

Geschäftsverzeichnisnr. 5592
Entscheid Nr. 98/2014 vom 30. Juni 2014

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 und 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt oder eingefügt 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 I.T. 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 F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten M. Bossuyt,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 22. Februar 2013 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 25. Februar 2013 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigkeitklärung der Artikel 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 und 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt oder eingefügt 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): I.T., E.N., A.M., J.S., J.M., A.C. und P.M., alle unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

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.

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 E. Derycke und J.-P. Snappe 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*

(...)

B.1.1. Die Nichtigkeitsklage ist gegen Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, gerichtet. Durch diese Bestimmung wurde das

vollständige Kapitel VIII «Rat für Genehmigungsstreitsachen» von Titel IV des Flämischen Raumordnungskodex ersetzt.

B.1.2. Mit dieser Abänderung bezweckte der Dekretgeber,

«[...] durch eine Reihe gezielter Eingriffe das Verfahren bei dem Rat schneller und effizienter ablaufen zu lassen. Die Eingriffe können *grosso modo* in drei Gruppen eingeteilt werden: Zuständigkeiten, Verfahren und Arbeitsweise.

Konkret betreffen die vorgeschlagenen ‘verfahrensbezogenen’ Änderungen eine ordnungsgemäße Regelung des Aussetzungsverfahrens, die Einführung eines Verfahrens zur vereinfachten Behandlung von einfach zu behandelnden Beschwerden und die Möglichkeit für den Rat, eine Geldbuße wegen offensichtlich unrechtmäßiger Beschwerde aufzuerlegen.

Die Änderungen in der Arbeitsweise betreffen unter anderem auf der Ebene der Zusammensetzung die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die zeitweilige Einsetzung von ergänzenden Ratsmitgliedern.

[...]

[...] Vorab wird bemerkt, dass nicht beabsichtigt wird, alles bis ins Einzelne im Flämischen Raumordnungskodex zu regeln. Die Regelung im Dekret wird auf das Wesentliche begrenzt sein. Die Flämische Regierung wird gleichzeitig ordnungsgemäß ermächtigt, diese Regelung auszuführen und die Einzelheiten auszuarbeiten» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 3).

In Bezug auf den ersten Klagegrund, bezüglich der « vereinfachten Behandlung »

B.2. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 4.8.14 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch die angefochtene Bestimmung, gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der geordneten Rechtspflege, insbesondere das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das Recht auf gerichtliches Gehör, das Recht auf eine öffentliche Behandlung der Rechtssache und das Recht der Verteidigung, mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 144, 145, 148, 149, 160 und 161 der Verfassung.

Nach Darlegung der klagenden Parteien ergebe sich der Verstoß aus (1) dem Nichtbestehen einer öffentlichen Verhandlung, (2) dem Fehlen eines kontradiktorischen Verfahrens, (3) dem

Fehlen einer Begründungspflicht, (4) dem Fehlen einer öffentlichen Urteilsverkündung, (5) der Feststellung, dass der Kammerpräsident sowohl die « vereinfachte Behandlung » vorschlägt als auch darüber entscheidet, (6) der Feststellung, dass für den Vorschlag des Kammerpräsidenten nur eine Ordnungsfrist gelte, während für den Beschwerdeführer eine kurze Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen gelte, und (7) dem möglichen Fehlen einer Verwaltungsakte. Zur Untermauerung ihres Klagegrunds vergleichen sie das Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen mit dem Verfahren vor dem Staatsrat und mit dem Verfahren vor dem Kollegium für Umweltrechtsdurchsetzung der Flämischen Region.

B.3.1. Artikel 4.8.14 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, bestimmt:

« § 1. Nach der Registrierung einer Beschwerdeschrift kann der Präsident des Rates oder das durch ihn bestimmte Ratsmitglied von Amts wegen prüfen, ob die Beschwerde gegenstandslos ist, offensichtlich unzulässig ist oder der Rat offensichtlich unzuständig ist.

Die Feststellungen des Rates werden dem Beschwerdeführer durch den Greffier übermittelt.

§ 2. Der Beschwerdeführer verfügt über eine Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, die an dem Tag nach der in Paragraph 1 Absatz 2 erwähnten Notifizierung beginnt, um einen Begründungsschriftsatz einzureichen. Dieser Begründungsschriftsatz ist auf die in Paragraph 1 angeführten Feststellungen begrenzt.

§ 3. Der Rat kann beschließen, dass die Sache ohne weiteres Verfahren zur Beratung gestellt wird.

Der Rat befindet unmittelbar über die offensichtliche Unzulässigkeit der Beschwerde, seine offensichtliche Unzuständigkeit oder die Gegenstandslosigkeit der Beschwerde.

Wenn der Rat nicht beschließt, dass die Beschwerde offensichtlich unzulässig oder gegenstandslos ist oder dass er offensichtlich unzuständig ist, wird das Verfahren gemäß den nachstehenden Artikeln fortgesetzt ».

Eine Beschwerde gilt als gegenstandslos, wenn sie während der Behandlung ihren Zweck verliert, insbesondere indem die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt, zurückgenommen, aufgehoben oder ersetzt wird (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 13).

B.3.2. Durch die Bestimmung wird ein Verfahren zur vereinfachten Behandlung von Beschwerden, die gegenstandslos oder offensichtlich unzulässig sind, und von Beschwerden, für die der Rat offensichtlich unzuständig ist, eingeführt.

B.3.3. Vor der Einführung dieses vereinfachten Verfahrens mussten alle Beschwerden ausnahmslos das ordentliche Verfahren durchlaufen, auch wenn sich aus einer einfachen Lesung der Beschwerdeschrift unmittelbar ergab, dass die Beschwerde unzulässig war oder dass vernünftigerweise keinerlei Zweifel an der Unzuständigkeit des Rates bestehen konnte.

Die Einführung des vereinfachten Verfahrens wurde wie folgt begründet:

« Es dient der Effizienz, wenn ein angepasstes Verfahren geschaffen wird, das es dem Rat ermöglicht, solche einfachen Sachen schnell zu beurteilen, ohne die verschiedenen Schriftstücke, die während des ordentlichen Verfahrens ausgetauscht werden müssen. Es muss selbstverständlich dem Beschwerdeführer eine kontradiktorische Vorgehensweise ermöglicht werden » (*Parl. Dok.*, Flämische Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 6).

« Diese Regelung beruht auf der vor dem Staatsrat anwendbaren Regelung.

Bezüglich der früheren Regelung bei dem Staatsrat ist bereits entschieden worden, dass es die Gleichheit der Mittel, die Rechte der Verteidigung und den Grundsatz der kontradiktorischen Verhandlung nicht beeinträchtigte. Diese Rechtsprechung kann auf das neuere Verfahren vor dem Staatsrat und dem Rat für Genehmigungsstreitsachen übertragen werden » (ebenda, S. 13).

B.4. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.5. Das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das Recht auf gerichtliches Gehör und das Recht auf eine öffentliche Behandlung der Rechtssache sind Bestandteil des Rechtes auf ein faires Verfahren und folglich der Rechte der Verteidigung. Für diese Rechte können Bedingungen auferlegt werden, die jedoch nicht dazu führen dürfen, sie derart einzuschränken, dass sie im Kern beeinträchtigt werden.

B.6.1. Aus Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nrn. 1 bis 6 des Flämischen Raumordnungskodex, in dem die verschiedenen Interessehabenden aufgelistet sind, die eine Beschwerde bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen einreichen können, geht hervor, dass jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung erfahren kann, eine Beschwerde einreichen kann.

Unter Berücksichtigung dieses breiten Zugangs zu dem Rat für Genehmigungsstreitsachen wollte der Dekretgeber vermeiden, dass es diesem Rat unmöglich sein würde, die eingereichten Beschwerden innerhalb einer angemessenen Frist zu behandeln, indem er zur Behandlung gleich welcher Beschwerde die in den Artikeln 4.8.15 bis 4.8.32 des Flämischen Raumordnungskodex und im Erlass der Flämischen Regierung vom 13. Juli 2012 zur Festlegung des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen enthaltenen Regeln einhalten muss.

Aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 6. Juli 2012 geht hervor, dass der Dekretgeber die Einhaltung der Rechte der Verteidigung gewährleisten wollte, und zwar durch die Notifizierung der Feststellungen des Rates für Genehmigungsstreitsachen an den Beschwerdeführer und durch die Möglichkeit für den Beschwerdeführer, einen Begründungsschriftsatz einzureichen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 12). Diese Feststellungen des Rates für Genehmigungsstreitsachen gehen nicht weiter als die Mitteilung an den Beschwerdeführer über das Bestehen eines Problems der offensichtlichen Unzulässigkeit, der offensichtlichen Unzuständigkeit oder der Gegenstandslosigkeit der eingereichten Beschwerde.

Der allgemeine Grundsatz der geordneten Rechtspflege beinhaltet grundsätzlich das Recht auf eine öffentliche Anhörung, doch dieses Recht ist nicht absolut, wie auch aus der Rechtsprechung über Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention hervorgeht, aus dem ein gleiches Recht abgeleitet wird:

«41. Die Verpflichtung zu einer öffentlichen Verhandlung ist jedoch nicht absolut (*Håkansson und Sturesson* gegen Schweden, 21. Februar 1990, § 66, Serie A, Nr. 171-A). Artikel 6 erfordert nicht notwendigerweise in allen Verfahren eine öffentliche Verhandlung. Dies ist insbesondere der Fall für die Rechtssachen, bei denen sich keine Frage der Glaubwürdigkeit stellt oder die nicht zu einer Kontroverse über die Fakten führen, die eine Verhandlung erforderlich machen würde, und für die die Gerichte sich angemessen und vernünftig aufgrund der durch die Parteien eingereichten Schriftsätze und anderen Schriftstücke aussprechen können (siehe beispielsweise *Döry* gegen Schweden, Nr. 28394/95, § 37, 12. November 2002; *Pursiheimo* gegen Finnland (Entscheidung), Nr. 57795/00, 25. November 2003; zu vergleichen mit *Lundevall* gegen Schweden, Nr. 38629/97, § 39, 12. November 2002; *Salomonsson* gegen

Schweden, Nr. 38978/97, § 39, 12. November 2002; siehe auch Urteil *Göç* gegen Türkei [GK], Nr. 36590/97, § 51, EuGHMR 2002-V, wobei der Gerichtshof geurteilt hat, dass der Kläger den erlittenen Schaden mündlich musste erläutern können, weil dieser relevant war zur Bestimmung des Betrags der ihm zuzuerkennenden Entschädigung).

42. Der Gerichtshof erkennt im Übrigen an, dass die nationalen Behörden Anforderungen bezüglich der Zweckmäßigkeit und Prozessökonomie berücksichtigen können, wobei er beispielsweise urteilt, dass die systematische Abhaltung einer Verhandlung eine Behinderung für die angemessene Zügigkeit, die in Angelegenheiten der sozialen Sicherheit erforderlich ist, sein kann und selbst der Einhaltung der in Artikel 6 Absatz 1 vorgesehenen angemessenen Frist im Wege stehen kann (Urteil *Schuler-Zraggen* gegen Schweiz, 24. Juni 1993, § 58, Serie A Nr. 263, und die Rechtssachen, auf die darin verwiesen wird). Obwohl der Gerichtshof anfänglich in verschiedenen Rechtssachen hervorgehoben hat, dass in einem Verfahren vor einem Gericht, das in erster und letzter Instanz urteilt, eine Verhandlung stattfinden muss, während außerordentliche Umstände es rechtfertigen können, dass davon abgesehen wird (siehe unter anderem die Urteile *Håkansson und Sturesson*, vorerwähnt, § 64, *Fredin* gegen Schweden (Nr. 2), 23. Februar 1994, §§ 21-22, Serie A Nr. 283-A, und *Allan Jacobsson* gegen Schweden (Nr. 2), 19. Februar 1998, § 46, *Slg.* 1998-I), hat er später präzisiert, dass das Bestehen solcher Umstände hauptsächlich von der Art der Fragen abhängt, die den einzelstaatlichen Gerichten vorgelegt werden, und nicht von deren Häufigkeit. Dies bedeutet nicht, dass die Ablehnung eines Antrags auf Abhaltung einer Verhandlung nur in seltenen Fällen gerechtfertigt werden kann (*Miller* gegen Schweden, Nr. 55853/00, § 29, 8. Februar 2005). Ebenso wie in jeder anderen Angelegenheit muss an erster Stelle der in Artikel 6 verankerte Grundsatz der Angemessenheit, der von grundlegender Bedeutung ist, berücksichtigt werden (siehe, *mutatis mutandis*, *Pélissier und Sassi* gegen Frankreich [GK], Nr. 25444/94, § 52, EuGHMR 1999-II, und *Sejdovic* gegen Italien [GK], Nr. 56581/00, § 90, EuGHMR 2006-II)» (EuGHMR, Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila* gegen Finnland, §§ 41-42).

Die Möglichkeit, Gründe der Prozessökonomie zu berücksichtigen, wird auch im Bereich der Raumordnung angenommen (EuGHMR, 18. Juli 2013, *Schädler-Eberle* gegen Österreich, §§ 97-109).

In Artikel 4.8.14 des Flämischen Raumordnungskodex ist eine vereinfachte Behandlung der Beschwerde vorgesehen, die sich nur auf deren offensichtliche Unzulässigkeit oder Gegenstandslosigkeit oder auf die offensichtliche Unzuständigkeit des Rates für Genehmigungsstreitsachen bezieht. Wie bereits erwähnt wurde, gilt eine Beschwerde als gegenstandslos, wenn sie während der Behandlung ihren Zweck verliert, insbesondere weil die angefochtene Entscheidung für nichtig erklärt, zurückgenommen, aufgehoben oder ersetzt wurde. Aus der eigentlichen Beschaffenheit der Rechtsfragen, die bei der vereinfachten Behandlung vorliegen, ergibt sich, dass sie lediglich anhand der eingereichten Schriftstücke beantwortet werden können. Die Verpflichtung zur Abhaltung einer öffentlichen Verhandlung würde dem Ziel eines effizienten Verfahrens zuwiderlaufen, da die beschleunigte Behandlung einfacher Rechtssachen, die damit angestrebt wird, wieder gefährdet würde.

Das Fehlen einer öffentlichen Verhandlung beeinträchtigt daher nicht auf unverhältnismäßige Weise die Rechte des Beschwerdeführers vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen. Die Möglichkeit des Beschwerdeführers, seinen Standpunkt in Bezug auf das aufgeworfene Problem in einem Begründungsschriftsatz darzulegen, gewährleistet hinlänglich die kontradiktorische Beschaffenheit des Verfahrens.

B.6.2. Da die Begründungspflicht sowohl vor den ordentlichen Gerichten als auch vor den Verwaltungsgerichten gilt, besteht der diesbezüglich durch die klagenden Parteien angeführte Behandlungsunterschied nicht.

B.6.3. In Bezug auf die Öffentlichkeit der Urteilsverkündung bestimmt Artikel 4.8.28 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex, dass alle Urteilsverkündungen des Rates für Genehmigungsstreitsachen öffentlich sind, ohne dabei zu unterscheiden, ob die Verkündung im Anschluss an ein Verfahren der vereinfachten Behandlung oder im Anschluss an ein ordentliches Verfahren stattfindet.

Daher besteht der durch die klagenden Parteien geltend gemachte Behandlungsunterschied nicht.

Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die ersten vier Teile des Klagegrunds unbegründet sind.

B.6.4.1. Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds beruht auf der Feststellung, dass über die offensichtliche Unzulässigkeit, die offensichtliche Unzuständigkeit oder Gegenstandslosigkeit durch den Präsidenten oder ein durch ihn bestimmtes Ratsmitglied entschieden werde, die gleichzeitig die offensichtliche Unzulässigkeit, die offensichtliche Unzuständigkeit oder Gegenstandslosigkeit aufgeworfen hätten.

B.6.4.2. Eine geordnete Rechtspflege garantiert den Rechtsuchenden die Behandlung ihrer Rechtssache durch einen unabhängigen und unparteiischen Richter. Diese Anforderungen beinhalten nicht nur, dass ein Richter nicht parteiisch sein darf, sondern auch, dass es ausreichende Garantien geben muss, um jeglichen rechtmäßigen Zweifel an der Unparteilichkeit des Richters auszuschließen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit setzt

keineswegs den Beweis der Parteilichkeit voraus; ein Anschein der Parteilichkeit kann ausreichen.

Gemäß dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wird dabei die Sichtweise des Rechtsuchenden «berücksichtigt, aber sie spielt keine ausschlaggebende Rolle. Ausschlaggebend ist jedoch die Frage, ob die Befürchtung des Betroffenen als objektiv gerechtfertigt angesehen werden kann» (EuGHMR, 21. Dezember 2000, *Wettstein* gegen Schweiz, § 44).

Bei der Beurteilung der Frage, ob der Grundsatz der Unparteilichkeit in einem Verfahren der vereinfachten Behandlung ausreichend eingehalten wurde, müssen die Art und die Folgen der Festlegung einer vereinfachten Behandlung berücksichtigt und muss das gesamte Verfahren in Erwägung gezogen werden. Es muss unter anderem der Zusammensetzung und der Organisation des Rates für Genehmigungsstreitsachen Rechnung getragen werden.

B.6.4.3. Gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit wird verstoßen, wenn einem Mitglied des Rates für Genehmigungsstreitsachen eine Sache zur Beurteilung unterbreitet wird, über die es bereits zuvor in einer anderen Eigenschaft befunden hat. Nicht jedes vorherige Auftreten des Richters ist jedoch so beschaffen, dass beim Rechtsuchenden eine gerechtfertigte Befürchtung der Parteilichkeit hervorgerufen wird. Damit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit vorliegen kann, muss dieses Auftreten des Richters so beschaffen sein, dass es den Eindruck erwecken kann, dass er sich bereits ein Urteil zur Sache gebildet hat.

B.6.4.4. Artikel 4.8.14 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt, dass der Präsident oder ein durch ihn bestimmtes Ratsmitglied von Amts wegen prüft, ob die Beschwerde gegenstandslos ist, offensichtlich unzulässig ist oder der Rat offensichtlich unzuständig ist. Die Feststellungen werden durch den Greffier an den Beschwerdeführer übermittelt. Nach dem Eingang des Begründungsschriftsatzes des Beschwerdeführers kann der Rat sodann beschließen, dass entweder die Sache ohne weiteres Verfahren zur Beratung zu stellen ist oder dass die eingereichte Beschwerde zulässig oder nicht gegenstandslos ist, oder in die Zuständigkeit des Rates fällt, und daraufhin wird die Behandlung der Beschwerde nach dem ordentlichen Verfahren fortgesetzt.

Die Prüfung durch den Präsidenten oder das durch ihn bestimmte Ratsmitglied im Hinblick auf die Anwendung der vereinfachten Behandlung ist mit dem von Amts wegen erfolgten Aufwerfen eines Klagegrunds oder einer Einrede zu vergleichen, über den beziehungsweise die der Richter, nachdem der Beschwerdeführer seinen Standpunkt dazu darlegen konnte, anschließend urteilt. Ein Richter, der das Problem der Zulässigkeit, der Gegenstandslosigkeit oder der Unzuständigkeit aufwirft, muss darauf achten, dass er deren Feststellung nicht mit Bestimmtheit formuliert, sondern mit der Umsicht, die für das von Amts wegen erfolgte Aufwerfen von Angelegenheiten kennzeichnend ist. Die Verpflichtung, den Präsidenten oder das Ratsmitglied, der beziehungsweise das die Untersuchung von Amts wegen vorgenommen hat, für das weitere Verfahren durch ein anderes Mitglied des Rates für Genehmigungsstreitsachen zu ersetzen, würde dem Ziel eines effizienten Verfahrens Abbruch leisten, da die beschleunigte Behandlung einfacher Sachen, die damit angestrebt wird, erneut in Frage gestellt würde.

Der fünfte Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

B.6.5. Der sechste Teil des ersten Klagegrunds bezieht sich auf die unbegrenzte Frist, die für die von Amts wegen erfolgte Untersuchung der Beschwerde gilt, und die Ausschlussfrist, die für den Beschwerdeführer gilt, um einen Begründungsschriftsatz einzureichen.

Das Verfahren der vereinfachten Behandlung kann nur angewandt werden, wenn « aus einer einfachen Lesung der Beschwerdeschrift oder der beigefügten Schriftstücke » ersichtlich ist, dass die Beschwerde gegenstandslos oder offensichtlich unzulässig ist oder offensichtlich nicht in die Zuständigkeit des Rates fällt (siehe Bericht an die Flämische Regierung zum Erlass der Flämischen Regierung vom 13. Juli 2012 zur Festlegung des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen), und darüber hinaus muss der Begründungsschriftsatz auf diese Feststellungen des Rates begrenzt sein, so dass eine Frist von fünfzehn Tagen nicht als unverhältnismäßig angesehen werden kann, um die nach einer einfachen Lesung der Beschwerdeschrift getroffenen Feststellungen zu widerlegen.

Außerdem nimmt der Rat für Genehmigungsstreitsachen im Anschluss an die Rechtsprechung des Staatsrates an, dass diese Ausschlussfrist überschritten werden kann durch die Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, wonach die Strenge des Dekrets im Falle höherer Gewalt oder unüberwindlichen Irrtums gemildert werden kann.

Der sechste Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

B.6.6. Was schließlich das mögliche Fehlen der Verwaltungsakte betrifft, genügt der Hinweis auf das, was in B.6.5 in Bezug auf den Anwendungsbereich des Verfahrens der vereinfachten Behandlung dargelegt wurde. Nur wenn eine einfache Lesung der Beschwerdeschrift oder der beigefügten Schriftstücke eindeutig erkennen lässt, dass die eingereichte Beschwerde gegenstandslos oder offensichtlich unzulässig ist oder offensichtlich nicht in die Zuständigkeit des Rates für Genehmigungsstreitsachen fällt, kann das Verfahren der vereinfachten Behandlung angewandt werden. Aus der Beschaffenheit dieser Feststellung ergibt sich, dass die richterliche Entscheidung ohne Kenntnisnahme der Verwaltungsakte getroffen werden kann.

Der siebte Teil des ersten Klagegrunds ist unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund, in Bezug auf den Aussetzungsantrag

B.7. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die Artikel 4.8.19 und 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch die angefochtene Bestimmung, gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der geordneten Rechtspflege, insbesondere das Recht auf gerichtliches Gehör, das Recht auf eine wirksame Beschwerde, das Recht der Verteidigung und das Recht auf Waffengleichheit, mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 144, 145, 160 und 161 der Verfassung, indem die Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, innerhalb deren die Betroffenen, in Absprache mit ihrem Rechtsanwalt, einen Antrag auf Fortsetzung einreichen müssten, im Vergleich zu der Frist von dreißig Tagen, die im Verfahren vor dem Staatsrat gelte, zu kurz sei, um einen begründeten Standpunkt einzunehmen.

B.8.1. Die Artikel 4.8.19 und 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex, ersetzt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, bestimmen:

« Art. 4.8.19. Wenn der Rat die angefochtene Entscheidung ausgesetzt hat, muss der Beklagte oder die intervenierende Partei einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens innerhalb einer Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen einreichen. Wenn kein Antrag auf Fortsetzung

eingereicht wird, kann der Rat nach einem durch die Flämische Regierung festgelegten beschleunigten Verfahren die angefochtene Entscheidung für nichtig erklären.

Wenn der Rat die angefochtene Entscheidung nicht ausgesetzt hat, muss der Beschwerdeführer einen Antrag auf Fortsetzung innerhalb einer Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen einreichen. Wenn er keinen Antrag auf Fortsetzung einreicht, gilt in Bezug auf ihn eine unwiderlegbare Vermutung der Verfahrensrücknahme.

Die Frist von fünfzehn Tagen beginnt am Tag nach der Notifizierung des Entscheids, in dem über die Aussetzung befunden wird.

Art. 4.8.20. Die Flämische Regierung legt die Modalitäten bezüglich der Behandlung des Antrags auf Aussetzung fest ».

B.8.2. Die vorerwähnten Artikel sind Bestandteil des Unterabschnitts 4 (« Aussetzung ») von Abschnitt 3 (« Verfahren ») des Flämischen Raumordnungskodex. Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex betrifft das verkürzte Verfahren nach der Entscheidung des Rates für Genehmigungsstreitsachen über die beantragte Aussetzung, und Artikel 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex betrifft das Verfahren vor der Entscheidung über die Aussetzung.

B.8.3. Gemäß den Vorarbeiten ergab sich aus « der Praxis der beiden vergangenen Tätigkeitsjahre [...], dass die Verfahrensregelung im Flämischen Raumordnungskodex zu summarisch und unzureichend » war, um ein « effizientes und qualitätsmäßig gutes Verfahren für die Verfahrensparteien zu gewährleisten, einschließlich einer abschließenden Behandlung der Akte innerhalb einer angemessenen Frist ». Ein eindeutiges Beispiel für einen diesbezüglichen Mangel war - nach Auffassung des Dekretgebers - die « sehr summarische Regelung des Antrags auf Aussetzung » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 2). Die nähere Ausarbeitung des Aussetzungsverfahrens wurde wie folgt begründet:

« Außerdem wird, nach dem Beispiel dessen, was im Verfahren vor dem Staatsrat gilt, das Nichtigkeitsverfahren nur fortgesetzt, wenn derjenige, der im Aussetzungsverfahren den Kürzeren gezogen hat, einen Antrag auf Fortsetzung einreicht. Wenn der Rat die Aussetzung angeordnet hat, muss der Beklagte oder die intervenierende Partei die Fortsetzung beantragen, damit die angefochtene Genehmigungsentscheidung nicht nach einem beschleunigten Verfahren für nichtig erklärt wird. Wenn der Antrag auf Aussetzung abgewiesen wird, obliegt es dem Beschwerdeführer, die Fortsetzung zu beantragen; andernfalls wird unwiderlegbar davon ausgegangen, dass er auf das Verfahren verzichtet hat. Dies ist das wichtigste ‘ Hackbeil ’ in dem Verfahren, das mit diesem Vorschlag eingeführt wird » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 6).

« Dieser Antrag auf Fortsetzung ist somit ein Filter für das Nichtigkeitsverfahren. Die Parteien müssen somit eine aktivere Rolle im Verfahren übernehmen » (ebenda, S. 15).

Der Gebrauch des Wortes « kann » in Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex beinhaltet nicht, dass der Rat für Genehmigungsstreitsachen über eine Ermessensbefugnis verfügt:

« Diese Ermessensbefugnis ist auf die Fälle höherer Gewalt oder unüberwindlichen Irrtums begrenzt. Daher wird das Tätigkeitswort ‘ können ’ verwendet. Ansonsten wird keinerlei Spielraum gewährt » (ebenda, S. 16).

B.8.4. Im ursprünglichen Dekretvorschlag war eine Ausschlussfrist von dreißig Tagen vorgesehen, so wie sie auch vor dem Staatsrat gilt. Durch einen Abänderungsantrag wurde die Frist in Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex geändert. Dabei wurde verdeutlicht, dass die Verkürzung der Frist auf fünfzehn Tage die Rechte der Verfahrensparteien nicht verletzen würde.

« Diese Frist dient lediglich dazu, dem Rat eine formelle Fortsetzung zu übermitteln, ohne dass dem Rat ein inhaltliches Dokument zugesandt werden muss.

Wenn die beklagte Partei oder die intervenierende Partei den Antrag auf Fortsetzung einreichen muss, bedeutet dies eine sehr einfach einzuhaltende Formalität.

Wenn die klagende Partei den Antrag auf Fortsetzung einreichen muss, beginnt in der Verfahrensregelung die Frist zum Einreichen eines Erwidierungsschriftsatzes durch die beklagte Partei und zum Einreichen einer schriftlichen Darlegung der intervenierenden Partei erst nach der Notifizierung des Antrags auf Fortsetzung des Verfahrens durch die klagende Partei an alle Verfahrensparteien » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/3, S. 10).

B.9. Der zweite Klagegrund bezieht sich nur auf die nach Auffassung der klagenden Partei zu kurze Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, die außerdem nicht während der Gerichtsferien ausgesetzt würde, und nicht auf Artikel 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex, durch den der Flämischen Regierung die Befugnis erteilt wird, die Modalitäten bezüglich der Behandlung des Antrags auf Aussetzung festzulegen.

Es ist davon auszugehen, dass der zweite Klagegrund sich nur auf Artikel 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex bezieht, so dass er nicht zulässig ist, was Artikel 4.8.20 des Flämischen Raumordnungskodex betrifft.

B.10.1. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber durch die Einführung eines zusätzlichen «Hackbeil»-Verfahrens, dessen Einhaltung leicht durch den Rat für Genehmigungsstreitsachen geprüft werden kann, ein rechtmäßiges Ziel anstrebt, das darin besteht, die Prüfung zur Sache durch den Rat für Genehmigungsstreitsachen ausschließlich auf Anträge zu begrenzen, die sich nach einer ersten Prüfung im Aussetzungsverfahren für eine Nichtigerklärung als geeignet erweisen (Artikel 4.8.3 des Flämischen Raumordnungskodex).

Der Gerichtshof muss jedoch darauf achten, dass die angefochtene Maßnahme nicht auf unverhältnismäßige Weise das Recht auf gerichtliches Gehör beeinträchtigt, insbesondere angesichts der Folgen, die ein Verstoß dagegen für die Situation der Verfahrensparteien mit sich bringen kann.

B.10.2. Eine Ausschlussfrist von fünfzehn Tagen, die am Tag nach dem Datum der Notifizierung des Aussetzungsentscheids beginnt, verpflichtet die beteiligten Parteien, eine sehr aktive Haltung während des Verfahrens vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen einzunehmen. Obwohl von diesen Parteien nur ein formeller Antrag auf Fortsetzung ohne inhaltliche Standpunkte verlangt wird, könnte eine derart kurze Ausschlussfrist die Rechte der Verteidigung beeinträchtigen, wenn sie es ihnen nicht ermöglicht, sich auf zufriedenstellende Weise mit ihrem Rechtsanwalt zu beraten; sie stellt in jedem Fall keine relevante Maßnahme im Lichte des Ziels des Dekretgebers dar, da die kurze Dauer der Frist die Parteien dazu veranlassen kann, immer einen Antrag auf Fortsetzung einzureichen, so dass der Nutzen des «Hackbeil»-Verfahrens verschwindet.

B.11. Der zweite Klagegrund ist begründet.

In Bezug auf den dritten Klagegrund, bezüglich der Unabhängigkeit der Mitglieder des Rates für Genehmigungsstreitsachen

B.12. Der dritte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch die angefochtene Bestimmung, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, gegebenenfalls in Verbindung mit den Artikeln 144, 145, 151, 152, 154, 160 und 161 der Verfassung, den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unabhängigkeit des

Richters und der Gerichte, indem dadurch der Flämischen Regierung die Befugnis übertragen werde, die Bezüge, die Zulagen und die Vergütungen der Ratsmitglieder festzulegen.

B.13.1. Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, bestimmt:

«Die Ratsmitglieder erhalten die Bezüge, die Zulagen und die Vergütungen, die die Flämische Regierung festlegt».

B.13.2. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der neue Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex sich auf eine Übernahme des alten Artikels 4.8.5 § 2 bezieht (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/1, S. 21).

Außerdem wird in dem Bericht angemerkt, dass «auf die Frage nach einer dekretalen Regelung für die Bezüge nicht eingegangen wird. Die Autoren erachten es als angebracht, dies nicht im Dekretvorschlag vorzusehen, sondern bei der Ausarbeitung der flämischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Sache zu prüfen» (*Parl. Dok.* Flämisches Parlament, 2011-2012, Nr. 1509/4, S. 13).

B.13.3. Aus den Vorarbeiten des Dekrets vom 27. März 2009 zur Anpassung und Ergänzung der Raumplanungs-, Genehmigungs- und Rechtsdurchsetzungspolitik geht hervor, dass die Flämische Regierung «die finanzielle Regelung der Rechtsposition der Ratsmitglieder selbst regelt, dass sie sich dabei jedoch an Funktionen mit einer analogen Verantwortung und Bedeutung innerhalb der Flämischen Behörde ausrichten wird. Hierbei wird an eine Regelung innerhalb der Tabelle A311 gedacht, die für Generalsekretäre, Generalverwalter, geschäftsführende Verwalter beziehungsweise gewisse Leiter des Sekretariatspersonals eines strategische Beirats gilt» (*Parl. Dok.* Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 216).

B.14.1. Aus dem bloßen Umstand, dass der Rat für Genehmigungsstreitsachen nicht zur rechtsprechenden Gewalt gehört, kann nicht abgeleitet werden, dass er nicht die Erfordernisse der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, so wie sie in B.6.4.2 in Erinnerung gerufen wurden, einhalten müsste. Der allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach die Richter unabhängig und unparteiisch sein müssen, gilt nämlich für alle Rechtsprechungsorgane.

B.14.2. Artikel 146 der Verfassung bestimmt nämlich, dass « ein Gericht und ein Organ der streitigen Gerichtsbarkeit [...] nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden [dürfen] ». Artikel 161 der Verfassung bestimmt, dass « eine Verwaltungsgerichtsbarkeit [...] nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden [kann] ».

Aus diesen Verfassungsbestimmungen sowie aus Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EuGHMR, 28. November 2002, *Lavents* gegen Lettland, § 114) ergibt sich, dass der zuständige Gesetzgeber die wesentlichen Prinzipien selbst festlegen muss. Hierzu gehören bei der Einsetzung eines Rechtsprechungsorgans im Hinblick auf dessen Unabhängigkeit die Gehälter seiner Mitglieder, wobei jedoch im vorliegenden Fall die Bezugnahme auf eine Gehaltstabelle ausreichen kann.

Indem die gesamte Regelung der Bezüge der Flämischen Regierung übertragen wird, verstößt der angefochtene Artikel gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den vorerwähnten Verfassungsbestimmungen und mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unabhängigkeit der Richter.

B.15. Der dritte Klagegrund ist begründet.

B.16.1. Für den Fall, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig erklärt wird, beantragt die Flämische Regierung, dass deren Folgen aufrechterhalten werden.

B.16.2. Zur Wahrung der Kontinuität und der Rechtssicherheit werden die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bis zum Inkrafttreten des Dekrets der Flämischen Region vom 4. April 2014 « über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten » und spätestens bis zum 31. Dezember 2014 aufrechterhalten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt in Artikel 4.8.19 Absätze 1, 2 und 3 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 Wortfolge « fünfzehn Tagen » für nichtig;

- erklärt Artikel 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch den vorerwähnten Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012, für nichtig;

- erhält die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 4.8.34 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bis zum Inkrafttreten des Dekrets der Flämischen Region vom 4. April 2014 « über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten » und spätestens bis zum 31. Dezember 2014 aufrecht;

- weist die Klage im Übrigen zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 30. Juni 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

M. Bossuyt