



Verfassungsgerichtshof

**Entscheidung Nr. 109/2024
vom 3. Oktober 2024
Geschäftsverzeichnisnr. 8197**

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b)* des Flämischen Raumordnungskodex, erhoben von Margot Van Reck und Jan Gheysens.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Luc Lavrysen und Pierre Nihoul, und den Richtern Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters und Magali Plovie, unter Assistenz des Kanzlers Frank Meerschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten Luc Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof am 25. März 2024 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 26. März 2024 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b)* des Flämischen Raumordnungskodex (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 20. August 2009, zweite Ausgabe): Margot Van Reck und Jan Gheysens, unterstützt und vertreten durch RA Philippe Vande Castele, in Antwerpen zugelassen.

Am 9. April 2021 haben die referierenden Richter Yasmine Kherbache und Michel Pâques in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, die Untersuchung der Rechtssache durch einen Vorverfahrensentscheid zu erledigen.

Es wurden keine Schriftsätze eingereicht.

Die Vorschriften des vorerwähnten Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigkeitsklärung von Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b*) des Flämischen Raumordnungskodex.

Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« Les recours relatifs aux décisions de validation ou d'enregistrement sont introduits dans une échéance de quarante-cinq jours, qui prend cours comme suit :

[...]

2° en ce qui concerne les décisions d'enregistrement :

a) soit le jour suivant la notification, lorsqu'une telle notification est requise;

b) soit le jour suivant la date d'inscription de la construction dans le registre des autorisations, dans tous les autres cas ».

B.2. Die Nichtigkeitsklage wurde aufgrund von Artikel 4 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof eingereicht, der bestimmt, dass eine neue Frist von sechs Monaten für die Einreichung einer Klage auf Nichtigkeitsklärung eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer Ordonnanz unter anderem jeglicher natürlichen oder juristischen Person, die ein Interesse nachweist, gewährt wird, wenn der Gerichtshof auf eine Vorabentscheidungsfrage hin erklärt hat, dass dieses Gesetz, dieses Dekret oder diese Ordonnanz insbesondere gegen eine der in Artikel 1 erwähnten Regeln verstößt.

In seinem Entscheid Nr. 140/2023 vom 19. Oktober 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.140) hat der Gerichtshof für Recht erkannt:

« Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b*) des Flämischen Raumordnungskodex verstößt gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention ».

B.3. Die klagenden Parteien führen an, dass ihre Wohnung an eine Parzelle mit einem Baugrenze, der Gegenstand eines Antrags auf Aufnahme « als genehmigt geltend » in das

Genehmigungsregister sei. In Ermangelung einer öffentlichen Untersuchung und der Veröffentlichung einer Registrierungsentscheidung liefen sie Gefahr, nicht rechtzeitig über eine solche Entscheidung informiert zu sein, um gemäß dem angefochtenen Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b*) des Flämischen Raumordnungskodex eine zulässige Nichtigkeitsklage beim Rat für Genehmigungsstreitsachen einreichen zu können.

B.4. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch die angefochtene Bestimmung gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 9 des Übereinkommens von Aarhus vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

B.5. In seinem Entscheid Nr. 140/2023 hat der Gerichtshof für Recht erkannt:

« B.7. Die Vorabentscheidungsfragen betreffen die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 4.8.11 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex, insofern nach dieser Bestimmung die Beschwerdefrist für einen Interesse habenden Dritten, das heißt die Person, ‘ die unmittelbar oder mittelbar eine Beeinträchtigung oder Nachteile infolge der Registrierungsentscheidung erfahren kann ’ (Artikel 4.8.11 § 1 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex), am Tag nach der Aufnahme des Baus als genehmigt geltend in das Genehmigungsregister zu laufen beginnt.

Somit beziehen sich die Vorabentscheidungsfragen ausschließlich auf Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b*) des Flämischen Raumordnungskodex, der den Beginn der Beschwerdefrist für die Fälle festlegt, in denen keine Notifizierung der Registrierungsentscheidung erforderlich ist. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung auf diese Bestimmung.

B.8. Nach dem Wortlaut der ersten Vorabentscheidungsfrage führt die fragliche Bestimmung zu einem Behandlungsunterschied zwischen einem Interesse habenden Dritten, der eine Beschwerde gegen eine Registrierungsentscheidung einlegen möchte, und einem Interesse habenden Dritten, der eine Beschwerde gegen eine Umgebungsgenehmigung einlegen möchte. Im letztgenannten Fall beginnt die Beschwerdefrist von fünfundvierzig Tagen zu laufen an ‘ dem Tag nach dem ersten Tag des Aushangs der Entscheidung ’ gemäß Artikel 105 § 3 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 25. April 2014 ‘ über die Umgebungsgenehmigung ’ (nachstehend: Dekret vom 25. April 2014). Der Rat für Genehmigungsstreitsachen befragt den Gerichtshof zu der Vereinbarkeit dieses Behandlungsunterschieds mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 9 des Übereinkommens von Aarhus vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (nachstehend: Übereinkommen von Aarhus).

B.9.1. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.9.2. Artikel 13 der Verfassung gewährleistet das Recht auf gerichtliches Gehör bei dem Richter, den das Gesetz bestimmt.

Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet ebenfalls das Recht, von einem Gericht gehört zu werden, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat.

B.10.1. Das Recht auf gerichtliches Gehör kann Zulässigkeitsbedingungen unterliegen. Diese Bedingungen dürfen allerdings nicht dazu führen, dass das Recht dergestalt eingeschränkt wird, dass seine Substanz angetastet wird. Dies wäre der Fall, wenn die Einschränkungen kein rechtmäßiges Ziel verfolgen oder wenn es zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel keinen vernünftigen Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit gibt. Die Vereinbarkeit solcher Einschränkungen mit dem Recht auf gerichtliches Gehör hängt von besonderen Aspekten des fraglichen Verfahrens ab und wird im Lichte des Verfahrens insgesamt beurteilt (EuGHMR, 24. Februar 2009, *L'Érablière A.S.B.L. gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29. März 2011, *RTBF gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 69; 18. Oktober 2016, *Miessen gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17. Juli 2018, *Ronald Vermeulen gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.10.2. Insbesondere bezwecken die Regeln bezüglich der Formalitäten und Fristen für die Rechtsmittel, eine geordnete Rechtspflege zu gewährleisten und die Gefahren von Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Diese Regeln dürfen die Rechtsuchenden jedoch nicht daran hindern, die verfügbaren Rechtsmittel geltend zu machen.

Außerdem müssen die Gerichte bei der Anwendung der Verfahrensregeln sowohl einen übertriebenen Formalismus, der die Fairness des Verfahrens beeinträchtigen würde, als auch eine übertriebene Flexibilität, die zur Folge hätte, dass die durch das Gesetz festgelegten Verfahrensbedingungen aufgehoben würden, vermeiden (EuGHMR, 26. Juli 2007, *Walchli gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD003578703, § 29; 25. Mai 2004, *Kadlec und andere gegen Tschechische Republik*, ECLI:CE:ECHR:2004:0525JUD004947899, § 26). Das Recht auf gerichtliches Gehör wird in der Tat beeinträchtigt, wenn seine Regelung nicht mehr den Zielen der Rechtssicherheit und der geordneten Rechtspflege dient und eine Art Schranke bildet, die den Rechtsuchenden daran hindert, seinen Streitfall zur Sache durch das zuständige Rechtsprechungsorgan beurteilen zu lassen (EuGHMR, 18. Oktober 2016, *Miessen gegen Belgien*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

[...]

B.12. Obwohl beide mit dem Genehmigungsstand eines Baus zusammenhängen, haben die Umgebungsgenehmigungen und die Registrierungsentscheidungen eine unterschiedliche Tragweite.

Eine Umgebungsgenehmigung ist ‘die schriftliche Entscheidung der genehmigungserteilenden Behörde über die Genehmigung eines genehmigungspflichtigen Projekts’ (Artikel 2 Absatz 1 Nr. 7 des Dekrets vom 25. April 2014). Eine solche Genehmigung wird gemäß einem gewöhnlichen oder einem vereinfachten Verfahren erteilt, wobei gegebenenfalls eine öffentliche Untersuchung organisiert werden muss und verschiedene Stellungnahmen eingeholt werden müssen (Kapitel 2 desselben Dekrets). Es geht um die Genehmigung städtebaulicher Handlungen, die grundsätzlich noch nicht vorgenommen worden sind und bei denen die genehmigungserteilende Behörde der Ansicht ist, dass sie unter anderem die städtebaulichen Vorschriften und die gute Raumordnung beachten.

