

Geschäftsverzeichnismrn. 6603 und 6604
Entscheid Nr. 51/2018 vom 26. April 2018

ENTSCHEID

In Sachen: Klagen auf Nichtigkeitklärung der Artikel 52 und 59 Nr. 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juli 2016 über die integrale Handelsniederlassungspolitik, erhoben von der Stadt Vilvoorde und von der « Alcovil » AG.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, den Richtern T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet und R. Leysen, und dem emeritierten Präsidenten E. De Groot gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten E. De Groot,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klagen und Verfahren*

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 26. Januar 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 31. Januar 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die Stadt Vilvoorde, unterstützt und vertreten durch RA J. Roggen und RÄin J. Poets, in Limburg zugelassen, Klage auf Nichtigkeitklärung von Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juli 2016 über die integrale Handelsniederlassungspolitik (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. Juli 2016).

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 26. Januar 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 31. Januar 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die « Alcovil » AG, unterstützt und vertreten durch RA Y. Loix, in Antwerpen zugelassen, Klage auf Nichtigkeitklärung der Artikel 52 und 59 Nr. 4 desselben Dekrets.

Diese unter den Nummern 6603 und 6604 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

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

Durch Anordnung vom 17. Januar 2018 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter R. Leysen und T. Giet beschlossen, dass die Rechtssachen verhandlungsreif sind, 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 7. Februar 2018 geschlossen und die Rechtssachen zur Beratung gestellt werden.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurden die Rechtssachen am 7. Februar 2018 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*

(...)

Zu den angefochtenen Bestimmungen

B.1.1. Die klagenden Parteien in den verbundenen Rechtssachen mit den Nummern 6603 und 6604 beantragen, dass Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 über die integrale Politik im Hinblick auf Handelsniederlassungen (im Folgenden: Dekret vom 15. Juli 2016), der das Inkrafttreten von Artikel 52 desselben Dekrets regelt, für nichtig erklärt wird. Die klagende Partei in der Rechtssache mit der Nummer 6604 beantragt außerdem, dass Artikel 52 für nichtig erklärt wird.

B.1.2. Das Dekret vom 15. Juli 2016 bezweckt die Regelung der Politik im Hinblick auf Handelsniederlassungen für die Flämische Region. Diese Regelung ersetzt die im Gesetz vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen enthaltene Regelung, die durch Artikel 51 des vorerwähnten Dekrets ab einem durch die Flämische Regierung zu bestimmenden Datum aufgehoben wird.

B.1.3. Das Dekret vom 15. Juli 2016 wurde angenommen infolge der Übertragung der Zuständigkeit in Bezug auf die Niederlassungsbedingungen auf die Regionen durch Artikel 17 des Sondergesetzes vom 6. Januar 2014 über die Sechste Staatsreform. Kraft des durch die vorerwähnte Bestimmung eingefügten Artikels 6 § 1 römisch VI Absatz 1 Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen sind die Regionen seit dem 1. Juli 2014 dafür zuständig, « die Niederlassungsbedingungen » zu regeln, was die Politik im Hinblick auf Handelsniederlassungen und die Zulassung von Handelsniederlassungen umfasst (*Parl. Dok.*, Senat, 2012-2013, Nr. 5-2232/2, S. 91-92). Die Regionen haben dabei die Notifizierungs- und Konzertierungspflicht gemäß Artikel 6 § 5*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 in der Fassung der Einfügung durch Artikel 31 desselben Sondergesetzes vom 6. Januar 2014 zu beachten, der bestimmt:

« Bevor eine in Artikel 6 § 1 römisch VI Absatz 1 Nr. 6 erwähnte Handelsniederlassung mit einer Nettohandelsfläche von mehr als 20.000 m², die weniger als zwanzig Kilometer von einer oder von mehreren anderen Regionen entfernt liegt, zugelassen werden kann, notifiziert

die Regierung der Region, in der die Handelsniederlassung gelegen ist, der Regierung jeder der betreffenden Regionen den Entwurf der Handelsniederlassung.

Wenn die Regierung einer betreffenden Region darum ersucht, findet zwischen den beteiligten Regierungen eine Konzertierung statt ».

B.2. Die angefochtenen Bestimmungen, die Bestandteil von Kapitel 9 (« Schlussbestimmungen ») des Dekrets vom 15. Juli 2016 sind, lauten:

« Art. 52. Die in Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen vorgesehene Verfallsfrist für noch gültige Zulassungen von Handelsniederlassungen, die in Anwendung des Gesetzes vom 29. Juni 1975 über die Handelsniederlassungen und des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen erteilt worden sind, wird ausgesetzt, solange eine Klage auf Nichtigerklärung der Zulassung beim Staatsrat sowie eine Klage auf Nichtigerklärung etwaiger anderer für das Projekt benötigter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen beim Staatsrat oder beim Rat für Genehmigungsanfechtungen anhängig ist.

Wenn dieselbe Verfallsfrist auf eine sozialwirtschaftliche Zulassung für eine Handelsniederlassung, für die ebenso eine städtebauliche Genehmigung oder eine Umweltgenehmigung erforderlich ist, anzuwenden ist, wird sie ausgesetzt, solange die städtebauliche Genehmigung oder die Umweltgenehmigung nicht endgültig erteilt worden ist. In dem Fall beginnt die in Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen festgelegte Frist erst an dem Tag, an dem die städtebauliche Genehmigung und/oder die Umweltgenehmigung endgültig erteilt wird ».

« Art. 59. Dieses Dekret tritt am Datum seiner Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft, mit Ausnahme von:

[...]

4° Artikel 52. Dieser Artikel wird ab dem 1. Juli 2014 wirksam ».

B.3.1. Das Dekret vom 15. Juli 2016 sieht eine Zulassungspflicht für bestimmte Einzelhandelsaktivitäten vor (Artikel 11 des Dekrets vom 15. Juli 2016). Die Zulassung wird integriert in die Umgebungsgenehmigung und wird entsprechend dem Dekret vom 25. April 2014 über die Umgebungsgenehmigung erteilt (Artikel 12 des Dekrets vom 15. Juli 2016). Gemäß Artikel 59 Nr. 2 des Dekrets vom 15. Juli 2016 tritt diese Regelung am 1. Januar 2018 in Kraft.

B.3.2. Kraft Artikel 99 § 1 Absatz 1 Nr. 5 des Dekrets vom 25. April 2014 über die Umgebungsgenehmigung in der Fassung der Einfügung durch Artikel 48 des Dekrets vom 15. Juli 2016 wird die Umgebungsgenehmigung für Einzelhandelsaktivitäten von Rechts

wegen gegenstandslos, « wenn die Einzelhandelsaktivitäten nicht innerhalb von fünf Jahren nach Erteilung der endgültigen Umgebungsgenehmigung beginnen ». Artikel 101 des Dekrets vom 25. April 2014 sieht eine Aussetzung dieser Verfallsfrist vor, « solange eine Klage auf Nichtigkeitserklärung der Umgebungsgenehmigung beim Rat für Genehmigungsanfechtungen anhängig ist ».

B.3.3. Der angefochtene Artikel 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 sieht in Bezug auf die Verfallsfrist für die Zulassung einer Handelsniederlassung eine Übergangsregelung für die noch gültigen Zulassungen für Handelsniederlassungen vor, die in Anwendung des Gesetzes vom 29. Juni 1975 über die Handelsniederlassungen und des Gesetzes vom 13. August 2004 über die Zulassung von Handelsniederlassungen erteilt worden sind.

Artikel 13 des letztgenannten Gesetzes vom 13. August 2004 bestimmt, dass die Zulassung von Rechts wegen gegenstandslos wird, wenn das Projekt nicht innerhalb von vier Jahren nach Ausstellung der Zulassung in Angriff genommen wird, wobei die Frist auf Antrag des Antragstellers um ein Jahr verlängert werden kann. In Abweichung zu Artikel 101 des Dekrets vom 25. April 2014 sieht das vorerwähnte Gesetz keine Aussetzung der Verfallsfrist in bestimmten Situationen vor.

