

Geschäftsverzeichnisnr. 5718
Entscheid Nr. 129/2014 vom 19. September 2014

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf die Artikel 4.2.24 und 4.4.20 des Flämischen Raumordnungskodex, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und F. Daoût, 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. 224.656 vom 16. September 2013 in Sachen Felix Willems gegen den Ständigen Ausschuss des Provinzialrates von Flämisch-Brabant, dessen Ausfertigung am 23. September 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Aus Artikel 4.2.24 des Flämischen Raumordnungskodex geht hervor, dass eine Regularisierungsgenehmigung für genehmigungspflichtige Handlungen möglich ist, die ohne Städtebaugenehmigung verrichtet wurden, wenn der Antrag auf Regularisierung nach allen städtebaulichen Regeln, Vorschriften und Kriterien günstig beurteilt wird.

Diese Regel gilt für alle, die genehmigungspflichtige Handlungen ohne Städtebaugenehmigung verrichtet haben.

Der Wiederaufbau einer gebietsfremden Wohnung oder Konstruktion (das heißt eine Handlung, die den Abbruch und die Ersetzung durch eine neue Konstruktion umfasst) ist eine genehmigungspflichtige Handlung (Artikel 4.4.13 und 4.4.17 des Flämischen Raumordnungskodex).

Wenn die Tatsache, dass es die ursprüngliche (oder alte) gebietsfremde Wohnung oder Konstruktion zum Zeitpunkt eines Antrags auf Regularisierung einer solchen Handlung nicht mehr gibt, und Artikel 4.4.20 des Flämischen Raumordnungskodex dazu führen würden, dass eine Regularisierungsgenehmigung für den Wiederaufbau einer gebietsfremden Wohnung oder Konstruktion nicht möglich ist (weil ein Abbruch dieser Wohnung oder Konstruktion ohne vorherige Genehmigung für den Umbau oder den Wiederaufbau stattgefunden hat), hat dies zur Folge, dass die Person, die ohne Genehmigung eine gebietsfremde Wohnung oder Konstruktion wiederaufgebaut hat, unmöglich eine Regularisierung für die von ihr verrichtete Handlung bekommen kann, und zwar einzig und allein deshalb, weil sie diese Handlung ohne Genehmigung verrichtet hat.

Steht dies nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem ein jeder eine Regularisierungsgenehmigung für genehmigungspflichtige Handlungen bekommen kann, die ohne Städtebaugenehmigung verrichtet wurden, wenn der Antrag auf Regularisierung nach allen städtebaulichen Regeln, Vorschriften und Kriterien befürwortend beurteilt wird, dieses Recht aber nicht gilt für die Person, die ohne Städtebaugenehmigung eine gebietsfremde Wohnung wiederaufgebaut hat, nur deshalb, weil sie für den Abbruch keine dieser Handlung vorangehende Städtebaugenehmigung für den Umbau oder den Wiederaufbau hatte? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Artikel 4.2.24 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« § 1. Eine Regularisierungsgenehmigung ist eine Städtebaugenehmigung oder eine Parzellierungsgenehmigung, die während oder nach der Ausführung von genehmigungspflichtigen Handlungen erteilt wird.

Bei der Beurteilung des Beantragten dienen die bestehenden Regeln, Städtebauvorschriften und etwaigen Parzellierungsvorschriften als Ausgangspunkt.

§ 2. Ein Antrag auf Regularisierung enthält eine Abschrift von etwaigen Protokollen, administrativen Entscheidungen und richterlichen Entscheidungen in Bezug auf das Bauwerk, die dem Antragsteller zur Kenntnis gebracht wurden.

§ 3. Die Nichtverfolgung eines Verstoßes durch die Behörden rechtfertigt an sich nicht die Regularisierung.

Die Sanktionierung eines Verstoßes schließt eine Regularisierung nicht aus.

§ 4. Die Regularisierungsgenehmigung wird erteilt unter Einhaltung der üblichen Beurteilungskriterien und nach dem üblichen Genehmigungsverfahren. Mit der Genehmigung können die in den Artikeln 4.2.19 und 4.2.20 angeführten Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Unbeschadet der üblichen Verpflichtungen zur Durchführung einer öffentlichen Untersuchung über einen Genehmigungsantrag gilt, dass in jedem Fall eine öffentliche Untersuchung vorgenommen werden muss, wenn der Gegenstand des Regularisierungsantrags sich in einem raumordnerisch gefährdeten Gebiet befindet ».

B.1.2. Artikel 4.4.20 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« § 1. Die in Unterabschnitt 2 erwähnten Möglichkeiten finden entsprechend Anwendung auf gebietsfremde Wohnungen oder andere Bauwerke, die ganz oder teilweise abgerissen wurden, wenn die beiden nachstehenden Bedingungen erfüllt sind:

1. Vor dem Abbruch wurde eine Städtebaugenehmigung zum Umbau oder Wiederaufbau erteilt, und der Antragsteller möchte den Plan nun anpassen oder auf Wiederaufbau umstellen.

2. Der Antrag wird innerhalb der Gültigkeitsfrist der ursprünglichen Städtebaugenehmigung zum Wiederaufbau oder zum Umbau eingereicht.

Jedes Mal, wenn in Unterabschnitt 2 die Rede vom bestehenden Bauvolumen eines Wohngebäudes oder eines anderen Bauwerks ist, wird darunter zur Anwendung von Absatz 1 das Bauvolumen vor dem Abbruch verstanden.

§ 2. Die Möglichkeiten, die infolge der Anwendung von § 1 geboten werden, gelten nicht in:

1. raumordnerisch gefährdeten Gebieten, mit Ausnahme von Parkgebieten;

2. Erholungsgebieten, das heißt die als solche in einem Raumordnungsplan ausgewiesenen Gebiete und die durch einen räumlichen Ausführungsplan geordneten Gebiete, die zur Kategorie der Gebietsbestimmung ' Erholung ' gehören ».

B.2. Aus der Vorabentscheidungsfrage geht auf ausreichend deutliche Weise hervor, dass der vorliegende Richter vom Gerichtshof erfahren möchte, ob die in Artikel 4.4.20 § 1 Absatz 1 Nr. 1 des Flämischen Raumordnungskodex vorgesehene Bedingung, um bei der Erteilung der Genehmigung für ein kürzlich abgerissenes gebietsfremdes Wohngebäude Abweichungen von Städtebauvorschriften zu erlauben, im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung stehe, wenn sie im Rahmen eines Antrags auf Regularisierungsgenehmigung im Sinne von Artikel 4.2.24 des Flämischen Raumordnungskodex angewandt werde. Eine Kategorie von Personen werde dadurch von der Möglichkeit, eine Regularisierungsgenehmigung zu erhalten, ausgeschlossen, insbesondere diejenigen, sie sich in der Situation befänden, in der vor dem Abbruch keine Städtebaugenehmigung für den Umbau oder den Wiederaufbau erteilt worden sei.

B.3. Die Raumordnung der Flämischen Region, der Provinzen und der Gemeinden wird festgelegt in räumlichen Strukturplänen, räumlichen Ausführungsplänen und Verordnungen (Artikel 1.1.3 des Flämischen Raumordnungskodex).

Die Raumordnung ist auf eine nachhaltige Raumentwicklung ausgerichtet, wobei der Raum zum Vorteil der heutigen Generation verwaltet wird, ohne dass die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen gefährdet werden. Dabei werden die raumordnerischen Bedürfnisse der verschiedenen gesellschaftlichen Tätigkeiten gleichzeitig miteinander abgewogen. Es werden die raumordnerische Tragfähigkeit, die Folgen für die Umwelt und die kulturellen, wirtschaftlichen, ästhetischen und sozialen Folgen berücksichtigt. Auf diese Weise wird eine raumordnerische Qualität angestrebt (Artikel 1.1.4 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.4. Durch Artikel 4.2.1 des Flämischen Raumordnungskodex wird ein Genehmigungssystem eingeführt für bestimmte Handlungen, darunter der Abbruch und der Wiederaufbau (Artikel 4.1.1 Nr. 6 des Flämischen Raumordnungskodex) eines Bauwerks (Artikel 4.1.1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex).

