

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 6063
Entscheid Nr. 158/2015 vom 4. November 2015

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid Nr. 228.690 vom 7. Oktober 2014 in Sachen D.Q. gegen Frank Mols, die « Louis Mols Algemene Aannemingen » AG und den Ständigen Ausschuss des Provinzialrates der Provinz Antwerpen, dessen Ausfertigung am 17. Oktober 2014 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex nicht gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, indem er die Eigenschaft als intervenierende Partei im Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen auf den ‘ Interessehabenden im Sinne von Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 (des Flämischen Raumordnungskodex) ’ beschränkt und somit den Interessehabenden, der nicht in Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex erwähnt wird, ausschließt und daher unterschiedlich behandelt, insbesondere denjenigen, der die Eigenschaft als intervenierende Partei im Sinne von Artikel 4.8.21 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex nicht beanspruchen kann, weil er aufgrund von Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex in Ermangelung direkter oder indirekter Belästigung oder Nachteile keine Beschwerde beim Rat für Genehmigungsstreitsachen gegen den Weigerungsbeschluss des Ständigen Ausschusses einlegen konnte, nachdem seine Beschwerdeschrift gegen den Parzellierungsantrag von dieser Behörde günstig beschieden wurde,

auch wenn der Betreffende ein Interesse daran hat, dass die Sache gelöst wird, weil (1) er individuell als anliegender Eigentümer im Rahmen der öffentlichen Untersuchung infolge eines Parzellierungsantrags angeschrieben wurde, (2) er anschließend eine Beschwerdeschrift eingereicht hat, woraufhin das Bürgermeister- und Schöffenkollegium den Parzellierungsantrag zurückgewiesen hat, und (3) er schließlich auch beim Ständigen Ausschusses der Provinz einen Interventionsschriftsatz eingereicht hat, bevor die Anhörung, die in der Instanz der administrativen Beschwerde vom Antragsteller auf Parzellierung beantragt wurde, stattgefunden hat,

dies alles während der allgemeine Artikel 21bis der koordinierten Gesetze über den Staatsrat überdies die Eigenschaft als beitrete Partei demjenigen, der ‘ ein Interesse an der Lösung der Sache hat ’, zuerkennt, mit anderen Worten, ohne sich dabei auf die Implikationen der Entscheidung der Verwaltungsbehörde beschränken zu dürfen oder zu müssen, sondern dadurch, dass im weiteren Sinne allen möglichen Implikationen der Entscheidung, die die Verwaltungsbehörde treffen konnte bzw. noch treffen kann, gegebenenfalls nach einem Nichtigkeitsentscheid, Rechnung getragen wird,

unter Berücksichtigung dessen, dass der Flämische Raumordnungskodex, insbesondere Artikel 4.8.32, auch keinen Dritteinspruch für jeden, der nicht ordnungsgemäß zum Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen geladen wurde, vorsieht? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1.1. Befragt wird der Gerichtshof zu Artikel 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft, der vor seiner Abänderung durch das Dekret vom 4. April 2014 bestimmte:

« § 1. Jeder Interessehabende im Sinne von Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 kann in der Rechtssache intervenieren.

Die Flämische Regierung bestimmt, auf welche Weise ein Antrag auf Intervention eingereicht wird. Sie legt die Ausschlussfristen fest, die nicht kürzer als zwanzig Tage sein dürfen.

Die Flämische Regierung legt ebenfalls die Formvorschriften für die Antragschrift fest. Sie bestimmt die Dokumente, die der Antragschrift beigelegt werden müssen.

[...] ».

B.1.2. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan fragt, ob diese Bestimmung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit deren Artikel 23, vereinbar sei, « indem er die Eigenschaft als intervenierende Partei im Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen auf den ‘ Interessehabenden im Sinne von Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 (des Flämischen Raumordnungskodex) ’ beschränkt und somit den Interessehabenden, der nicht in Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex erwähnt wird, ausschließt [...] ».

B.2.1. Die Flämische Regierung und die intervenierenden Parteien führen an, dass die Vorabentscheidungsfrage der Lösung der Streitsache nicht dienlich sei.

Sie weisen darauf hin, dass sich das Ausgangsverfahren auf die Zulässigkeit der Kassationsbeschwerde beim Staatsrat beziehe, während die fragliche Bestimmung die Möglichkeit, dem Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen beizutreten, betreffe und die vor dem Staatsrat klagende Partei diesem Verfahren nicht beigetreten sei.

B.2.2. In der Regel obliegt es dem Rechtsprechungsorgan, das den Gerichtshof befragt, zu beurteilen, ob die Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage zur Lösung der ihm unterbreiteten Streitsache sachdienlich ist.

Nur wenn dies eindeutig nicht der Fall ist, kann der Gerichtshof beschließen, dass die Frage keiner Antwort bedarf.

B.2.3. Bei der Prüfung der Zulässigkeit der Kassationsbeschwerde vor dem Staatsrat erhebt sich die Frage, ob die klagende Partei ein Interesse daran hat, einen Beschluss des Rates für Genehmigungsstreitsachen anzufechten, wobei sich die tiefer liegende Frage nach einer eventuellen Diskriminierung stellt, was die Möglichkeit betrifft, dem Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen beizutreten.

Es zeigt sich also nicht, dass die Antwort auf die Vorabentscheidungsfrage zur Lösung der Streitsache im Ausgangsverfahren offensichtlich nicht sachdienlich wäre.

B.3.1. Die Flämische Regierung und die intervenierenden Parteien führen an, dass die Vorabentscheidungsfrage auf einer falschen Lesart der fraglichen Bestimmung, welche in Verbindung mit den Artikeln 4.8.11 § 1 und 4.7.23 des Flämischen Raumordnungskodex zu betrachten sei, beruhe. In der von ihnen befürworteten Auslegung führe Artikel 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex nicht zu einem Behandlungsunterschied zwischen Interesse habenden Dritten, die dem Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen beitreten möchten.

B.3.2. Artikel 4.8.11 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex, auf den in der fraglichen Bestimmung Bezug genommen wird, lautet in der Fassung vor den Abänderungen durch das Dekret vom 4. April 2014 über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten:

« § 1. Die Beschwerden können bei dem Rat durch folgende Interessenshabende 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 Interessehabenden, 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.3.3. Artikel 4.7.23 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt in der Fassung vor den Abänderungen durch das Dekret vom 4. April 2014 zur Abänderung verschiedener Dekrete über die Raumordnung und die Grundstücks- und Immobilienpolitik:

« § 1. Der Ständige Ausschuss trifft seine Entscheidung über die eingereichte Beschwerde auf der Grundlage des Berichts des provinziellen Städtebaubeamten und nachdem er oder sein Beauftragter die betreffenden Parteien auf deren Antrag hin schriftlich oder mündlich angehört hat.

Die Flämische Regierung kann die Modalitäten bezüglich des Anhörungsverfahrens festlegen.

§ 2. Der Ständige Ausschuss trifft seine Entscheidung innerhalb einer Ausschlussfrist von fünfundsiebzig Tagen, die am Tag nach demjenigen der Zustellung der Beschwerde beginnt. Diese Ausschlussfrist wird auf hundertfünf Tage verlängert, wenn von dem in Paragraph 1 Absatz 1 vorgesehenen mündlichen oder schriftlichen Anhörungsrecht Gebrauch gemacht wird.

Wenn keine Entscheidung innerhalb der anwendbaren Ausschlussfrist getroffen wird, gilt die Beschwerde als abgewiesen.

§ 3. Eine Abschrift der ausdrücklichen Entscheidung oder eine Notifizierung der stillschweigenden Entscheidung wird innerhalb einer Ordnungsfrist von zehn Tagen gleichzeitig und durch gesicherte Sendung dem Beschwerdeführer und dem Beantragter der Genehmigung übermittelt.

Eine Abschrift der ausdrücklichen Entscheidung oder eine Notifizierung der stillschweigenden Entscheidung wird ebenfalls folgenden Personen oder Instanzen übermittelt, sofern sie nicht selbst die Beschwerdeführer sind:

1. das Bürgermeister- und Schöffenkollegium;
2. der regionale Städtebaubeamte.

Dem regionalen Städtebaubeamten wird ebenfalls eine Kopie der vollständigen Akte übermittelt.

§ 4. Eine Mitteilung, aus der ersichtlich ist, dass die Genehmigung erteilt wurde, wird durch den Antragsteller während eines Zeitraums von dreißig Tagen an dem Ort, auf den sich der Genehmigungsantrag bezieht, ausgehängt. Der Antragsteller informiert die Gemeinde unmittelbar über das Anfangsdatum des Aushangs. Die Flämische Regierung kann sowohl in Bezug auf den Inhalt als auch in Bezug auf die Form zusätzliche Vorschriften für den Aushang auferlegen.

Der Gemeindesekretär oder sein Beauftragter achtet darauf, dass der Aushang innerhalb einer Frist von zehn Tagen ab dem Datum des Eingangs der ausdrücklichen Entscheidung oder der Notifizierung der stillschweigenden Entscheidung vorgenommen wird.

Der Gemeindesekretär oder sein Beauftragter überreicht auf einfachen Antrag eines jeden Interessehabenden im Sinne von Artikel 4.7.21 § 2 eine beglaubigte Abschrift der Aushangbescheinigung.

[...] ».

B.3.4. Artikel 4.7.21 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« § 1. Gegen die ausdrückliche oder stillschweigende Entscheidung des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums über den Genehmigungsantrag kann eine organisierte Verwaltungsbeschwerde beim Ständigen Ausschuss der Provinz, in der die Gemeinde gelegen ist, eingereicht werden. Bei der Behandlung der Beschwerde prüft der Ständige Ausschuss den Antrag insgesamt.

§ 2. Die Beschwerde im Sinne von § 1 kann durch folgende Interessehabende eingereicht werden:

1. den Beantrager der Genehmigung;
2. jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der angefochtenen Entscheidung erleiden kann;
3. prozessfähige Vereinigungen, die im Namen einer Gruppe auftreten, deren kollektive Interessen durch die angefochtene Entscheidung bedroht oder geschädigt werden, insofern sie eine dauerhafte und tatsächliche Tätigkeit gemäß der Satzung aufweisen;

[...] ».

B.4.1. Die vor dem Staatsrat klagende Partei führt an, dass durch die Bezugnahme in der fraglichen Bestimmung auf Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex, insbesondere dessen Nr. 3, die Möglichkeit zur Intervention bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen, was die Interesse habenden Dritten betreffe, auf « jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung erleiden kann » begrenzt werde.

In dieser Auslegung wird die Möglichkeit einer Intervention bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen auf diejenigen begrenzt, die gegen die Entscheidung des Ständigen Ausschusses über die Genehmigung, Validierung oder Registrierung einer Beschwerde bei diesem Rat einreichen können, und wird auf ungerechtfertigte Weise gegen den allgemeinen Grundsatz des Rechts auf gerichtliches Gehör für eine Kategorie von Interessehabenden verstoßen.

Dies ist umso problematischer, als weder im Flämischen Raumordnungskodex, noch in irgendeiner anderen Dekretsbestimmung die Möglichkeit vorgesehen ist, Dritteinzusprechen einzulegen.

Dritte, insbesondere Anrainer, können nämlich ein Interesse daran haben, vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen zu intervenieren, auch wenn bei diesem Rat eine Entscheidung des Ständigen Ausschusses auf Ablehnung eines Antrags auf Genehmigung, Validierung oder Registrierung, die ihnen eine Belästigung oder Nachteile verursacht, anhängig gemacht wurde, um ihren Standpunkt darzulegen, insbesondere um die bei diesem Rat angefochtene Entscheidung des Ständigen Ausschusses zu verteidigen.

Dies gilt umso mehr, wenn diese Dritten anlässlich einer öffentlichen Untersuchung bezüglich eines Genehmigungsantrags eine Beschwerdeschrift eingereicht haben und anlässlich der Beschwerde beim Ständigen Ausschuss gegen den Weigerungsbeschluss des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums einen Interventionsschriftsatz eingereicht und beantragt haben, vom Ständigen Ausschuss angehört zu werden.

B.4.2. Wenn die fragliche Bestimmung so verstanden wird, dass, was Interesse habende Dritte betrifft, die Möglichkeit, dem Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen beizutreten, auf jene Parteien beschränkt wird, die auch berechtigt sind, bei diesem Rat eine Beschwerde gegen den Beschluss des Ständigen Ausschusses, durch den sie eine Belästigung oder Nachteile erleiden, einzureichen, unter Ausschluss derjenigen, die ebenfalls ein Interesse an der Lösung der Streitsache haben können und demzufolge intervenieren möchten, um ihren Standpunkt kundzutun, insbesondere um den vor diesem Rat angefochtenen

Weigerungsbeschluss des Ständigen Ausschusses zu verteidigen, ist diese Bestimmung unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

In dieser Auslegung ist die Vorabentscheidungsfrage bejahend zu beantworten.

B.5.1. Artikel 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex kann auch anders ausgelegt werden, wie aus der Rechtsprechung des Rates für Genehmigungsstreitsachen hervorgeht.

In seinem Entscheid Nr. A/2013/0753 vom 17. Dezember 2013 entschied dieser Rat wie folgt:

« Die intervenierenden Parteien möchten als Dritte intervenieren, um für die Abweisung der Nichtigkeitsbeschwerde zu plädieren. Im Unterschied zu dem, was die antragstellende Partei anführt, weisen die intervenierenden Parteien nach, dass sie als Anrainer ein Interesse an der Lösung der Streitsache haben. Wenn die Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Entscheidung verkündet wird, wird die rechtliche Verpflichtung der beklagten Partei, über den Antrag der antragstellenden Partei zu urteilen, wieder aktiviert. Die intervenierenden Parteien weisen hinlänglich und konkret nach, welche Belästigungen und Nachteile sich für sie daraus ergeben können. Das Interesse, sich an der Gerichtsverhandlung zu beteiligen und auf diese Weise eine für sie nachteilige Genehmigungsentscheidung zu verhindern, kann ihnen folglich nicht abgesprochen werden. Die von der antragstellenden Partei befürwortete Auslegung von Artikel 4.8.16 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex in Verbindung mit dessen Artikel 4.8.19 § 1 Absatz 1 würde zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des Rechtes auf gerichtliches Gehör führen.

Der Antrag auf Intervention ist zulässig » (www.rwo.be).

Die Bestimmungen der Artikel 4.8.16 und 4.8.19 des Flämischen Raumordnungskodex, die in diesem Entscheid erwähnt sind, entsprechen den vorerwähnten Artikeln 4.8.11 und 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex.

In seinem Entscheid Nr. A/2014/0012 vom 14. Januar 2014 entschied der Rat für Genehmigungsstreitsachen wie folgt:

« Die intervenierenden Parteien sind die Beschwerdeführer bei der beklagten Partei, und auf ihre Beschwerde hin wurde die ursprünglich vom Bürgermeister- und Schöffenkollegium erteilte Genehmigungsentscheidung durch den Ständigen Ausschuss in eine Ablehnungsentscheidung umgewandelt. Direkte Belästigung oder Nachteile können die intervenierenden Parteien infolge dieser Ablehnungsentscheidung nicht erleiden. Der von den intervenierenden Parteien eingereichten Beschwerde beim Ständigen Ausschuss wurde nämlich stattgegeben, und sie haben daher Genugtuung erhalten.

Die Rechtsfigur der Intervention kann jedoch auch angewandt werden, um die Entscheidung der beklagten Partei zu unterstützen und in diesem Sinne, um die Klagegründe der antragstellenden Partei zu widerlegen. Die von der intervenierenden Partei eingereichte Beschwerde kann nämlich potenziell zur Nichtigerklärung der Ablehnungsentscheidung des Ständigen Ausschusses führen.

Damit wird nachgewiesen, dass die intervenierenden Parteien ein Interesse an ihrer Intervention geltend machen können. Sie möchten nämlich, dass der Rat die Beschwerde gegen die Ablehnungsentscheidung abweist. Anders zu urteilen würde einer unverhältnismäßigen Einschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Verwaltungsgericht gleichkommen » (www.rwo.be).

B.5.2. Gemäß dieser Rechtsprechung wird die fragliche Bestimmung so verstanden, dass durch die Bezugnahme auf Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex (« jede natürliche oder juristische Person, die direkt oder indirekt eine Belästigung oder Nachteile infolge der Genehmigungs-, Validierungs- oder Registrierungsentscheidung erleiden kann ») als Personen, die eine Belästigung oder Nachteile erleiden können, auch die Personen gemeint sind, die ein Interesse daran haben, dass eine Entscheidung des Ständigen Ausschusses zur Ablehnung des Antrags bestätigt wird. Diese Personen können daher als Interesse habende Dritte bei dem Rat für Genehmigungsstreitsachen intervenieren. In dieser Auslegung führt Artikel 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex nicht zu dem Behandlungsunterschied, der von der vor dem Staatsrat klagenden Partei angeprangert wird.

B.5.3. In dieser Auslegung ist die Vorabentscheidungsfrage verneinend zu beantworten.

B.6. Eine Prüfung anhand von Artikel 23 der Verfassung führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 4.8.21 des Flämischen Raumordnungskodex, eingefügt durch Artikel 5 des Dekrets vom 6. Juli 2012 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex, was den Rat für Genehmigungsstreitsachen betrifft », vor seiner Abänderung durch das Dekret vom 4. April 2014 über die Organisation und das Verfahren gewisser flämischer Verwaltungsgerichtsbarkeiten, verstößt gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, wenn er dahin ausgelegt wird, dass, was Interesse habende Dritte betrifft, die Möglichkeit, dem Verfahren vor dem Rat für Genehmigungsstreitsachen beizutreten, auf jene Parteien beschränkt wird, die berechtigt sind, bei diesem Rat eine Beschwerde gegen den Beschluss des Ständigen Ausschusses, durch den sie eine Belästigung oder Nachteile erleiden, einzureichen, unter Ausschluss derjenigen, die ebenfalls ein Interesse an der Lösung der Streitsache haben können und intervenieren möchten, um ihren Standpunkt kundzutun, insbesondere um den vor diesem Rat angefochtenen Beschluss des Ständigen Ausschusses zu verteidigen.

- Dieselbe Bestimmung verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 23 der Verfassung, wenn sie dahin ausgelegt wird, dass mit der Bezugnahme auf Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex auch die Personen gemeint sind, die ein Interesse daran haben, dass eine Entscheidung des Ständigen Ausschusses zur Ablehnung des Antrags bestätigt wird, und die als Interesse habende Dritte beim Rat für Genehmigungsstreitsachen intervenieren können.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 4. November 2015.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Alen