

Geschäftsverzeichnisnr. 7038
Entscheid Nr. 131/2019 vom 10. Oktober 2019

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitserklärung von Artikel 148 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2018 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 », erhoben von M. V.D. und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 3. November 2018 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 6. November 2018 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 148 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2018 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 27. September 2018): M. V.D., D.M., J.C. und M.A., unterstützt und vertreten durch RA P. Vande Castele, in Antwerpen zugelassen,

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Martel und RA T. Moonen, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 5. Juni 2019 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Snappe beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 26. Juni 2019 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 26. Juni 2019 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. Die angefochtene Bestimmung hebt Artikel 187 des Provinzialdekrets auf. Dieser Artikel sah die Möglichkeit für Einwohner vor, namens der Provinz vor Gericht aufzutreten. Der Artikel bestimmte:

« Si la députation ou le conseil provincial décident [lire : omettent] d’ester en justice, un ou plusieurs habitants peuvent intervenir en justice au nom de la province, pour autant qu’ils garantissent de supporter personnellement les frais de procédure ainsi que d’assurer la condamnation à des dommages et intérêts ou une amende pour procédure téméraire et vexatoire ou pour un recours qui pourrait être prononcé.

Ce droit est également ouvert aux personnes morales dont le siège social est établi dans la province.

La province ne peut pas accepter une transaction quant à la procédure ou y renoncer sans l'accord de ceux qui auront lancé la procédure en son nom.

Sous peine d'irrecevabilité, des personnes visées aux alinéas premier et deux ne peuvent ester en justice au nom de la province que lorsqu'ils ont signifié la pièce introductive à la députation, et ont préalablement mis en demeure la députation à cause de l'inaction et lorsqu'aucune intervention en justice action de la part de l'administration provinciale n'a eu lieu dans un délai de dix jours après la notification de cette mise en demeure. En cas d'urgence, aucune mise en demeure préalable n'est requise ».

B.2. Der aufgehobene Artikel 187 des Provinzialdekrets ist eng verbunden mit Artikel 194 des Gemeindedekrets, der ebenfalls aufgehoben wurde, nämlich durch Artikel 577 des Dekrets vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung ». Diese Aufhebung wurde durch den Entscheid Nr. 129/2019 für nichtig erklärt. Artikel 194 des Gemeindedekrets bestimmt:

« Wenn das Bürgermeister- und Schöffengericht oder der Gemeinderat es unterlässt, gerichtlich vorzugehen, können ein oder mehrere Einwohner es im Namen der Gemeinde tun, indem sie sich gegen Kautionsleistung erboten, persönlich die Kosten des Prozesses zu tragen und für eventuell ausgesprochene Verurteilungen zu Schadensersatz oder zu einer Geldbuße wegen leichtfertiger und schikanöser Klage oder Berufung einzustehen.

Dieses Recht haben auch juristische Personen, deren Gesellschaftssitz sich in der Gemeinde befindet.

Die Gemeinde kann bezüglich des Prozesses keinen Vergleich schließen oder das Verfahren nicht zurücknehmen ohne das Einverständnis desjenigen, der den Rechtsstreit in ihrem Namen geführt hat.

Bei sonstiger Unzulässigkeit können Personen im Sinne der Absätze 1 und 2 nur im Namen der Gemeinde vor Gericht auftreten, wenn sie dem Bürgermeister- und Schöffengericht den verfahrenseinleitenden Akt zugestellt haben und vorher das Bürgermeister- und Schöffengericht wegen der Untätigkeit in Verzug gesetzt haben und nach einer Frist von zehn Tagen nach der Zustellung dieser Inverzugsetzung die Gemeindeverwaltung nicht vor Gericht aufgetreten ist. Im Dringlichkeitsfall ist keine vorherige Inverzugsetzung erforderlich ».

B.3.1. Artikel 194 des Gemeindedekrets ist auf Artikel 271 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes und auf Artikel 150 des Gemeindegesetzes vom 30. März 1836 zurückzuführen.

Gemäß den Vorarbeiten zu Artikel 150 des Gemeindegesetzes vom 30. März 1836 betraf diese Bestimmung den Fall, in dem die Gemeinde sich weigert, zu handeln, und Verstöße zum Nachteil gewisser Einwohner zulässt (*Pasin.*, 1836, S. 388). Auf diese Weise werden die Interessen der Gemeinde gegen die Untätigkeit ihrer eigenen Verwaltung geschützt.