Kraft Artikel 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 wird die Verfallsfrist, die in Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 für die noch gültigen Zulassungen, die in Anwendung der föderalen Rechtsvorschriften erteilt worden sind, vorgesehen ist, ausgesetzt, solange eine Klage auf Nichtigkeitserklärung der Zulassung oder anderer für dasselbe Projekt benötigter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen beim Staatsrat oder beim Rat für Genehmigungsanfechtungen anhängig ist sowie solange die städtebauliche Genehmigung oder die Umweltgenehmigung, die für das Projekt benötigt wird, nicht endgültig erteilt worden ist.

B.4. Artikel 59 des Dekrets vom 15. Juli 2016 legt fest, dass das Dekret am Datum seiner Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft tritt, wobei verschiedene Bestimmungen davon unberührt bleiben. Folglich ist vorgesehen, dass Kapitel 4 (« Umgebungsgenehmigung für Einzelhandelsaktivitäten ») (Artikel 11 bis 13) und Kapitel 6 (« Durchsetzung der Politik im Hinblick auf Handelsniederlassungen ») (Artikel 15 bis 27) am 1. Januar 2018 in Kraft treten (Artikel 59 Nr. 2). Das Inkrafttreten von Kapitel 7 (« Abänderungsbestimmungen »)

(Artikel 28 bis 50) und Kapitel 8 (« Aufhebungsbestimmung ») (Artikel 51) erfolgt an einem durch die Flämische Regierung per Artikel zu bestimmenden Datum (Artikel 59 Nr. 3). Der angefochtene Artikel 52 tritt ab dem 1. Juli 2014 in Kraft (Artikel 59 Nr. 4).

Zum Interesse

B.5.1. Die Flämische Regierung bestreitet das Interesse der klagenden Parteien hinsichtlich der Nichtigklärung der angefochtenen Bestimmungen. Ihr Interesse sei nur ein mittelbares und hypothetisches.

B.5.2. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof setzen voraus, dass jegliche natürliche oder juristische Person, die eine Klage auf Nichtigklärung einreicht, ein Interesse nachweist. Dieses vorausgesetzte Interesse liegt nur bei den Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Norm unmittelbar und nachteilig beeinflusst werden könnte.

B.5.3. Die klagenden Parteien in den verbundenen Rechtssachen mit den Nummern 6603 und 6604 sind in Gerichtsverfahren verwickelt, in denen sie geltend machen, dass eine Zulassung für eine Handelsniederlassung gemäß Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 gegenstandslos geworden sei. Die klagenden Parteien wenden sich gegen die angefochtenen Bestimmungen, weil diese Bestimmungen bezwecken würden, der erwähnten Zulassung für eine Handelsniederlassung rückwirkend zur Wirksamkeit zu verhelfen. Die klagende Partei in der Rechtssache mit der Nummer 6603 trägt vor, dass die angefochtenen Bestimmungen sich auf ihre städtebauliche Politik und auf ihre Politik im Hinblick auf Handelsniederlassungen und Mobilität auswirken würden, in die der Verfall dieser Zulassung einbezogen worden sei. Die klagende Partei in der Rechtssache mit der Nummer 6604 trägt vor, dass die Rückwirkung der erwähnten Zulassung für eine Handelsniederlassung ihre eigenen Chancen beeinträchtige, eine Zulassung für eine Handelsniederlassung in Bezug auf ein anderes, in derselben städtebaulichen Zone gelegenes Projekt zu bekommen.

B.5.4. Die klagenden Parteien tragen plausibel vor, dass sie unmittelbar und nachteilig durch die angefochtenen Bestimmungen beeinflusst werden könnten.

B.6. Die Einrede wird verworfen.

Zur Begründetheit

Zum zweiten Klagegrund in der Rechtssache mit der Nummer 6604

B.7. Die klagende Partei in der Rechtssache mit der Nummer 6604 macht mit ihrem zweiten Klagegrund einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Nichtrückwirkung durch die Artikel 52 und 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 geltend.

Die klagende Partei ist der Auffassung, dass die Bedingungen für die Anwendbarkeit des angefochtenen Artikels 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 unklar seien, was Anlass zu Rechtsunsicherheit gäbe. Da sich dieser Klagegrund auf die Tragweite der angefochtenen Bestimmungen bezieht und außerdem, im Fall der Bejahung der Begründetheit, nicht nur zur Nichtigerklärung von Artikel 52 führen würde, sondern auch zur Folge hätte, dass der angefochtene Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016, der dessen Inkrafttreten regelt, gegenstandslos werden würde, ist zunächst dieser einer Prüfung zu unterwerfen.

B.8.1. Nach dem angefochtenen Artikel 52 Absatz 1 des Dekrets vom 15. Juli 2016 wird die Verfallsfrist ausgesetzt, die in Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 für die noch gültigen Zulassungen vorgesehen ist, die in Anwendung der föderalen Rechtsvorschriften erteilt worden sind, « solange eine Klage auf Nichtigerklärung der Zulassung beim Staatsrat sowie eine Klage auf Nichtigerklärung etwaiger anderer für das Projekt benötigter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen beim Staatsrat oder beim Rat für Genehmigungsanfechtungen anhängig ist ».

In der Begründung heißt es zu dieser Bestimmung:

« Deze schorsingsregeling moet de huidige onbillijkheid wegnemen waarbij in sommige gevallen een vergunning betreffende de handelsvestiging niet kan uitgevoerd worden omdat andere noodzakelijke vergunningen niet uitvoerbaar zijn omwille van vernietigingsprocedures, terwijl anderzijds de vervaltermijn, voorzien om de projecthouder aan te zetten tot realisatie van zijn project, blijft doorlopen. Met deze bepaling wordt aldus de

huidige regeling afgestemd op de regeling voorzien voor de omgevingsvergunning, in afwachting van de volledige inwerkingtreding van de omgevingsvergunning » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, Nr. 767/1, p. 85).

B.8.2. Die klagende Partei ist der Ansicht, dass unklar sei, ob es sich bei den Bedingungen für eine Aussetzung der Verfallsfrist, die im angefochtenen Artikel 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 erwähnt seien, um kumulative Bedingungen handele oder nicht. Außerdem sei die Tragweite des Wortlauts « etwaiger anderer für das Projekt benötigter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen » derart weitläufig, dass Rechtsuchende nicht in angemessener Weise vorhersehen könnten, unter welchen Umständen die Frist ausgesetzt beziehungsweise nicht ausgesetzt werde.

B.8.3. In der parlamentarischen Vorbereitung zum angefochtenen Artikel 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 wird zum Ausdruck gebracht, dass « die in Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 [...] vorgesehene Verfallsfrist ausgesetzt wird, solange eine Klage auf Nichtigerklärung der Zulassung oder etwaiger anderer für dasselbe Projekt benötigter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen beim Staatsrat anhängig ist » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2015-2016, Nr. 767/1, S. 85).

Das Wort « und » ist ein nebenordnendes Bindewort, das je nach Kontext sowohl eine kumulative als auch eine alternative Bedeutung haben kann.

Aus der parlamentarischen Vorbereitung geht eindeutig hervor, dass es sich bei den in der angefochtenen Bestimmung genannten Aussetzungsbedingungen um alternative und nicht um kumulative Bedingungen handelt. Das ergibt sich auch aus der *ratio legis* dieser Bestimmung, wie sie in der in B.8.1 erwähnten parlamentarischen Vorbereitung zum Ausdruck kommt. Der angefochtene Artikel 52 möchte verhindern, dass die Verfallsfrist - die als solche vorgesehen ist, um den Zulassungsinhaber dazu anzuhalten, das zugelassene Projekt zu verwirklichen -, läuft, solange die Möglichkeit zur Verwirklichung dieses Projekts prekär ist, weil der Zulassungsinhaber nicht über alle benötigten Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen verfügt. Es reicht aus, dass die Zulassung einer Handelsniederlassung oder eine der anderen benötigten Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen beim Staatsrat oder beim Rat für Genehmigungsanfechtungen angefochten wird, damit eine Unsicherheit über die Möglichkeit zur Verwirklichung des Projekts entsteht und die Aussetzung der Verfallsfrist sich aufdrängt.

B.8.4. Im Lichte der vorerwähnten *ratio legis* ist die Verwendung der Worte « etwaiger anderer für das Projekt benötigter Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen » gleichfalls hinreichend deutlich. Es bezieht sich offenbar auf alle Genehmigungen, Erlaubnisse oder Gestattungen, die durch die zuständige Behörde zu erteilen sind, damit das Projekt, das Gegenstand der Zulassung für eine Handelsniederlassung ist, verwirklicht werden kann.

B.9.1. Die klagende Partei in der Rechtssache mit der Nummer 6604 trägt darüber hinaus vor, dass die Tragweite des Erfordernisses, über eine « noch gültige Zulassung » zu verfügen, unklar sei, da diesbezüglich ein Widerspruch zwischen der parlamentarischen Vorbereitung und den angefochtenen Bestimmungen bestehe. Sie nimmt diesbezüglich Bezug auf die Erklärung während der parlamentarischen Vorbereitung, dass Artikel 52 auf eine « noch am Tag der Veröffentlichung dieses Dekrets im *Belgischen Staatsblatt* gültige Zulassung » anwendbar sei (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2015-2016, Nr. 767/1, S. 85).

B.9.2. Gemäß Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 wird Artikel 52 desselben Dekrets ab dem 1. Juli 2014 wirksam. Es ist folglich eindeutig, dass mit den Worten « noch gültige Zulassungen » in der letztgenannten Bestimmung die Zulassungen gemeint sind, die an diesem Datum noch gültig waren. Diese Lesung wurde außerdem ausdrücklich während der parlamentarischen Vorbereitung bestätigt (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2015-2016, Nr. 767/5, S. 22). Aus den Darlegungen zum ersten Klagegrund in den verbundenen Rechtssachen, durch den die Rückwirkung von Artikel 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 beanstandet wird, geht schließlich hervor, dass die klagenden Parteien die angefochtenen Bestimmungen in diesem Sinne aufgefasst haben.

B.10. Da mithin keine Unklarheit über die Tragweite der angefochtenen Bestimmungen herrscht, liegt keine diskriminierende Beeinträchtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit vor.

B.11. Der zweite Klagegrund in der Rechtssache mit der Nummer 6604 ist unbegründet.

Zum ersten Klagegrund in den Rechtssachen mit den Nummern 6603 und 6604

B.12.1. Die klagenden Parteien machen mit ihrem ersten Klagegrund eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Zivilgesetzbuches, dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauens sowie dem Grundsatz der Nichtrückwirkung durch Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 geltend, da diese Bestimmung Artikel 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 rückwirkend zur Wirksamkeit ver helfe und somit endgültig abgeschlossene Situationen beeinträchtigt sowie anhängige Rechtsstreitigkeiten beeinflusse, ohne dass dies hinreichend gerechtfertigt sei.

B.12.2. Der Gerichtshof ist nicht befugt, die angefochtene Bestimmung auf ihre Rechtmäßigkeit vor dem Hintergrund gesetzeskräftiger Rechtsnormen, die nicht die Zuständigkeitsverteilung regeln, zu prüfen. Er prüft allerdings, ob der allgemeine Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze, wie er nämlich in Artikel 2 des Zivilgesetzbuches festgelegt ist, beachtet wurde.

B.13.1. Die Nichtrückwirkung von Gesetzen ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Inhalt des Rechtes vorhersehbar und zugänglich ist, sodass der Rechtssuchende in vernünftiger Weise die Folgen einer bestimmten Handlung zu dem Zeitpunkt vorhersehen kann, an dem die Handlung ausgeführt wird. Die Rückwirkung kann nur gerechtfertigt werden, wenn sie unerlässlich ist für die Verwirklichung einer Zielsetzung allgemeinen Interesses.