Die betreffenden Handlungen werden dadurch nicht unmöglich gemacht, sondern vielmehr im allgemeinen Interesse einer Aufsicht unterworfen. In diesem System erlaubt die zuständige

Behörde, die eine Städtebaugenehmigung für den Abbruch und den Wiederaufbau eines Bauwerks erteilt, etwas, das zuvor nicht erlaubt war.

B.5. Eine Städtebaugenehmigung kann auch abgegeben werden während oder nach der Ausführung von genehmigungspflichtigen Handlungen. Es handelt sich in diesem Fall um eine Regularisierungsgenehmigung.

Artikel 4.2.24 des Flämischen Raumordnungskodex über die Regularisierungsgenehmigung ist lediglich eine Bestätigung des Genehmigungssystems. Er stellt keinen getrennten Genehmigungsgrund dar. Die Regularisierungsgenehmigung wird erteilt unter Berücksichtigung der üblichen Beurteilungskriterien und gemäß dem üblichen Genehmigungsverfahren. Bei der Beurteilung des Beantragten gelten die bestehenden Regeln, Städtebauvorschriften und etwaigen Parzellierungsvorschriften als Ausgangspunkt.

Der bloße Umstand, dass die betreffende Genehmigung während oder nach der Verrichtung von genehmigungspflichtigen Handlungen abgegeben wurde, und nicht, bevor diese Handlungen begonnen werden, erfordert es nicht, dass das Genehmigungsverfahren unterschiedlich sein muss (Entscheid Nr. 8/2011 vom 27. Januar 2011, B.19.4.2).

B.6. Gemäß Artikel 4.3.1 § 1 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe a) des Flämischen Raumordnungskodex gilt unter anderem die Regel, dass die Genehmigung verweigert wird, wenn das Beantragte nicht mit den Städtebauvorschriften, die Verordnungsbestimmungen sind (Artikel 1.1.2 Nr. 13 des Flämischen Raumordnungskodex) oder Verordnungskraft haben (Artikel 7.4.4 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex), vereinbar ist. Ein Antrag, der nicht den Städtebauvorschriften entspricht, kann grundsätzlich nicht genehmigt werden.

B.7. In Kapitel 4 von Titel IV des Flämischen Raumordnungskodex werden jedoch die Möglichkeiten aufgelistet, bei der Erteilung der Genehmigung Abweichungen von Städtebauvorschriften zu erlauben. In Abschnitt 2 dieses Kapitels wird insbesondere bezüglich der Handlung des Wiederaufbaus am selben Ort unterschieden zwischen einem Antrag für ein « bestehendes » gebietsfremdes Wohngebäude oder Bauwerk (Unterabschnitt 2) und einem Antrag für ein « kürzlich abgerissenes » gebietsfremdes Wohngebäude oder Bauwerk (Unterabschnitt 3).

B.8. Über die grundsätzliche Möglichkeit, bei der Erteilung der Genehmigung Abweichungen von den Städtebauvorschriften zu erlauben, hat der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 151/2001 vom 28. November 2001 geurteilt:

« B.2.2. Die Genehmigung der Raumordnungspläne führte dazu, dass etliche bestehende, von vor den Sektorenplänen stammende Gebäude nicht mehr der Bestimmung des Gebiets entsprachen, in dem sie gelegen waren. Um den Eigentümern die Möglichkeit zu bieten, ihr unter Einhaltung der geltenden Vorschriften errichtetes Gebäude zu erhalten und den veränderten Bedürfnissen anzupassen, und um die aufgrund des Verfalls auftretende Wertminderung aufzuhalten, wurde in aufeinander folgenden gesetzlichen Regelungen die Möglichkeit vorgesehen, an den ‘ gebietsfremden ’ Gebäuden Umbau- und Vergrößerungsarbeiten vorzunehmen. Es handelte sich dabei stets um eine Ausnahmeregelung für bestehende Gebäude, die präzisen Voraussetzungen unterlag.