Als der flämische Dekretgeber es durch Artikel 187 des Provinzialdekrets den Einwohnern der Provinzen erlaubt hat, im Namen der Provinz, deren Einwohner sie sind, vor Gericht aufzutreten, hat er auf das entsprechende Recht, das bereits auf kommunaler Ebene bestand, verwiesen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2005-2006, Nr. 473/1, S. 81).

B.3.2. Die Möglichkeit für Einwohner, namens der Gemeinde vor Gericht aufzutreten, erlangte neues Interesse nach der Einführung der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt durch das Gesetz vom 12. Januar 1993 « über ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes ». Artikel 1 dieses Gesetzes bestimmt:

« Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale ayant dans son objet social la protection de l'environnement, ayant défini dans ses statuts le territoire auquel s'étend son activité et remplissant les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1° à 4°, du Code judiciaire, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.

Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.

Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées ».

B.3.3. Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 gewährt unter anderem einer « Verwaltungsbehörde » ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes. Zu den Verwaltungsbehörden im Sinne von Artikel 1 des Gesetzes gehören die Gemeinden und die Provinzen. Folglich kann eine Gemeinde oder eine Provinz aufgrund dieser Bestimmung eine Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt oder zur Verhinderung einer ernsthaften Bedrohung der Umwelt auf ihrem Gebiet einreichen, wenn der Schutz dieses Umweltaspektes zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehört (Kass., 14. Februar 2002, C.99.0032.N).

Es wird davon ausgegangen, dass die Gemeinde oder die Provinz in einem solchen Fall ein Interesse hat (Kass., 14. Februar 2002, vorerwähnt; im selben Sinne: Kass, 10. März 2008, C.06.0173). Demzufolge braucht die Gemeinde oder die Provinz kein eigenes Interesse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches nachzuweisen. Ihr Klagerecht ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz vom 12. Januar 1993.

B.3.4. Aus der Verbindung der vorerwähnten Bestimmungen miteinander ergibt sich, dass ein Einwohner eine Unterlassungsklage im Namen der Gemeinde oder der Provinz einreichen kann, wenn die zuständigen Organe es unterlassen, dies zu tun. Da die Klage « im Namen » der Gemeinde oder der Provinz eingereicht wird, tritt dieser Einwohner in einem solchen Fall als Vertreter der Gemeinde oder der Provinz auf. Demzufolge braucht dieser Einwohner in diesem Fall genauso wenig ein Interesse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches nachzuweisen.

B.4.1. Der Gerichtshof hat bereits mehrfach zu dem in Rede stehenden Klagerecht der Einwohner Stellung bezogen.

B.4.2. In seinen Entscheiden Nrn. 70/2007 vom 26. April 2007 und 121/2007 vom 19. September 2007, die auf Vorabentscheidungsfragen hin ergangen sind, hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 in Verbindung mit Artikel 271 § 1 des Neuen Gemeindegesetzes nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt, wenn diese Bestimmungen in dem Sinne ausgelegt werden, dass ein Einwohner einer Gemeinde im Namen dieser Gemeinde eine Unterlassungsklage einreichen kann, selbst wenn die strittige Handlung einer Genehmigung oder einer befürwortenden Stellungnahme dieser Gemeinde entspricht.

Artikel 159 der Verfassung hindert eine Verwaltungsbehörde nämlich nicht daran, vor einem Richter die Rechtswidrigkeit eines von ihr selbst gefassten Beschlusses anzuführen. Es kann auch nicht angeführt werden, dass die Gemeinde - und folglich auch ein Einwohner, der im Namen der Gemeinde auftritt - kein Interesse an einer solchen Klage hätte, da davon ausgegangen wird, dass eine Gemeinde, die aufgrund von Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 eine Umweltunterlassungsklage oder eine Klage zur Vermeidung einer ernsthaften Bedrohung für einen Umweltschaden auf ihrem Gebiet einreicht, ein Interesse hat (Kass., 14. Februar 2002, vorerwähnt; Kass., 10. März 2008, vorerwähnt). Das ist anders,