Wenn sich herausstellt, dass die Rückwirkung außerdem zum Ziel oder zur Folge hat, dass der Ausgang von Gerichtsverfahren in einem bestimmten Sinne beeinflusst wird oder dass die Rechtsprechungsorgane daran gehindert werden, über eine anhängige Rechtsfrage zu befinden, verlangt es die Natur des streitgegenständlichen Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe allgemeinen Interesses dieses Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer bestimmten Kategorie von Bürgern die allen gebotenen Justizgarantien beeinträchtigt.

B.13.2. Da der angefochtene Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 das Inkrafttreten von Artikel 52 mit rückwirkender Kraft festlegt, könnte der Ausgang von anhängigen Gerichtsverfahren geändert werden, weil die Rechtsprechungsorgane aufgrund

dieser Bestimmungen werden feststellen müssen, dass eine Zulassung, die aufgrund von Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 gegenstandslos geworden war, erneut Gültigkeit erlangt. Folglich hat der Gerichtshof zu prüfen, ob die Rückwirkung für die Verwirklichung einer Zielsetzung allgemeinen Interesses unerlässlich ist und durch außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe allgemeinen Interesses gerechtfertigt ist.

B.14.1. Das rückwirkende Inkrafttreten des angefochtenen Artikels 52 wurde in der Begründung wie folgt gerechtfertigt:

« Om redenen van gelijkheid en billijkheid is het noodzakelijk de schorsingsregeling die, middels het ontworpen artikel 52 (dat samen met artikel 53 moet worden gelezen), de onbillijkheid van de vervalregeling zoals voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 moet wegnemen, toe te passen op de vergunningen handelsvestiging die op het ogenblik van de bevoegdheidsoverdracht inzake de handelsvestiging naar de gewesten, zijnde 1 juli 2014, nog uitvoerbaar waren. Van deze bevoegdheidsoverdracht wordt gebruikgemaakt om de ondernemers die op 1 juli 2014 beschikten over een vergunning handelsvestiging, de nodige rechtszekerheid te verlenen. Vermits de bevoegdheid inzake de handelsvestiging vóór 1 juli 2014 bij de federale overheid lag, kan de inwerkingtreding van de slotbepaling die middels onderhavig decreet wordt ingevoerd zich niet situeren vóór de datum van 1 juli 2014. De datum van 1 juli 2014 is aldus inherent verbonden aan de bevoegdheidsrechtelijke verdeling. De retroactieve werking van het ontworpen artikel 52 is derhalve onontbeerlijk om de gelijkheid te bewaren tussen alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare vergunning handelsvestiging en om maximaal de onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren. Het is passend erop te wijzen dat de Raad van State reeds in arresten het standpunt heeft ingenomen dat zolang er onzekerheid is over de geldigheid van een machtiging en van de ermee samenhangende verplichtingen, de toegekende termijn om de machtiging aan te wenden wordt gestuit ten aanzien van degene die nalaat er gebruik van te maken :

[...].

De voorgestelde bepaling zorgt aldus voor een rechtszekere verankering van deze stelling van de Raad van State » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, Nr. 767/1, pp. 89-90).

B.14.2. Daraus ergibt sich, dass der Dekretgeber die Rückwirkung von Artikel 52 des Dekrets vom 15. Juli 2016 für « unentbehrlich [erachtet hat], um die Gleichheit zwischen allen Inhabern einer am 1. Juli 2014 ausführbaren Zulassung für eine Handelsniederlassung zu wahren und um die Unbilligkeit weitestmöglich zu begrenzen und Rechtssicherheit zu schaffen ».

B.14.3. Die Unbilligkeit und das Erfordernis der Rechtssicherheit, auf die sich der Dekretgeber bezieht, betrifft die Situation, die sich seiner Meinung nach aus Artikel 13 des Gesetzes vom 13. August 2004 ergibt, « wonach eine Zulassung für eine Handelsniederlassung in bestimmten Fällen nicht ausgeführt werden kann, weil andere notwendige Genehmigungen wegen Nichtigkeitsverfahren nicht ausführbar sind, während jedoch die Verfallsfrist, die den Projektinhaber zur Verwirklichung seines Projekts anhalten soll, ununterbrochen weiterläuft » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2015-2016, Nr. 767/1, S. 85).

B.15.1. Es gehört zur Ermessensfreiheit des Dekretgebers, zu entscheiden, auf welche Weise er die auf die Regionen übertragenen Zuständigkeiten in Anspruch nimmt und er darf dabei eine andere Regelung verabschieden als diejenige, die nach den davor gültigen föderalen Rechtsvorschriften in Kraft war. Die Begrenzung der Unbilligkeit, wozu die frühere föderale Regelung über den Verfall der Zulassung für eine Handelsniederlassung nach Auffassung des Dekretgebers Anlass gibt, ist zwar ein Ziel, das ihn dazu bewegen kann, diese Regelung zu ändern, jedoch rechtfertigt es als solches nicht, der angefochtenen Bestimmung rückwirkend zur Wirksamkeit zu verhelfen.

B.15.2. Gleiches gilt in Bezug auf das Ziel, die durch den Dekretgeber angeführte Rechtsprechung des Staatsrats gesetzlich zu verankern. Diese Rechtsprechung betraf zudem lediglich Streitsachen, bei denen die Zulassung einer Handelsniederlassung selbst beanstandet wurde, und hatte eine eingeschränktere Tragweite als der angefochtene Artikel 52. Darüber hinaus konnte diese Rechtsprechung nicht als derart endgültig und vorhersehbar angesehen werden, dass die Rechtssuchenden deswegen berechnete Erwartungen in Bezug auf die Gültigkeit der Zulassung, die auf der Grundlage der föderalen Rechtsvorschriften erteilt worden war und die keine Aussetzung der Verfallsfrist vorsah, hegen konnten.

B.16.1. Die Rückwirkung des angefochtenen Artikels 52 wird ebenso gerechtfertigt durch das Erfordernis, alle Inhaber einer am 1. Juli 2014 noch gültigen Zulassung für Handelsniederlassungen gleichzubehandeln. Bei der Wahl dieses Datums wird auf die Tatsache verwiesen, dass die Regionen seit diesem Datum für die Handelsniederlassungen, einschließlich der entsprechenden Zulassungen, zuständig seien.

B.16.2. Die Tatsache, dass die Flämische Region seit dem 1. Juli 2014 für die Regelung der Handelsniederlassungen zuständig ist, begrenzt ihre Zuständigkeit in zeitlicher Hinsicht, vermag jedoch nicht zu rechtfertigen, dass die neue Regelung rückwirkend ab diesem Datum gilt. Solange der Dekretgeber seine Zuständigkeit nicht in Anspruch genommen hatte, waren schließlich weiterhin die davor gültigen föderalen Rechtsvorschriften anwendbar. Der Dekretgeber darf die Rechtsordnung nicht ohne Beachtung der in B.13.1 erwähnten Bedingungen rückwirkend ändern.

B.16.3. Die Personen, die am 1. Juli 2014 über eine gültige Zulassung einer Handelsniederlassung verfügten, befanden sich zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der angefochtenen Bestimmungen in grundlegend unterschiedlichen Situationen, je nachdem, ob die Zulassung zu dem Zeitpunkt aufgrund der früheren föderalen Rechtsvorschriften gegenstandslos geworden war oder nicht.

B.17.1. Ohne die Rückwirkung, die Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 für Artikel 52 vorsieht, wäre letztgenannte Bestimmung gemäß Artikel 59 am Datum der Veröffentlichung des Dekrets im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft getreten. Folglich wäre Artikel 52, durch dessen sofortiges Inkrafttreten, nur anwendbar auf die Inhaber einer Zulassung für eine Handelsniederlassung, die an diesem Datum noch gültig war.

Indem dieser Bestimmung rückwirkend zur Wirksamkeit verholfen wird, sollen die Wirkungen des Artikels 59 Nr. 4 des Dekrets dementsprechend den Personen zugutekommen, die am 1. Juli 2014 über eine gültige Zulassung verfügten, deren Zulassung jedoch am Datum der Veröffentlichung des beanstandeten Dekrets im *Belgischen Staatsblatt* aufgrund der früheren föderalen Regelung bereits gegenstandslos geworden war. Die Rückwirkung des angefochtenen Artikels 52 kann ja zur Folge haben, dass die gegenstandslos gewordenen Zulassungen für eine Handelsniederlassung von Rechts wegen erneut gültig werden. Somit schützt die Regelung in erster Linie private Interessen.

Die Personen, deren Zulassung für eine Handelsniederlassung aufgrund der früheren föderalen Rechtsvorschriften vor dem Zustandekommen des Dekrets vom 15. Juli 2016 gegenstandslos geworden war, konnten keine berechtigten Erwartungen hegen, dass ihre Zulassung durch ein Eingreifen des Dekretgebers doch noch mit rückwirkender Kraft wirksam werden würde.

B.17.2. Eine solche rückwirkende Kraft hat zur Folge, dass in endgültig abgeschlossene Situationen eingegriffen wird, und kann das berechtigte Vertrauen und die Rechtssituation von Personen, bei denen es sich nicht um ehemalige Zulassungsinhaber handelt, beeinträchtigen. Es ist schließlich möglich, dass infolge des Verfalls einer Zulassung für eine Handelsniederlassung von den ursprünglichen Zulassungsinhabern abweichende Personen eine Zulassung für eine Handelsniederlassung für dasselbe räumliche Gebiet erhalten haben und bereits Investitionen getätigt haben, um ihr Projekt zu verwirklichen. Außerdem ist es möglich, dass die für die Zulassungserteilung zuständige Behörde ihre politischen Richtlinien in Bezug auf den betreffenden Standort unter Berücksichtigung des Verfalls einer Zulassung überarbeitet hat und ihr Handeln darauf abgestimmt hat. Abschließend ist zu erwähnen, dass es auch möglich ist, dass andere Dritte bestimmte Rechtshandlungen aufgrund dieser Situation vorgenommen haben.

B.17.3. Soweit das von Rechts wegen vorgesehene erneute Wirksamwerden von gegenstandslos gewordenen Zulassungen mithin Anlass dazu geben kann, dass gleichzeitig nebeneinander, sich gegenseitig widersprechende Entscheidungen zu Zulassungen und politischen Richtlinien bestehen, oder dass das berechtigte Vertrauen der Bürger beeinträchtigt werden kann, wirken sich die angefochtenen Bestimmungen nachteilig auf die Rechtssicherheit in Bezug auf Dritte aus, die bei ihrem Handeln von einem Verfall der erteilten Zulassungen für eine Handelsniederlassung ausgegangen sind.

Der angefochtene Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 schafft daher kein gerechtes Gleichgewicht zwischen den privaten Interessen der ehemaligen Zulassungsinhaber einerseits und den Interessen der Behörden und anderer Dritter andererseits, die ihr Handeln auf den Verfall der erwähnten Zulassungen abgestimmt hatten.

B.17.4. Die Abhilfe, mit rückwirkender Kraft, in Bezug auf die Situation der Personen, die am 1. Juli 2014 noch eine gültige Zulassung für eine Handelsniederlassung hatten, kann nicht als notwendig für die Verwirklichung einer Zielsetzung allgemeinen Interesses angesehen werden und ist nicht durch außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe allgemeinen Interesses gerechtfertigt.

B.18. Der erste Klagegrund in der Rechtssache mit der Nummer 6603 und der erste Klagegrund in der Rechtssache mit der Nummer 6604 sind begründet. Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets vom 15. Juli 2016 ist demnach für nichtig zu erklären.

B.19. Angesichts dessen, dass der zweite und der dritte Klagegrund in der Rechtssache mit der Nummer 6603 nicht zu einer umfassenderen Nichtigerklärung führen können, erübrigt sich insoweit eine Prüfung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Artikel 59 Nr. 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 15. Juli 2016 über die integrale Handelsniederlassungspolitik für nichtig.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 26. April 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

E. De Groot