B.3.1. Laut Artikel 43 § 2 Absatz 6 a) des Dekrets vom 22. Oktober 1996 darf der bevollmächtigte Beamte nur unter der Bedingung von den Verordnungsvorschriften eines Sektorenplanentwurfs abweichen, dass der Antrag sich auf den Umbau - im Rahmen des bestehenden Bauvolumens - eines bestehenden Gebäudes bezieht, für das eine Baugenehmigung erteilt wurde, und nicht auf den vollständigen Wiederaufbau.

B.3.2. Sowohl aus dem Wortlaut als auch aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung geht eindeutig hervor, dass diese sich nur auf bestehende, tatsächlich errichtete Gebäude bezieht. Mit der Verabschiedung der beanstandeten Regelung durch das Dekret vom 13. Juli 1994 hat der Dekretgeber übrigens die Abweichungsmöglichkeiten für ‘ gebietsfremde ’ Gebäude einschränken wollen. Das Wesentliche der beanstandeten Bestimmung ist deshalb die Bedingung, dass es sich um bestehende Gebäude handeln muss, und diese Bedingung wird durch die unter B.2 dargelegten Zielsetzungen gerechtfertigt.

B.4. Die Erteilung einer Baugenehmigung für ein noch zu errichtendes Gebäude unterliegt der allgemeinen, in Artikel 42 des beanstandeten Dekrets enthaltenen Regelung. Ausgangspunkt dieser Regelung ist es, die Erteilung der Genehmigung grundsätzlich nur dann zu ermöglichen, wenn sie nicht im Widerspruch steht zu der planmäßigen Bestimmung des Gebiets.

B.5. Der Behandlungsunterschied zwischen einerseits dem Antragsteller, der eine Abweichung für ein bestehendes Gebäude, für das eine Baugenehmigung erteilt wurde, beantragt und demjenigen andererseits, der eine Baugenehmigung für ein noch zu errichtendes Gebäude beantragt, ergibt sich aus zwei gesetzlichen Bestimmungen, mit denen auf rechtmäßige Weise ein unterschiedliches Ziel verfolgt wird. Der beanstandete Behandlungsunterschied ist deshalb nicht diskriminierend ».

B.9. Wie aus den bereits angeführten Bestimmungen des Flämischen Raumordnungskodex hervorgeht, ist die Möglichkeit, bei der Erteilung der Genehmigung Abweichungen von den Städtebauvorschriften zu erlauben, weiter ausgedehnt worden.

Der fragliche Artikel 4.4.20 des Flämischen Raumordnungskodex ist eine Ausnahme zu der Bedingung, dass gebietsfremde Bauwerke zum Zeitpunkt des Genehmigungsantrags « bestehen » müssen. Diese Bestimmung wurde eingefügt durch das Dekret vom 27. März 2009 zur Anpassung und Ergänzung der Raumplanungs-, Genehmigungs- und Rechtsdurchsetzungspolitik. Zuvor bestand nicht die Möglichkeit, eine Genehmigung zu erhalten für den Wiederaufbau eines gebietsfremden Wohngebäudes, das zum Zeitpunkt des Genehmigungsantrags bereits abgerissen war.

B.10. Für den Wiederaufbau eines bestehenden gebietsfremden Wohngebäudes am selben Ort gilt nunmehr, dass eine Städtebaugenehmigung erteilt werden kann unter der Bedingung, dass die Anzahl der Wohnungen auf die bestehende Anzahl begrenzt bleibt. Wenn das bestehende Bauvolumen mehr als 1000 m^3 beträgt, ist das maximale Volumen des wiederaufgebauten Wohngebäudes auf 1000 m^3 begrenzt. Eine Städtebaugenehmigung kann nicht in raumordnerisch gefährdeten Gebieten (mit Ausnahme von Parkgebieten) und in Erholungsgebieten erteilt werden.

B.11. Für den Wiederaufbau eines kürzlich abgerissenen gebietsfremden Wohngebäudes oder Bauwerks gelten die gleichen Bedingungen, wobei unter dem bestehenden Bauvolumen das Bauvolumen vor dem Abbruch verstanden wird. Außerdem gelten folgende Zusatzbedingungen: (1) Vor dem Abbruch wurde eine Städtebaugenehmigung für den Umbau oder den Wiederaufbau erteilt, und der Antragsteller möchte den Plan nun anpassen oder auf Wiederaufbau umstellen, und (2) der Antrag wird eingereicht innerhalb der Gültigkeitsfrist der ursprünglichen Städtebaugenehmigung zum Wiederaufbau oder Umbau.

B.12. Es obliegt dem Dekretgeber zu bestimmen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen bei der Erteilung der Genehmigung Abweichungen von den Städtebauvorschriften erlaubt werden können. Er muss dabei jedoch die Artikel 10 und 11 der Verfassung einhalten.

B.13. Es kann vernünftigerweise davon ausgegangen werden, dass der Wiederaufbau eines bereits abgerissenen Wohngebäudes oder Bauwerks am selben Ort größere Auswirkungen auf die Raumordnung hat als der Wiederaufbau eines bestehenden Wohngebäudes.

Unter Berücksichtigung der weiten Ermessensbefugnis, über die der Dekretgeber bei der Festlegung seiner Politik in Bezug auf Städtebau und Raumordnung verfügt, entbehrt es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, hinsichtlich der Möglichkeit, bei der Erteilung der Genehmigung für den Wiederaufbau am selben Ort Abweichungen von Städtebauvorschriften zu erlauben, für einen Antrag bezüglich eines « kürzlich abgerissenen » gebietsfremden Wohngebäudes oder Bauwerks strengere Bedingungen aufzuerlegen als für einen Antrag bezüglich eines « bestehenden » gebietsfremden Wohngebäudes oder Bauwerks.

Diese Begründung gilt ebenfalls, wenn es sich um eine Regularisierungsgenehmigung handelt, die nämlich erteilt wird « unter Einhaltung der üblichen Beurteilungskriterien und nach dem üblichen Genehmigungsverfahren ».

Um die Zielsetzung einer nachhaltigen Raumordnung zu gewährleisten, konnte der Dekretgeber verlangen, dass vor dem Abbruch eine Städtebaugenehmigung für den Umbau oder den Wiederaufbau erteilt wurde. Dies trifft umso mehr zu, als die Personen, die dadurch von der Möglichkeit, eine Regularisierungsgenehmigung zu erhalten, ausgeschlossen werden, sich selbst in diese Situation versetzt haben, indem sie zu dem Abbruch übergegangen sind, bevor sie eine Städtebaugenehmigung zum Umbau oder zum Wiederaufbau besaßen.

B.14. Es ist daher nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, dass in dem Wortlaut der Vorabentscheidungsfrage «jeder eine Regularisierungsgenehmigung für genehmigungspflichtige Handlungen bekommen kann, die ohne Städtebaugenehmigung verrichtet wurden, wenn der Antrag auf Regularisierung nach allen städtebaulichen Regeln, Vorschriften und Kriterien befürwortend beurteilt wird, dieses Recht aber nicht gilt für die Person, die ohne Städtebaugenehmigung eine gebietsfremde Wohnung wiederaufgebaut hat, nur deshalb, weil sie für den Abbruch keine dieser Handlung vorangehende Städtebaugenehmigung für den Umbau oder den Wiederaufbau hatte ».

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel 4.2.24 und 4.4.20 des Flämischen Raumordnungskodex verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 19. September 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Alen