wenn Einwohner namens der Gemeinde oder der Provinz eine Zivilklage einreichen oder ein Strafverfahren durch Auftreten als Zivilpartei in die Wege leiten oder eine Nichtigkeitsklage bei einem administrativen Rechtsprechungsorgan oder beim Gerichtshof einreichen. In diesen Fällen müssen sie immer in Bezug auf die Gemeinde oder die Provinz das Verfahrensinteresse im Sinne von Artikel 17 des Gerichtsgesetzbuches oder ihr Interesse an der Erhebung einer Klage nachweisen beziehungsweise nachweisen, dass die Gemeinde oder die Provinz Opfer einer Straftat ist.

B.4.3. In seinem Entscheid Nr. 29/2011 vom 24. Februar 2011, der auf eine Vorabentscheidungsfrage hin ergangen ist, musste der Gerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 über ein Klagerecht im Bereich des Umweltschutzes in Verbindung mit Artikel 194 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 befinden, ausgelegt in dem Sinne, dass die Gemeinde nicht die Möglichkeit hätte, sich in einem Verfahren, das durch einen Einwohner im Namen dieser Gemeinde eingeleitet wurde, durch einen frei gewählten Rechtsanwalt beistehen zu lassen.

Der Gerichtshof hat in diesem Entscheid geurteilt, dass der Umstand, dass eine Klage im Namen der Gemeinde durch einen Einwohner eingereicht wird, nicht verhindert, dass das Bürgermeister- und Schöffenkollegium das Recht hat, selbst einen Beistand zu wählen und zu beauftragen (B.13). Die vorerwähnten Bestimmungen beschränken folglich nicht das Recht der Gemeinde, frei einen Beistand zu wählen (B.14).

B.4.4. In seinem Entscheid Nr. 9/2014 vom 23. Januar 2014 hat der Gerichtshof geurteilt über eine Klage auf Nichtigerklärung der Bestimmungen, durch die das Recht der Einwohner, im Namen der Gemeinde oder der Provinz aufzutreten, so wie es in Artikel 194 des Gemeindedekrets und in Artikel 187 des Provinzialdekrets vorgesehen ist, auf die Fälle beschränkt war, in denen der Umwelt ein Schaden zugefügt wird.

Der Gerichtshof schlussfolgerte, dass die Abschaffung der Möglichkeit für die Einwohner, das Allgemeininteresse ihrer Gemeinde oder ihrer Provinz gegen die unbegründete Untätigkeit ihrer Verwaltung zu schützen, in allen Angelegenheiten, die sich nicht auf die Umwelt *sensu stricto* beziehen, nicht gerechtfertigt werden konnte. Daher hat er in Artikel 194 des Gemeindedekrets und in Artikel 187 des Provinzialdekrets die Wörter

« und infolge dieser Untätigkeit der Umwelt ein Schaden zugefügt wird oder eine ernsthafte Bedrohung für einen Umweltschaden entsteht, » für nichtig erklärt.

B.4.5. In seinem Entscheid Nr. 60/2016 vom 28. April 2016, dem eine Vorabentscheidungsfrage zugrunde lag, hat der Gerichtshof entschieden, dass die Rechte der Verteidigung der Gemeinden auf unverhältnismäßige Weise beschränkt werden, wenn die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, sich nur an dem durch einen Einwohner aufgrund von Artikel 194 des Gemeindedekrets und Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Januar 1993 eingeleiteten Verfahren bezüglich der Unterlassungsklage beteiligen kann, um die Klage des Einwohners zu unterstützen. Der Gerichtshof führte gleichwohl aus, dass diese Bestimmungen anders ausgelegt werden können, nämlich in dem Sinne, dass die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, in dem vorerwähnten Verfahren auch ihre eigene diesbezügliche Sichtweise darlegen und diese Klage gegebenenfalls bestreiten kann.

Es obliegt dem Richter, bei dem die Rechtssache anhängig gemacht wurde, über die Zulässigkeit und die Begründetheit der Klage zu urteilen, die durch einen Einwohner im Namen der Gemeinde eingereicht wird. Der Umstand, dass die Gemeinde, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, ihre Sichtweise bezüglich dieser Klage darlegen und diese Klage gegebenenfalls anfechten kann im Rahmen eines kontradiktorisch geführten Verfahrens, beeinträchtigt in keiner Weise das Recht der Einwohner, im Namen der Gemeinde vor Gericht aufzutreten und die Streitsache durch einen Richter beurteilen zu lassen.

B.5.1. Die jetzt eingereichte Nichtigkeitsklage betrifft die uneingeschränkte Aufhebung von Artikel 187 des Provinzialdekrets.

Die klagenden Parteien führen zwei Klagegründe an, die beide aus einem Verstoß gegen die Artikel 7bis, 10, 11, 13, 22, 23, 27, 159, 170, 171 und 172 der Verfassung an sich oder in Verbindung mit unionsrechtlichen und völkerrechtlichen Bestimmungen und - nur in Bezug auf den zweiten Klagegrund - mit der materiellen Rechtskraft der Entscheide Nrn. 9/2014 und 60/2016 abgeleitet sind.

B.5.2. Die Flämische Regierung trägt vor, dass die Klagegründe teilweise unzulässig seien, da sie nicht hinreichend darlegten, in welcher Hinsicht die angeführten Regelungen durch die angefochtene Bestimmung verletzt seien.

B.5.3. 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.

Der Gerichtshof prüft die Klagegründe, insofern sie die Erfordernisse erfüllen.

B.6.1. Im ersten Klagegrund machen die klagenden Parteien in erster Linie geltend, dass die angefochtene Bestimmung gegen Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung verstoße, weil sie die Bürger daran hindere, den Schutz der Umwelt zu verwirklichen.

B.6.2. Artikel 23 der Verfassung bestimmt, dass jeder das Recht hat, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Zu diesem Zweck gewährleisten die jeweiligen Gesetzgeber unter Berücksichtigung der entsprechenden Verpflichtungen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und bestimmen die Bedingungen für ihre Ausübung. Diese Rechte beinhalten unter anderem das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt. Es gehört zur Ermessensbefugnis eines jeden Gesetzgebers, die Maßnahmen zu bestimmen, die seines Erachtens angemessen und zweckmäßig sind, um dieses Ziel zu verwirklichen.

Kraft Artikel 7*bis* der Verfassung muss jeder Gesetzgeber bei der Ausübung seiner Befugnisse die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in deren sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekten unter Berücksichtigung der Solidarität zwischen den Generationen verfolgen.

B.6.3. Durch die häufige Inanspruchnahme der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt seitens der Einwohner, die namens der Gemeinde oder der Provinz vor Gericht auftreten, fällt die Aufhebung von Artikel 194 des Gemeindedekrets und Artikel 187 des

Provinzialdekrets in den Anwendungsbereich von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung, der das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt garantiert.

B.7.1. Artikel 23 der Verfassung enthält eine Stillhalteverpflichtung, die verhindert, dass der zuständige Gesetzgeber das Schutzniveau, das durch die geltenden Rechtsvorschriften geboten wird, in erheblichem Maße verringert, ohne dass es hierfür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

B.7.2. In den Angelegenheiten, die zu den Befugnissen der Provinzen gehören, ist es Aufgabe der Provinzialbehörden, rechtswidriges Verhalten zu unterbinden beziehungsweise zu verhindern und dies notfalls gerichtlich durchzusetzen. Artikel 187 des Provinzialdekrets wollte den Einwohner einer Provinz die Möglichkeit geben, im Namen der Provinz vor Gericht aufzutreten, wenn der ständige Ausschuss oder der Provinzialrat dies zu Unrecht unterlassen. Das Allgemeininteresse der Provinz - einschließlich der Provinzialfinanzen - kann nämlich durch die Untätigkeit des ständigen Ausschusses oder des Provinzialrats gefährdet werden.

Obwohl die Möglichkeit, namens der Provinz vor Gericht aufzutreten, bestimmten Voraussetzungen unterlag, war sie in vielen Fällen für einzelne Bürger der einzige Weg, die gerichtliche Kontrolle hinsichtlich rechtswidriger Handlungen zu aktivieren. Die Aufhebung dieser Möglichkeit durch die angefochtene Bestimmung beinhaltet eine erhebliche Senkung des bestehenden Schutzniveaus.

B.7.3. Der Gerichtshof muss deshalb prüfen, ob es dafür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse im Zusammenhang stehen.

B.8. Auf dem Gebiet der Umweltpolitik muss der Gerichtshof unter Berücksichtigung der Verpflichtung, die aufgrund von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 4 der Verfassung für die Regionalgesetzgeber gilt, das Recht auf den Schutz einer gesunden Umwelt zu gewährleisten, die Einschätzung des Allgemeininteresses durch diese Gesetzgeber respektieren, sofern diese Einschätzung nicht offensichtlich unvernünftig ist.

B.9.1. Die Flämische Regierung beruft sich auf einige Gründe zur Rechtfertigung der angefochtenen Maßnahme. Sie trägt zunächst vor, dass die *ratio legis* des Klagerechts von

Einwohnern namens der Provinz überholt sei. Wie in B.3.1 erwähnt wurde, beruht dieses Recht auf dem diesem entsprechenden Recht, das auf Gemeindeebene bereits bestand. Als der Gesetzgeber Artikel 150 des Gemeindegesetzes im Jahr 1836 verabschiedet habe, wollte er nach Ansicht der Flämischen Regierung eine Lösung für die Situation bieten, in der eine Gemeinde sich nicht getraut beziehungsweise gewollt habe, gegen führende Einwohner der Gemeinde vorzugehen. Die Gemeinderäte seien nicht auf dieselbe Weise repräsentativ zusammengesetzt gewesen wie heutzutage und das jeweilige Bürgermeister- und Schöffenkollegium sei damals nicht vom Gemeinderat gewählt, sondern durch die Regierung ernannt worden.

B.9.2. Der angeführte Grund geht auch aus den Vorarbeiten zum Dekret vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung » hervor, das Artikel 194 des Gemeindedekrets aufgehoben hat:

« Lorsque le législateur national a adopté, en 1836, l'article 150 de la loi communale (le précurseur de l'article 194 du décret communal), celui-ci souhaitait trouver une solution à la situation où une petite commune n'osait pas ou ne voulait pas agir contre un des habitants les plus influents de la commune. Cette possibilité ne peut être dissociée du contexte historique de l'organisation administrative, plus précisément de la circonstance que la composition des conseils communaux n'était pas représentative de la même manière qu'aujourd'hui et que le collège des bourgmestre et échevins était nommé par le gouvernement. En cas d'inaction des autorités communales, un autre habitant pouvait donc, au nom de la commune, faire le nécessaire, grâce à l'article 150 de la loi communale, prévu à cet effet » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1353/1, S. 19).

B.9.3. Es ist selbstverständlich Aufgabe des Dekretgebers, die bestehenden Rechtsvorschriften an die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse anzupassen. Nachdem ihm seit dem 1. Januar 2002 die Befugnis eingeräumt wurde, nach Artikel 6 § 1 VIII Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen die Arbeitsweise der Provinzial- und Gemeindeeinrichtungen zu regeln, hat der flämische Dekretgeber das Klagerecht der Einwohner in Vertretung der Gemeinde ausdrücklich in Artikel 194 des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 übernommen. Das Klagerecht von Einwohnern namens der Provinz wurde durch Artikel 187 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 zum ersten Mal eingeführt. Daraus muss abgeleitet werden, dass der Dekretgeber sich dieses Klagerecht der Einwohner auch im gegenwärtigen Verwaltungskontext zu eigen gemacht hat.

B.10.1. In Ergänzung zu dem vorerwähnten Grund trägt die Flämische Regierung ferner vor, dass das vorerwähnte Klagerecht der Einwohner, insbesondere in Verbindung mit der Unterlassungsklage zum Schutz der Umwelt, sich nicht mit der normalen Arbeitsweise der lokalen Demokratie verträge. Es sei nicht vertretbar, dass die Entscheidung eines demokratischen Organs, nicht vor Gericht aufzutreten, auf Initiative eines einzelnen Einwohners umgangen werden könne.

B.10.2. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum vorerwähnten Dekret vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung »:

« Une certaine jurisprudence a fait de l'article 194 du décret communal une arme contre la commune, ce que le législateur n'a pas voulu. Cette disposition signifierait en effet que les habitants peuvent également agir au nom de la commune contre la commune, notamment pour contester un projet expressément soutenu par le conseil communal et le collège.

Cette situation est difficilement compatible avec le fonctionnement normal de la démocratie locale. En effet, il n'est pas logique et démocratiquement justifié qu'une décision de la commune, prise démocratiquement, ou le choix délibéré de ne pas agir soient ensuite soumis à un contrôle judiciaire sur la base d'une demande introduite, au nom de la commune elle-même, par (un ou plusieurs, mais néanmoins une minorité de) ses habitants » (ebenda, S. 20).

B.10.3. Wie im Entscheid Nr. 60/2016 hinsichtlich des Klagerechts von Einwohnern namens der Gemeinde bereits ausgeführt wurde, ist die Untätigkeit der Gemeinde nicht notwendigerweise eine Folge einer Nachlässigkeit oder einer mangelnden Bereitschaft, das Gemeindeinteresse zu wahren, sondern kann ebenfalls Ausdruck einer wohl überlegten Entscheidung sein, weil die Gemeinde der Auffassung ist, dass kein rechtswidriges Verhalten vorliegt und folglich kein Anlass besteht, eine Unterlassungsklage einzureichen.

Diese demokratisch legitimierte Entscheidung bleibt jedoch von der anderen Auffassung eines Einwohners unberührt. Durch sein Auftreten vor Gericht im Namen der Gemeinde oder der Provinz soll lediglich die Rechtmäßigkeit einer beanstandeten Handlung der gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden und auf diese Weise wird seine Teilhabe am demokratischen Rechtsstaat gefestigt. Die Achtung vor dem Rechtsstaat ist eine grundlegende Voraussetzung für den Schutz aller Grundrechte, einschließlich des Rechts auf den Schutz einer gesunden Umwelt. Außerdem wird der Richter die Klage oder den Rechtsbehelf für unbegründet erklären, wenn kein rechtswidriges Verhalten vorliegt.

B.11.1. Überdies trägt die Flämische Regierung vor, dass der Einwohner mittlerweile über andere rechtliche Instrumente zur Verteidigung eines subjektiven Rechts beziehungsweise eines persönlichen oder kollektiven Interesses verfüge.

B.11.2. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum vorerwähnten Dekret vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung »:

« Il faut en outre tenir compte du fait que les habitants d'une commune disposent actuellement de toute une série d'instruments juridiques, pour assurer leur protection juridique contre une autorité défaillante (comme les possibilités de recours administratif et les possibilités de participation), ou pour contester des décisions prises par l'autorité communale, instruments qui n'existaient pas en 1836 (notamment la possibilité, qui a connu une forte évolution dans la pratique juridique, de saisir un juge (des référés) afin de sauvegarder des droits subjectifs, par application de l'article 159 de la Constitution ou de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) » (ebenda, S. 20).

B.11.3. Ein Einwohner, dessen subjektives Recht oder persönliche Interessen berührt sind, wird durch die angefochtene Aufhebungsbestimmung nicht daran gehindert, vor Gericht aufzutreten.

Ein Einwohner, der aufgrund von Artikel 187 des Provinzialdekrets vor Gericht auftritt, tritt jedoch nicht im eigenen Namen auf, sondern im Namen und als Vertreter der Provinz. Die Klage muss auf einem Recht der Provinz beruhen und hat die Verteidigung eines kollektiven Interesses zum Ziel. Folglich darf der Einwohner einer Provinz nur in ihrem Namen vor Gericht auftreten, sofern die betreffende Provinz selbst eine zulässige Klage einreichen kann.

B.11.4. Die Flämische Regierung verweist insbesondere auf die Möglichkeit für Umweltvereinigungen, zur Verteidigung eines kollektiven Interesses vor Gericht aufzutreten.

B.11.5. Der angeführte Grund ergibt sich auch aus den Vorarbeiten zum vorerwähnten Dekret vom 22. Dezember 2017 « über die lokale Verwaltung »:

« En outre, il n'arrive que rarement, voire jamais, que l'habitant qui agit en justice n'ait aucun intérêt à la condamnation de la partie adverse. À supposer que cela soit tout de même le cas, il faut savoir qu'au moment où le législateur décreta a inscrit cette disposition dans le

décret communal, le législateur fédéral n'avait pas encore prévu, pour les associations, de possibilités étendues pour leur permettre d'introduire des actions en fonction de leur objet social et pour leur reconnaître un intérêt du fait de leur objet social. Ainsi, les associations environnementales disposent aujourd'hui d'un droit autonome pour introduire des actions et le citoyen qui n'aurait aucun intérêt personnel dispose donc d'une autre solution, sans devoir – pour préserver la protection juridique en matière environnementale, offerte par la Constitution – recourir à une procédure exceptionnelle apparue jadis dans le décret communal et lui permettant d'introduire une action au nom de sa commune » (ebenda, S. 47).

B.11.6. Das Bestehen einer alternativen Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit einer beanstandeten Handlung der gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, kann es zwar rechtfertigen, dass ein anderer Zugang zu einem Gericht beschränkt wird. Jedoch stellt das Bestehen eines alternativen Zugangs zu einem Gericht keinen Grund des Allgemeininteresses dar, der die beträchtliche Senkung des bestehenden Schutzniveaus rechtfertigen kann. Das gilt umso mehr, wenn dieser alternative Zugang mit höheren Hürden verbunden ist, weil er die Einwohner der Provinz dazu zwingt, sich zu vereinigen.

B.12. Es obliegt schließlich dem Richter, einen etwaigen Missbrauch seitens der Einwohner zu ahnden. Dazu erfordert Artikel 187 des Provinzialdekrets im Übrigen, dass der Einwohner, der im Namen der Provinz vor Gericht auftritt, eine Sicherheitsleistung anbietet, um persönlich die Kosten des Prozesses - einschließlich der Verfahrensentschädigung - zu tragen und für eventuell ausgesprochene Verurteilungen zur Leistung von Schadenersatz oder zu einer Geldbuße wegen einer leichtfertigen und schikanösen Klage oder Berufung einzustehen.

B.13. Durch die Aufhebung des Klagerechts namens der Provinz hat der Dekretgeber das Schutzniveau, das durch die anzuwendenden Rechtsvorschriften geboten wurde, beträchtlich gesenkt, ohne dass es dafür Gründe gibt, die mit dem Allgemeininteresse zusammenhängen.

Der erste Klagegrund ist begründet, sofern er sich auf einen Verstoß gegen Artikel 23 der Verfassung bezieht.

B.14. Die Flämische Regierung ersucht den Gerichtshof, die Nichtigkeitsklärung auf das Klagerecht von Einwohnern zur Verteidigung der Umwelt zu beschränken.

Im Gegensatz zu ihrem Vortrag gilt die Stillhalteverpflichtung nicht nur im Rahmen des Schutzes des Rechts auf eine gesunde Umwelt, sondern im Rahmen aller in Artikel 23 der Verfassung erwähnten Rechte. Der Dekretgeber ist verpflichtet, diese Bestimmung sowie die Artikel 10 und 11 der Verfassung zu beachten, wenn er das Klagerecht von Einwohnern einschränken möchte.

Dem Ersuchen der Flämischen Regierung kann nicht entsprochen werden.

B.15. Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung für nichtig zu erklären ist. Die übrigen Einwände können nicht zu einer umfassenderen Nichtigkeitserklärung führen. Durch die Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Bestimmung lebt Artikel 187 des Provinzialdekrets wieder auf.

Wie der Gerichtshof bereits in seinem Entscheid Nr. 9/2014 präzisiert hat, ist diese Bestimmung so auszulegen, dass die Einwohner noch vor Gericht auftreten können, wenn die Provinz nach der Inverzugsetzung nur eine Klage *pro forma* einreicht. Es obliegt dem mit der Sache befassten Richter, die durch die Einwohner eingereichte Klage erst für unzulässig zu erklären, nachdem er festgestellt hat, dass die durch den ständigen Ausschuss oder durch den Provinzialrat eingereichte Klage zulässig ist und relevante Klagegründe enthält, oder dass der ständige Ausschuss oder der Provinzialrat das Verfahren nicht missbräuchlich zurückgenommen oder keinen nachteiligen Vergleich geschlossen hat.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Artikel 148 des Dekrets der Flämischen Region vom 6. Juli 2018 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 » für nichtig.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 10. Oktober 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschaut

A. Alen