Eine Registrierungsentscheidung ist eine Verwaltungsentscheidung, ‘durch die ein Bau als “genehmigt geltend” in das Genehmigungsregister aufgenommen wird oder eine solche Aufnahme verweigert wird’ (Artikel 4.8.2 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex). Die Zuständigkeit des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums ist dabei auf eine aktive Untersuchung der verfügbaren Beweismittel beschränkt, mit dem Ziel, zu überprüfen, ob die Bauten tatsächlich vor dem 22. April 1962 beziehungsweise im Zeitraum ab dem 22. April 1962 bis zum ersten Inkrafttreten des Sektorenplans errichtet worden sind (siehe auch Rat für Genehmigungsstreitsachen, 12. November 2020, Nr. RvVb-A-2021-0270, S. 11). Eine fehlende Übereinstimmung mit den städtebaulichen Vorschriften oder der guten Raumordnung kann nicht zur Verweigerung der Aufnahme in das Genehmigungsregister führen (siehe auch Rat für Genehmigungsstreitsachen, 21. April 2020, Nr. RvVb-A-1920-0762, S. 9). Die Vermutungen der Genehmigung bestehen außerdem ‘unabhängig von der Eintragung in das Genehmigungsregister, und zwar auf solche Weise, dass sehr deutlich ist, dass eine Berufung darauf wirksam erfolgen kann, auch wenn noch eine entsprechende Erwähnung im (Entwurf des) Genehmigungsregister(s) fehlt’ (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 107).

B.13.1. 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.13.2. Angesichts der Unterschiede zwischen Umgebungsgenehmigungen und Registrierungsentscheidungen ist der Dekretgeber nicht dazu verpflichtet, die Beschwerden gegen jede dieser Entscheidungen identischen Verfahrensvorschriften zu unterwerfen, was insbesondere für die Berechnung der Beschwerdefrist gilt. Der Gerichtshof muss gleichwohl prüfen, ob die Entscheidung des Dekretgebers, dass die Beschwerdefrist für Registrierungsentscheidungen am Tag nach der Aufnahme des Baus in das Genehmigungsregister zu laufen beginnt, gegebenenfalls das Recht von Interesse habenden Dritten auf Zugang zum Gericht auf unverhältnismäßige Weise beeinträchtigt.

B.14.1. Jede Gemeinde ist ‘verpflichtet, ein Genehmigungsregister zu schaffen, zu aktualisieren, jedermann zwecks Einsichtnahme bereitzuhalten und davon Auszüge nach den Bestimmungen dieses Kodex bereitzustellen’ (Artikel 5.1.2 § 2 des Flämischen

Raumordnungskodex). Das Genehmigungsregister ist ‘ für die Öffentlichkeit im Rathaus zugänglich ’ (Artikel 5.1.6 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

Dritte können folglich, wie die Flämische Regierung anführt, das Genehmigungsregister auf einfache Weise zu Rate ziehen. In den meisten Fällen ist ihnen jedoch nicht bekannt, dass ein Bau, der womöglich für sie eine Beeinträchtigung darstellt oder ihnen einen Nachteil zufügt, als genehmigt geltend in dieses Register aufgenommen wurde. Bauten, für die eine Vermutung der Genehmigung gilt und bei denen eine Registrierungsentscheidung getroffen wird, bestehen nämlich *per definitionem* bereits seit langer Zeit in unverändertem Zustand. Weder der Antragsteller noch die Gemeinde ist verpflichtet, die Absicht der Aufnahme in das Genehmigungsregister bekannt zu machen, noch ist es erforderlich, eine öffentliche Untersuchung zu organisieren. Der Flämische Raumordnungskodex sieht darüber hinaus keine andere Form der Bekanntmachung der Registrierungsentscheidung in Bezug auf Dritte, wie einen Aushang, vor.

B.14.2. Außerdem kann eine Aufnahme in das Genehmigungsregister als genehmigt geltend mit Rechtsfolgen verbunden sein, auch wenn die Vermutung der Genehmigung grundsätzlich unabhängig von einer solchen Aufnahme besteht. In Bezug auf die bestehenden Bauten, die zwischen dem 22. April 1962 und dem ersten Inkrafttreten des Sektorenplans errichtet worden sind, kann die Vermutung der Genehmigung nämlich ‘ mittels eines Protokolls oder einer nicht anonymen Beschwerdeschrift bestritten [werden], jeweils aufgesetzt innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Hochziehen oder Errichten des Baus ’ (Artikel 4.2.14 § 2 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex). Dieser Gegenbeweis kann jedoch ‘ nicht mehr erbracht werden, sobald der Bau seit einem Jahr als genehmigt geltend im Genehmigungsregister eingetragen ist ’ (Artikel 4.2.14 § 2 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

Nach der Begründung zum Dekret vom 27. März 2009 erfordert ‘ der Grundsatz der Rechtssicherheit und des berechtigten Vertrauens [...] in diesem Lichte, dass die Eintragung als “ genehmigt geltend ” somit nach einer angemessenen Frist von einem Jahr unanfechtbar wird ’, und kann ‘ die Entscheidung über die (Nicht-)Registrierung eines Baus (als genehmigt geltend), für den eine Vermutung gilt, rechtsbegründend [...] sein ’. Der Dekretgeber wollte damit ein ‘ geeignetes Gleichgewicht ’ ‘ zwischen der Vorrangigkeit des Gesetzes und dem Grundsatz der Rechtssicherheit ’ schaffen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, SS. 109-110; siehe auch Rat für Genehmigungsstreitsachen, 15. Januar 2019, Nr. RvVb-A-1819-0493, SS. 8-9).

B.14.3. Unter Berücksichtigung dieser Elemente sieht die fragliche Bestimmung eine unverhältnismäßig strenge Verpflichtung zur Wachsamkeit für Interesse habende Dritte vor, die gegen eine Registrierungsentscheidung eine Beschwerde beim Rat für Genehmigungsstreitsachen einreichen möchten. Es kann vernünftigerweise nicht von einem Anwohner erwartet werden, dass er das Genehmigungsregister sehr regelmäßig zu Rate zieht, um bloß zu überprüfen, ob darin Bauten aufgenommen wurden, die für ihn mit einer Beeinträchtigung oder Nachteilen verbunden sein könnten. Das gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass die Informationen im Genehmigungsregister ‘ nach Katasterparzelle geordnet ’ sind (Artikel 5.1.2 § 1 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex), und es insbesondere in einer dicht bebauten Umgebung nicht ausgeschlossen ist, dass Personen eine Beeinträchtigung oder Nachteile durch mehrere bestehende Bauten auf verschiedenen Katasterparzellen erfahren.

Das vom Dekretgeber verfolgte Ziel, dem Antragsteller so schnell wie möglich Rechtssicherheit zu geben, kann folglich nicht rechtfertigen, dass die Frist von fünfundvierzig Tagen für das Einlegen einer Beschwerde gegen eine Registrierungsentscheidung am Tag nach der Aufnahme des Baus als genehmigt geltend in das Genehmigungsregister zu laufen beginnt. Es sind andere Fristenregelungen und Formen der Bekanntmachung denkbar, die dem Antragsteller innerhalb einer angemessenen Frist Rechtssicherheit in Bezug auf den Genehmigungsstand des Baus bieten und dennoch das Recht eines Interesse habenden Dritten auf Zugang zum Gericht garantieren.

B.14.4. Der Umstand, dass der Gerichtshof mit seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 8/2011 entschieden hat, dass der Dekretgeber für die Beschwerdefrist bei Bestätigungsentscheidungen vorsehen durfte, dass diese am Tag nach der Aufnahme in das Genehmigungsregister zu laufen beginnt, lässt das Vorstehende unberührt. Wie der Gerichtshof in diesem Entscheid ausgeführt hat (B.13.3.3.5), waren die - mittlerweile aufgehobenen - Bestätigungsentscheidungen nämlich auf eine *as-built*-Bescheinigung beschränkt, in der erklärt wurde, dass Handlungen bezüglich eines Bauwerks oder eines Gebäudekomplexes nicht oder nur marginal von den genehmigten oder angemeldeten Plänen abweichen. Die Genehmigungsentscheidung wurde in der Regel durch Aushang bekannt gemacht, wodurch Interesse habende Dritte davon Kenntnis haben konnten, dass städtebauliche Handlungen vorgenommen werden sollten, und dieser Aushang hatte bereits eine Frist zur Anfechtung der Genehmigungsentscheidung in Gang gesetzt.

B.15. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b*) des Flämischen Raumordnungskodex unvereinbar ist mit den Artikeln 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Verbindung dieser Verfassungsbestimmungen mit Artikel 9 des Übereinkommens von Aarhus kann nicht zu einer umfassenderen Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen ».

B.6. Aus den gleichen Gründen wie denjenigen, die im Entscheid Nr. 140/2023 erwähnt wurden, ist der einzige Klagegrund begründet, sofern er aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 13 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet ist. Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b*) des Flämischen Raumordnungskodex wird folglich für nichtig erklärt.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Artikel 4.8.11 § 2 Nr. 2 Buchstabe *b*) des Flämischen Raumordnungskodex für nichtig.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 3. Oktober 2024.

Der Kanzler,

Der Präsident,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen