechts, verstießen.

Da die Beschwerdegründe gegen die angefochtene Bestimmung eng miteinander verbunden sind, sind die ersten drei Klagegründe zusammen zu prüfen.

B.2. Der Rat für Genehmigungsstreitsachen urteilt als administratives Rechtsprechungsorgan in Sachen Raumordnung durch Entscheide über Beschwerden auf Nichtigerklärung von Genehmigungs-, Validierungs- und Registrierungsentscheidungen (Artikel 4.8.2 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

Der Rat erklärt eine angefochtene Entscheidung für nichtig, wenn sie regelwidrig ist. Eine Entscheidung ist regelwidrig, wenn sie im Widerspruch zu den Rechtsbestimmungen, den Städtebauvorschriften oder den Grundsätzen der guten Verwaltung steht (Artikel 4.8.2 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.3. Artikel 4.8.4, der in Unterabschnitt 3 (« Verwaltungsschleife ») von Abschnitt 2 (« Zuständigkeit ») von Kapitel VIII (« Rat für Genehmigungsstreitsachen ») des Flämischen Raumordnungskodex enthalten ist, bestimmt:

« § 1. Zur Lösung einer dem Rat unterbreiteten Anfechtung kann der Rat dem genehmigenden Verwaltungsorgan in jedem Stand des Verfahrens mit einem Zwischenentscheid die Möglichkeit bieten, innerhalb der durch den Rat festgelegten Frist eine Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung zu beheben oder beheben zu lassen, es sei denn, dass Betroffene im Sinne von Artikel 4.8.11 dadurch unverhältnismäßig benachteiligt werden könnten.

Unter der Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung im Sinne von Absatz 1 ist eine Regelwidrigkeit zu verstehen, die behoben werden kann, so dass die angefochtene Entscheidung nicht mehr regelwidrig ist im Sinne von Artikel 4.8.2 Absatz 2 und die Entscheidung aufrechterhalten werden kann.

§ 2. Das genehmigende Verwaltungsorgan teilt dem Rat innerhalb einer durch den Rat festgelegten Frist mit, ob es von der Möglichkeit, eine Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung zu beheben oder beheben zu lassen, Gebrauch macht.

Wenn das genehmigende Verwaltungsorgan die Regelwidrigkeit behebt, teilt es dem Rat schriftlich und innerhalb der in Paragraph 1 erwähnten Behebungsfrist mit, auf welche Weise die Regelwidrigkeit behoben wurde.

Die Parteien können innerhalb der durch die Flämische Regierung festgelegten Ausschlussfristen schriftlich ihre Sichtweise darüber, wie die Regelwidrigkeit behoben wurde, mitteilen.

§ 3. Der Rat teilt den Parteien mit, auf welche Weise die Beschwerde weiter behandelt wird nach:

1. dem Eingang der Mitteilung des genehmigenden Verwaltungsorgans, dass dieses die ihm gemäß Paragraph 2 Absatz 1 gebotene Möglichkeit nicht nutzt;
2. dem ungenutzten Verstreichen der durch den Rat festgelegten, in Paragraph 2 Absatz 1 erwähnten Frist;
3. dem ungenutzten Verstreichen der in Paragraph 2 Absatz 2 erwähnten Frist; oder
4. dem Eingang der Sichtweisen gemäß Paragraph 2 Absatz 3.

§ 4. Die Verfahrensfristen werden ausgesetzt ab dem Datum des in Paragraph 1 Absatz 1 erwähnten Zwischenentscheids bis zu dem in Paragraph 3 erwähnten Datum der Mitteilung.

§ 5. Nachdem sie die Stellungnahme des Rates angefordert hat, kann die Flämische Regierung ergänzende Maßnahmen festlegen, die zur Ausführung dieses Unterabschnitts notwendig sind ».

B.4. In der vorerwähnten Bestimmung ist die Möglichkeit zur Anwendung der so genannten « Verwaltungsschleife » vorgesehen; darunter ist zu verstehen, « dem genehmigenden Verwaltungsorgan in jedem Stand des Verfahrens mit einem Zwischenentscheid die Möglichkeit bieten, innerhalb der durch den Rat festgelegten Frist eine Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung zu beheben oder beheben zu lassen ».

Die Einführung dieser Möglichkeit wurde während der Vorarbeiten wie folgt begründet:

« Derzeit besitzt der Rat nur eine Befugnis zur Nichtigkeitserklärung. Wenn der Rat feststellt, dass eine bei ihm angefochtene Entscheidung mit einer Gesetzeswidrigkeit behaftet ist, muss er die Nichtigkeitserklärung aussprechen. Ungeachtet dessen, ob es sich um einen Verstoß gegen einen zu behebenden Verfahrens- oder Formfehler handelt, der den Inhalt der Entscheidung nicht beeinflusst hat, oder um eine materielle Gesetzeswidrigkeit, hat der Rat keine andere Wahl, als die Entscheidung für nichtig zu erklären.

Sowohl für die Verwaltung als auch für die Rechtsuchenden ist dies eine unbefriedigende Situation. Durch die Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Genehmigungsentscheidung aufgrund eines einzigen Beschwerdegrundes ist die Streitsache nicht notwendigerweise gelöst, und gewiss nicht, wenn die Nichtigkeitserklärung aufgrund des Verstoßes gegen eine Formvorschrift ausgesprochen wird. Die Entscheidung kann noch mit anderen Gesetzeswidrigkeiten behaftet sein, zu denen der Rat sich nicht geäußert hat. Das genehmigende Verwaltungsorgan, dessen Entscheidung für nichtig erklärt wird, muss bei der Überprüfung der Entscheidung die materielle Rechtskraft des Entscheids beachten und zumindest die durch den Rat festgestellte Gesetzeswidrigkeit beheben. Andere Gesetzeswidrigkeiten, die bei der Beurteilung der Nichtigkeitsbeschwerde nicht geprüft wurden, können also erneut begangen werden, ohne dass dabei im Übrigen Bösgläubigkeit vorliegen muss. Es kommt nicht selten vor, dass es nicht einmal sicher ist, ob die Gesetzeswidrigkeit, die zur Nichtigkeitserklärung geführt hat, tatsächlich ausreichend behoben wurde. Der Beschwerdeführer, der die Nichtigkeitserklärung erreicht hat, wird also erneut eine Beschwerde bei dem Rat einreichen müssen, wenn er sich mit der neuen Entscheidung nicht zufrieden gibt. Ein Karussell von Beschwerden und Nichtigkeitserklärungen kann so in Gang gesetzt werden, so dass man erst nach jahrelangen Verfahren weiß, ob die Entscheidung Bestand hat oder nicht. Dies bedeutet für alle Betroffenen ein mühseliges Verfahren, Kosten und Zeitverlust » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, SS. 3-4).

Aus dem weiteren Verlauf der Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber bezweckte, bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen « unnötige neue Verfahren zu vermeiden, Zeit zu gewinnen sowie mehr und schneller Rechtssicherheit zu bieten » (ebenda, S. 9), was sowohl für die Bürger als auch für die Behörden von Vorteil sein würde:

« Der Bürger weiß, dass die Genehmigungsentscheidung nur mit Gesetzeswidrigkeiten behaftet ist, die behoben werden können, und so bleibt ihm das erspart, was in der Rechtsliteratur als ‘ Pyrrhussieg ’ bezeichnet wird, das heißt eine Nichtigkeitserklärung, die schließlich nichts bringt. Wenn die Entscheidung hingegen mit inhaltlichen Gesetzeswidrigkeiten behaftet ist, die nicht behoben werden können, erfährt die Behörde dies und weiß sie also, dass sie die gleiche Entscheidung nicht erneut treffen kann » (ebenda, S. 4).

B.5. Die « Verwaltungsschleife », so wie sie durch die angefochtene Bestimmung geregelt wird, kann nur angewandt werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

B.6.1. Zunächst ist es erforderlich, dass die Betroffenen im Sinne von Artikel 4.8.11 des Flämischen Raumordnungskodex durch die Anwendung der « Verwaltungsschleife » nicht unverhältnismäßig benachteiligt werden können.

Die Betroffenen sind diejenigen, die bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen Beschwerde gegen die angefochtene Entscheidung einreichen können. Artikel 4.8.11 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« Die Beschwerden können bei dem Rat durch folgende Betroffene eingereicht werden:

1. den Beantrager der Genehmigung oder der As-Built-Bescheinigung beziehungsweise die Person, die über dingliche oder persönliche Rechte in Bezug auf ein Bauwerk verfügt, das Gegenstand einer Registrierungsentscheidung ist, oder die dieses Bauwerk faktisch nutzt;

2. die an der Akte beteiligten genehmigenden Verwaltungsorgane;

3. jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung erleiden kann;

4. prozessfähige Vereinigungen, die im Namen einer Gruppe auftreten, deren kollektive Interessen durch die Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung bedroht oder geschädigt werden, insofern sie eine dauerhafte und tatsächliche Tätigkeit gemäß der Satzung aufweisen;

5. der leitende Beamte des Departements oder in dessen Abwesenheit sein Beauftragter für Genehmigungen, die im Rahmen des ordnungsgemäßen Verfahrens erteilt wurden, außer in den in Artikel 4.7.19 § 1 Absatz 3 erwähnten Fällen;

6. der leitende Beamte oder in dessen Abwesenheit sein Beauftragter des Departements oder der Agentur, dem bzw. der die Beratungsinstanz angehört, die aufgrund von Artikel 4.7.16 § 1 Absatz 1 beziehungsweise Artikel 4.7.26 § 4 Nr. 2 bestimmt wurde, unter der Bedingung, dass diese Instanz rechtzeitig eine Stellungnahme abgegeben hat oder zu Unrecht nicht um eine Stellungnahme gebeten wurde.

Bei einem Betroffenen, dem vorgeworfen werden kann, dass er eine für ihn nachteilige Genehmigungsentscheidung nicht durch eine dazu gebotene organisierte Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss angefochten hat, wird davon ausgegangen, dass er auf sein Recht verzichtet hat, sich an den Rat zu wenden ».

B.6.2. An zweiter Stelle ist es erforderlich, dass die Regelwidrigkeit in der angefochtenen Entscheidung behoben werden kann. In den Vorarbeiten werden einige Beispiele von Regelwidrigkeiten, die behoben werden können, angeführt:

« Der Rat kann die Verwaltung bitten, die formelle Begründung der Entscheidung zu ergänzen, eine unbeantwortet gebliebene Beschwerde zu widerlegen, eine zu Unrecht nicht angeforderte Stellungnahme noch einzuholen oder eine bereits abgegebene Stellungnahme bei der Beurteilung zu berücksichtigen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 4).

Die Weise, auf die die Nichteinhaltung der ausdrücklichen Begründungspflicht als eine « Regelwidrigkeit, die behoben werden kann » betrachtet wird, wurde in den Vorarbeiten anschließend wie folgt erläutert:

« Eine bei dem Rat angefochtene Genehmigungsentscheidung kann formell unzureichend begründet sein, doch dies bedeutet noch nicht, dass materiell keine guten Gründe für diese Entscheidung bestehen. Die Anwendung der ‘ Verwaltungsschleife ’ verhindert es, dass die Entscheidung unmittelbar wegen dieses Formfehlers für nichtig erklärt wird, bietet dem genehmigenden Verwaltungsorgan jedoch die Möglichkeit, die materiellen Gründe zu erläutern » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/3, S. 3).

B.6.3. An dritter Stelle muss die Behebung der Regelwidrigkeit zur Folge haben, dass nicht nur die angefochtene Entscheidung nicht mehr regelwidrig ist, sondern auch, dass « die Entscheidung aufrechterhalten werden kann ».

Obwohl die Aufrechterhaltung der Entscheidung in diesem letzten Satzteil als eine bloße Möglichkeit formuliert wurde, geht aus den Vorarbeiten eindeutig hervor, dass die Handlung der Behebung auf der Grundlage der angefochtenen Bestimmung nicht in einer Entscheidung bestehen kann, deren Inhalt sich von der angefochtenen Entscheidung unterscheiden würde: « Eine inhaltliche Änderung der Genehmigungsentscheidung (beispielsweise eine Ablehnung, die in eine Genehmigung umgewandelt wird) geht über die Grenzen der ‘ Verwaltungsschleife ’ hinaus » (ebenda, S. 4). « So bleibt eine negative Entscheidung eine negative Entscheidung, doch es kann beispielsweise die Begründung angepasst werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/4, S. 9).

B.6.4. Schließlich muss der Rat für Genehmigungsstreitsachen, bevor die « Verwaltungsschleife » vorgeschlagen wird, alle Beschwerdegründe geprüft haben, wie in den Vorarbeiten präzisiert wurde:

« Eine sinnvolle Anwendung der ‘ Verwaltungsschleife ’ beinhaltet grundsätzlich, dass der Rat alle Beschwerdegründe prüft. Es macht eindeutig keinen Sinn, dass der Rat anordnet, die ‘ Verwaltungsschleife ’ anzuwenden, um anschließend - nachdem das genehmigende

Verwaltungsorgan die Gesetzwidrigkeit behoben hat - festzustellen, dass die Entscheidung aufgrund einer nicht zu behebenden Gesetzwidrigkeit für nichtig erklärt werden muss. Die Nichtigerklärung muss zumindest auf einem Beschwerdegrund beruhen, der aus einer nicht zu behebenden Gesetzwidrigkeit abgeleitet ist, so dass die umfassendste Möglichkeit zur Wiederherstellung des Rechts geboten wird » (*Parl. Dok.*, Flämischen Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 4).

B.7.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise den Grundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters verletze.

B.7.2. Die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters und der Gewaltentrennung sind grundlegende Merkmale des Rechtsstaates.

B.7.3. Die richterliche Aufsicht, die der Rat für Genehmigungsstreitsachen ausübt, betrifft die externe und interne Rechtmäßigkeitskontrolle, die nicht so weit geht, dass er seine Beurteilung an die Stelle der Ermessensbefugnis der Verwaltung setzen könnte. Bei seiner Kontrolle darf der Richter sich nämlich nicht auf das Gebiet der Opportunität begeben, da dies nicht mit den Grundsätzen vereinbar wäre, die das Verhältnis zwischen der Verwaltung und den Gerichten regeln.

Die Festlegung des Inhalts einer Ermessensentscheidung, insbesondere infolge der Behebung der Regelwidrigkeit, obliegt nicht dem Richter, sondern der Verwaltung. Das genehmigende Verwaltungsorgan kann insbesondere dann, wenn es der Auffassung ist, dass die Behebung der sich auf den Inhalt der angefochtenen Entscheidung auswirken kann, beschließen, nicht von der Möglichkeit zur Anwendung der « Verwaltungsschleife » Gebrauch zu machen.

B.7.4. Indem dem Rat für Genehmigungsstreitsachen die Möglichkeit geboten wird, wenn er die Anwendung der « Verwaltungsschleife » vorschlägt, seinen Standpunkt zum Ergebnis der Streitsache mitzuteilen, was dennoch zu der gleichen Entscheidung führen muss, verletzt die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise den Grundsatz der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Richters.

B.8.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise die Rechte der Verteidigung, das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren und das Recht auf gerichtliches Gehör verletze.

B.8.2. Aufgrund der angefochtenen Bestimmung kann der Rat für Genehmigungsstreitsachen dem genehmigenden Verwaltungsorgan « in jedem Stand des Verfahrens » die Möglichkeit bieten, die « Verwaltungsschleife » anzuwenden. Erst nachdem

das betreffende Verwaltungsorgan diese Möglichkeit genutzt hat, können die Parteien ihre Sichtweise mitteilen (Artikel 4.8.4 § 2 letzter Satz).

B.8.3. Wenn ein Rechtsprechungsorgan, wie im vorliegenden Fall der Rat für Genehmigungsstreitsachen, ein Element anführt, das dazu dient, die Beilegung der Streitsache zu beeinflussen, wie im vorliegenden Fall die Möglichkeit zur Anwendung der « Verwaltungsschleife », beinhaltet das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren, dass die Parteien darüber eine Verhandlung führen können (siehe *mutatis mutandis* EuGHMR, 16. Februar 2006, *Prikyan und Angelova* gegen Bulgarien, § 42; 5. September 2013, *Čepék* gegen Tschechische Republik, § 45).

Die bloße Einschätzung durch den Rat für Genehmigungsstreitsachen, dass die Betroffenen durch die Anwendung der « Verwaltungsschleife » nicht unverhältnismäßig benachteiligt werden können, kann nicht ausreichen. Es obliegt nämlich den Parteien selbst, und nicht dem Rechtsprechungsorgan, zu beurteilen, ob ein neues Element Anmerkungen erfordert oder nicht (siehe *mutatis mutandis* EuGHMR, 18. Februar 1997, *Nideröst-Huber* gegen Schweiz, § 29; 27. September 2011, *Hrdalo* gegen Kroatien, § 36).

B.8.4. Die Anwendung der « Verwaltungsschleife » kann darüber hinaus Folgen für die Betroffenen im Sinne von Artikel 4.8.11 des Flämischen Raumordnungskodex haben, die gegen die Entscheidung keine Beschwerde eingelegt haben und dem Verfahren nicht beigetreten sind.

Das Recht auf gerichtliches Gehör ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung einem jeden gesichert werden muss. Eine in Anwendung der « Verwaltungsschleife » getroffene Entscheidung kann nicht vom Recht auf gerichtliches Gehör ausgeschlossen werden. Die Einschränkung dieses Rechtes für eine Kategorie von Betroffenen steht nicht im Verhältnis zur Zielsetzung des Dekretgebers, die in Wesentlichen darin besteht, die Behandlung von Streitsachen auf Verwaltungsebene zu rationalisieren und zu beschleunigen.

B.8.5. Indem keine kontradiktorische Verhandlung über die Möglichkeit zur Anwendung der « Verwaltungsschleife » vorgesehen ist in Fällen, in denen dies noch nicht Gegenstand einer Verhandlung zwischen den Parteien war, und indem nicht die Möglichkeit vorgesehen ist, Beschwerde gegen die Entscheidung einzulegen, die in Anwendung der « Verwaltungsschleife » nach deren Notifizierung oder Bekanntmachung getroffen wurde, verletzt die angefochtene Bestimmung auf diskriminierende Weise die Rechte der Verteidigung, das Recht auf ein kontradiktorisches Verfahren und das Recht auf gerichtliches Gehör.

B.9.1. Die klagenden Parteien führen an, dass die im Gesetz vom 29. Juli 1991 über die ausdrückliche Begründung der Verwaltungsakte gewährleistete formelle Begründungspflicht auf diskriminierende Weise verletzt werde.

B.9.2. Die Artikel 1 bis 3 des Gesetzes vom 29. Juli 1991 bestimmen:

« Artikel 1. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes ist zu verstehen unter:

- Verwaltungsakt: eine von einer Verwaltungsbehörde ausgehende einseitige Rechtshandlung individueller Tragweite, die zum Ziel hat, gegenüber einem oder mehreren Bürgern oder gegenüber einer anderen Verwaltungsbehörde Rechtswirkung zu haben,

- Verwaltungsbehörde: die Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat,

- Bürger: jede natürliche oder juristische Person in ihren Beziehungen mit den Verwaltungsbehörden.

Art. 2. Verwaltungsakte der in Artikel 1 erwähnten Verwaltungsbehörden müssen ausdrücklich begründet werden.

Art. 3. Die verlangte Begründung besteht aus der Angabe im Akt der faktischen und juristischen Grundlagen des Beschlusses.

Sie muss angemessen sein ».

B.9.3. Diese Bestimmungen verallgemeinern die Verpflichtung, Verwaltungsakte mit individueller Tragweite ausdrücklich zu begründen. Die ausdrückliche Begründung der betreffenden Akte ist ein Recht des Bürgers, dem somit eine zusätzliche Garantie gegen Verwaltungsakte mit individueller Tragweite, die willkürlich wären, geboten wird.

B.9.4. Ein Gemeinschafts- oder Regionalgesetzgeber dürfte, ohne gegen die diesbezügliche föderale Zuständigkeit zu verstoßen, nicht den Schutz verringern, der den Bürgern durch die föderalen Rechtsvorschriften geboten wird, indem er die Behörden, die in den Angelegenheiten, für die er zuständig ist, handeln, von der Anwendung des vorerwähnten Gesetzes befreien oder es diesen Behörden erlauben würde, davon abzuweichen (siehe u.a. den Entscheid Nr. 91/2013 vom 13. Juni 2013).

B.9.5. Indem sie es dem betreffenden Verwaltungsorgan erlaubt, einen individuellen Verwaltungsakt, der nicht ausdrücklich begründet wurde, nach Anwendung der « Verwaltungsschleife » mit der erforderlichen Begründung auszustatten, verletzt die angefochtene Bestimmung das durch das Gesetz vom 29. Juli 1991 gewährleistete Recht des Adressaten des Aktes, aber gleichzeitig eines jeden Interesse habenden Dritten, unmittelbar die

Gründe zur Kenntnis zu nehmen, die die Entscheidung rechtfertigen, indem sie im Akt selbst angegeben sind. Das Recht auf ausdrückliche Begründung ermöglicht es, die gerichtliche Aufsicht über Verwaltungsakte mit individueller Tragweite und die Einhaltung des Grundsatzes der Waffengleichheit im Rahmen von Verwaltungsstreitsachen zu stärken.

Die Pflicht zur ausdrücklichen Begründung, die es dem Bürger ermöglichen soll, zu beurteilen, ob Anlass dazu besteht, die ihm gebotenen Beschwerden einzuleiten, würde ihr Ziel verfehlen, wenn dieser Bürger die Gründe, die die Entscheidung rechtfertigen, erst erfahren kann, nachdem er Beschwerde eingereicht hat.

Im Übrigen erfordert es Artikel 6 Absatz 9 des Aarhus-Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, dass der Text des betreffenden Verwaltungsaktes, sofern das Übereinkommen darauf anwendbar ist, « sowie die Gründe und Erwägungen [...], auf die sich diese Entscheidung stützt » der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

B.9.6. Außerdem ist es, damit Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 anwendbar sein kann, erforderlich, dass die angenommene Regelung notwendig ist zur Ausübung der Zuständigkeiten der Region, dass die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet und dass die Auswirkungen der angefochtenen Bestimmungen auf die Angelegenheit nur marginal sind.

Im vorliegenden Fall genügt jedoch die Feststellung, dass die Auswirkungen der angefochtenen Bestimmung auf die föderale Zuständigkeit hinsichtlich der ausdrücklichen Begründung nicht marginal sind, weil sie darauf hinausläuft, es zu erlauben, dass die Begründung einer Entscheidung bezüglich eines Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsantrags nicht im Akt selbst vorkommt und durch die zuständige administrative Geltung erst im Laufe des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen bekannt gegeben wird.

B.10. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären ist.

Angesichts dessen, dass die anderen Beschwerden im ersten, zweiten und dritten Klagegrund nicht zu einer umfassenderen Nichtigerklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

In Bezug auf den vierten Klagegrund

B.11. Der vierte Klagegrund richtet sich gegen Artikel 4.8.28 § 2 Absatz 3 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, der bestimmt:

« Wenn Artikel 4.8.4 oder Artikel 4.8.5 angewandt wird, kann der Rat in Abweichung von Absatz 1 die Kosten insgesamt oder teilweise dem genehmigenden Verwaltungsorgan auferlegen ».

Die Kosten bestehen aus der Gebühr für die Eintragung in die Liste und gegebenenfalls dem Zeugengeld (Artikel 4.8.28 § 2 Absatz 1 zweiter Satz des Flämischen Raumordnungskodex).

Artikel 4.8.4 bezieht sich auf die « Verwaltungsschleife ». Artikel 4.8.5 betrifft die Schlichtung. Die Beschwerdegründe der klagenden Parteien sind gegen die angefochtene Bestimmung gerichtet, insofern sie auf die « Verwaltungsschleife » Anwendung findet.

B.12.1. Die klagenden Parteien sind der Auffassung, dass das Dekret nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Verpflichtung beinhalten müsse, bei der Anwendung der « Verwaltungsschleife » dem genehmigenden Verwaltungsorgan die Kosten aufzuerlegen. Sie führen an, dass die angefochtene Bestimmung, indem eine solche Verpflichtung nicht darin vorgesehen sei, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit Bestimmungen des internationalen Rechts, verstoße.

B.12.2. Das Recht auf gerichtliches Gehör, das unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung einem jeden zu gewährleisten ist, kann Einschränkungen unterliegen, auch finanzieller Art, insofern diese Einschränkungen nicht die Substanz des Rechts auf gerichtliches Gehör verletzen.

Eine Regelung, mit der die Kosten einer der Parteien auferlegt werden, verletzt an sich nicht dieses Recht (vgl. Entscheid Nr. 85/2013 vom 13. Juni 2013, B.3).

Obwohl die Kosten in der Regel der unterlegenen Partei auferlegt werden, verhindert das Recht auf gerichtliches Gehör ebenfalls nicht eine Regelung, die es dem Richter unter besonderen Umständen erlaubt, die Kosten insgesamt oder teilweise der obsiegenden Partei aufzuerlegen (siehe Entscheid Nr. 57/2006 vom 19. April 2006, B.6, sowie Entscheid Nr. 96/2012 vom 19. Juli 2012, B.9).

Das Recht auf gerichtliches Gehör muss jedoch auf nichtdiskriminierende Weise gewährleistet werden (siehe Entscheid Nr. 161/2011 vom 20. Oktober 2011, B.7.2).

B.12.3. Gemäß Absatz 1 von Artikel 4.8.28 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex erlegt der Rat für Genehmigungsstreitsachen in seinem Entscheid « die Gesamtheit oder einen Teil der Kosten der Partei auf, die zur Sache unterliegt ».

In der Regel erklärt der Rat für Genehmigungsstreitsachen eine angefochtene Entscheidung für nichtig, wenn sie regelwidrig ist. Die Kosten werden in diesem Fall insgesamt oder teilweise dem Verwaltungsorgan auferlegt, das die regelwidrige Entscheidung getroffen hat.

Wenn der Rat jedoch dem Verwaltungsorgan die Möglichkeit bietet, die « Verwaltungsschleife » anzuwenden, und die Regelwidrigkeit behoben wird, kann die Beschwerde abgewiesen werden. Die Kosten werden in diesem Fall insgesamt oder teilweise der Beschwerde führenden Partei auferlegt, die nämlich « zur Sache unterliegt ».

B.12.4. Der Dekretgeber führt auf diese Weise einen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Rechtsuchenden ein, die vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen eine Entscheidung angefochten haben, bezüglich deren dieser Rat anschließend festgestellt hat, dass sie mit einer Gesetzeswidrigkeit behaftet ist. Indem der Dekretgeber festgelegt hat, dass die Kosten nicht vollständig den beschwerdeführenden Parteien auferlegt werden können, wenn die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt wird, jedoch nicht vorgesehen hat, dass die Kosten ebenfalls nicht vollständig den beschwerdeführenden Parteien auferlegt werden können, wenn ihre Beschwerde infolge der Anwendung der « Verwaltungsschleife » abgewiesen wird, hat er ohne vernünftige Rechtfertigung das Recht auf gleichen Zugang zum Gericht verletzt.

B.13. Daraus ergibt sich, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären ist, insofern sie auf die « Verwaltungsschleife » Anwendung findet.

B.14. Da das Bemühen des Dekretgebers, zu einer wirksamen und endgültigen Regelung von Streitsachen zu gelangen, begrüßenswert ist, stellt sich die Frage, ob die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex nicht während eines bestimmten Zeitraums aufrechtzuerhalten sind, um die Rechtssicherheit nicht zu gefährden und es dem Dekretgeber zu ermöglichen, eine neue Regelung anzunehmen, die nicht zu den vorerwähnten Einwänden hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit Anlass gibt.

Da keine zwingende Notwendigkeit für den Rat für Genehmigungsstreitsachen besteht, die « Verwaltungsschleife » in Erwartung des Auftretens des Dekretgebers weiter anwenden zu können, sind die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung nicht aufrechtzuerhalten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 4.8.4 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, für nichtig;

- erklärt Artikel 4.8.28 § 2 Absatz 3 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch dieselbe Bestimmung, für nichtig, insofern er auf die « Verwaltungsschleife » anwendbar ist.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 8. Mai 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt