

Geschäftsverzeichnissnr. 2668
Urteil Nr. 26/2004 vom 11. Februar 2004

URTEIL

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 70 Absätze 2 bis 6 des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, ersetzt durch Artikel 33 des Dekrets der Wallonischen Region vom 18. Juli 2002, erhoben von J. Boesmans und A.-M. Hene.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus dem Richter und stellvertretenden Vorsitzenden P. Martens und dem Vorsitzenden A. Arts, und den Richtern R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen und J.-P. Moerman, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Richters P. Martens,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 13. März 2003 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 14. März 2003 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben J. Boesmans, wohnhaft in 5310 Branchon, rue Romaine 4, und A.-M. Hene, wohnhaft in 4520 Huccorgne, rue de Biénonsart 210, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 70 Absätze 2 bis 6 des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, ersetzt durch Artikel 33 des Dekrets der Wallonischen Region vom 18. Juli 2002 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. September 2002, zweite Ausgabe).

Die Wallonische Regierung und die Flämische Regierung haben Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Wallonische Regierung hat einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 26. November 2003

- erschienen

. RA Y. Ranscelot, in Lüttich zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RÄin F. Guérenne, in Nivelles zugelassen, *loco* RA F. Haumont, in Brüssel zugelassen, für die Wallonische Regierung,

. RA O. Vanhulst *loco* RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter P. Martens und L. Lavrysen Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden eingehalten.

II. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

In bezug auf die Zulässigkeit

A.1.1. Die klagenden Parteien führen an, sie seien Eigentümer von Grundstücken, die im Sektorenplan als Wohngebiet angegeben seien, und die Gemeinde, in der sich diese Güter befänden, erstelle derzeit ein Strukturschema, durch das sie in ein Gebiet eingeordnet würden, in dem Wohnungen nicht mehr oder nur noch in äußerst engen Grenzen zugelassen seien. Sie verweisen darauf, daß sie noch kein Projekt zur Erschließung dieser Grundstücke verwirklicht hätten, da sie diese für ihre Kinder vorsähen, die künftig dort bauen möchten.

A.1.2. Die Wallonische Regierung macht geltend, daß aufgrund des angefochtenen Artikels 70 nur Sektorenpläne und kommunale Raumordnungspläne ein Recht auf Entschädigung für eine städtebauliche Wertminderung entstehen lassen könnten. Sie führt an, nur der Entwurf des Strukturschemas könne derzeit Auswirkungen auf das Eigentumsrecht der klagenden Parteien haben, und ein Strukturschema sei kein verbindlicher Plan, der Anlaß zu einer Entschädigung aufgrund von Artikel 70 gebe. Sie schlußfolgert, die klagenden Parteien seien von der durch sie angefochtenen Bestimmung in ihrer Situation nicht persönlich, direkt und nachteilig betroffen.

A.1.3. Die klagenden Parteien erwidern, weder das Strukturschema noch der Sektorenplan sei Gegenstand ihrer Klage, sondern vielmehr die Dekretsbestimmung, die die Entschädigung infolge einer Änderung der Zweckbestimmung regelt. Da diese Regelung nachteilig für die Eigentümer sei, hätten alle Eigentümer von Gütern, die in einem Wohngebiet lägen, ein Interesse an der Beantragung ihrer Nichtigerklärung.

A.1.4. In ihrem Gegenerwiderungsschriftsatz führt die Wallonische Regierung an, das Interesse der klagenden Parteien sei in diesem Sinne rein hypothetisch.

Zur Hauptsache

A.2.1. Die klagenden Parteien leiten einen einzigen Klagegrund aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ab. Sie führen an, der angefochtene Artikel 70 schaffe eine Diskriminierung zwischen den Eigentümern von gesetzlich einem städtebaulich zu erschließenden Gebiet zugeordneten Grundstücken, die die Schritte zur Erschließung ausgeführt hätten, und denjenigen, die dies aus legitimen persönlichen, familiären oder vermögensrechtlichen Gründen nicht für notwendig erachtet hätten. Sie sind der Auffassung, dieses Unterscheidungskriterium sei nicht objektiv und vernünftig zu rechtfertigen, da der wallonische Dekretgeber lediglich das Ziel verfolge, die Entschädigungen für Eigentümer von Gütern, deren Zweckbestimmung durch eine Änderung des Sektorenplans abgeändert werde, drastisch zu verringern.

A.2.2. Die Wallonische Regierung erinnert daran, daß gemäß Artikel 37 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau eine Entschädigung nur unter der zweifachen Bedingung möglich gewesen sei, daß nachgewiesen werde, daß das Gut zuvor zur Bebauung bestimmt gewesen sei und daß diese Zweckbestimmung durch die Annahme des Sektorenplans nicht mehr verwirklicht werden könne. Um nachzuweisen, ob die normale Zweckbestimmung eines Grundstückes ein Baugrundstück gewesen sei, habe man sich auf die von der Rechtslehre und der Rechtsprechung angenommenen Kriterien stützen müssen, nämlich das Grundstück grenze an einen ausreichend erschlossenen Verkehrsweg, es liege in der Nachbarschaft zu anderen Baugrundstücken und es eigne sich für die Errichtung von Gebäuden. Außerdem habe der Kassationshof den Standpunkt vertreten, die normale Zweckbestimmung eines Grundstückes müsse unter der Berücksichtigung der zuvor von den Behörden geführten Städtebaupolitik beurteilt werden.

A.2.3. Die Wallonische Regierung führt an, durch die Annahme der angefochtenen Bestimmung habe der Gesetzgeber beabsichtigt, « sich mit den Mitteln für eine Revision der Sektorenpläne auszustatten, bei der der Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Boden angewandt wird », wobei bestimmte Bedingungen für eine Entschädigung begrenzt und präzisiert worden seien. Im angefochtenen Artikel 70 sei ausschließlich das Kriterium der bestehenden Zweckbestimmung festgehalten worden, während das vorherige Kriterium der « normalen Zweckbestimmung » des Gutes aufgegeben worden sei, doch es sei eine Bedingung des konkreten Nachweises des Willens zur Verwirklichung der im vorherigen Plan vorgesehenen Zweckbestimmung hinzugefügt worden.

Sie führt an, nichts verbiete es dem Dekretgeber, einer Bedingung, deren Rechtmäßigkeit in Frage gestellt worden sei, eine Grundlage zu verleihen und somit eine Diskriminierung zwischen Eigentümern, deren Güter durch einen Raumordnungsplan eine andere Zweckbestimmung erhalten hätten, je nachdem, ob das befafte Gericht den Nachweis des Willens des Eigentümers zur Zweckbestimmung des Gutes als Baugrundstück verlange oder nicht, zu vermeiden. Sie fügt hinzu, der wallonische Dekretgeber habe ein Gleichgewicht zwischen dem von Haushaltsfragen abhängigen Gemeinwohl und den Interessen von Privatpersonen gewahrt, indem er nur eindeutige Schäden infolge der durch den angepaßten Plan vorgesehenen Zweckbestimmung entschädige.

A.2.4. Die Flämische Regierung führt an, das Erfordernis einer Absicht zum Bauen oder Parzellieren sei von der Rechtsprechung systematisch als eine Bedingung dafür angenommen worden, daß das Gut normalerweise als Baugrundstück bestimmt gewesen sei. Dieser Nachweis sei nichts anderes als der Nachweis der Zweckbestimmung der Parzelle gewesen. Sie schlußfolgert daraus, daß die von den klagenden Parteien angefochtene und in Absatz 2

von Artikel 70 vorgesehene Bedingung in Wirklichkeit bereits in Absatz 1 enthalten sei. Sie schlußfolgert in der Hauptsache, daß die klagenden Parteien kein Interesse an der Beantragung der Nichtigserklärung von Absatz 2 hätten und die Klage unzulässig sei. Hilfsweise ist sie der Auffassung, der einzige Klagegrund sei unbegründet, da der Dekretgeber einen Unterschied zwischen den Eigentümern, die einen Schaden in ihrer Bauabsicht durch die Annahme eines Raumordnungsplans erlitten, und denjenigen, die nur in einer Transaktion der Immobilienspekulation betroffen seien, vornehmen könne.

A.2.5. Die klagenden Parteien erwidern, die These der Wallonischen Region, wonach eine Entschädigung nur in Ausnahmefällen möglich sei, werde in der Rechtsprechung nicht angenommen, die sich überwiegend an den Begriff des Baugrundstücks gemäß der Definition bei Enteignungen halte. Sie wiederholen zudem, daß die vom wallonischen Dekretgeber angeführten Gründe unzulässig seien, da sie unverhältnismäßige Auswirkungen für die Eigentümer hätten. Sie erklären, der Wertunterschied zwischen einem landwirtschaftlichen Grundstück und einem Baugrundstück könne ein Verhältnis von bis zu 1 zu 50 erreichen, und es sei nicht vernünftig, wenn einem Eigentümer plötzlich ein bedeutender Teil seines Vermögens nur aus dem Grund entzogen werde, weil er es vorgezogen habe, die Parzelle vorerst im bestehenden Zustand zu belassen.

A.2.6. In ihrem Gegenerwiderrungsschriftsatz führt die Wallonische Regierung an, bereits 1962 habe der Gesetzgeber beabsichtigt, nur in Ausnahmesituationen, in denen ein sicherer, aktueller und objektiv zu bestimmender Schaden nachgewiesen worden sei, eine Entschädigung gewähren zu wollen, und daß zum Nachweis dieses Schadens gewisse Entscheidungen der Rechtsprechung das Kriterium der Absicht des Eigentümers angewandt hätten. Sie ist der Auffassung, der wallonische Dekretgeber sei nicht durch irgendeine Stillhalteverpflichtung auf diesem Gebiet gebunden gewesen. Im übrigen fügt sie hinzu, die Verfahren zur Annahme der Raumordnungspläne seien mit zahlreichen Garantien verbunden, die es den betroffenen Eigentümern erlaubten, ihre Rechte zu wahren.

- B -

In bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Artikel 70 Absätze 1 bis 7 des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe, (WGBRSE) in der durch Artikel 33 des Dekrets vom 18. Juli 2002 abgeänderten Fassung besagt:

« Je nach Fall besteht Anlaß zur Entschädigung zu Lasten der Region oder der Gemeinde, wenn der Zweckbestimmung, die dem Gut durch den am Tage vor dem Inkrafttreten des besagten Plans geltenden Raumordnungsplan zugewiesen worden war, infolge eines aus einem verbindlichen Plan hervorgehenden Bauverbots im Sinne von Artikel 84, § 1, 1^o, oder Parzellierungsverbots ein Ende gesetzt wird, vorausgesetzt, daß das Gut an diesem Tag zur Bebauung geeignet war und neben einem Verkehrsweg mit ausreichender Ausstattung unter Berücksichtigung der Ortslage lag.

Außerdem muß die Person, die eine Entschädigung beantragt, durch konkrete und unzweideutige Handlungen beweisen, daß sie wirklich versucht hat, die Zweckbestimmung, der ein Ende gesetzt wird, zu erzielen.

Falls die Zweckbestimmung, der ein Ende gesetzt wird, mehr als drei Jahre vor dem 1. Dezember 2000 festgelegt wurde, muß diese Beweiserbringung auf konkreten und unzweideutigen Handlungen beruhen, die vor dem 1. Dezember 2000 stattgefunden haben.

Falls die Zweckbestimmung, der ein Ende gesetzt wird, weniger als drei Jahre vor dem 1. Dezember 2000 festgelegt wurde, darf diese Beweiserbringung auf konkreten und unzweideutigen Handlungen beruhen, die innerhalb drei Jahren nach der Festlegung dieser Zweckbestimmung stattgefunden haben.

Falls die Zweckbestimmung, der ein Ende gesetzt wird, nach dem 1. Dezember 2000 festgelegt wurde, so wird keine Fristbedingung für diese Beweiserbringung auferlegt.

Diese Beweiserbringung wird nicht von einer Person verlangt, die das Gut nach dem Inkrafttreten des Planes zur Festlegung der Zweckbestimmung, der ein Ende gesetzt wird, entgeltlich erworben hat, und die bei diesem Erwerb eine Gegenleistung gebracht hat, die mindestens dem aufgrund der durch diesen Plan gegebenen Zweckbestimmung berechneten Wert des Gutes entspricht.

Zur Bestimmung der für eine Entschädigung in Betracht zu ziehenden Wertminderung gilt die Differenz zwischen: einerseits dem Wert des Gutes zum Zeitpunkt des Erwerbs, und andererseits dem Wert des Gutes zum Zeitpunkt der Entstehung des Rechts auf die Entschädigung nach Inkrafttreten des Planes. Lediglich die aus dem Plan hervorgehende Wertminderung darf für die Entschädigung in Betracht gezogen werden. »

B.1.2. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung der Absätze 2 bis 6 der obengenannten Bestimmung.

In bezug auf die Zulässigkeit der Klage

B.2.1. Die Wallonische Regierung führt eine Einrede der Unzulässigkeit der Klage an mit der Begründung, die klagenden Parteien seien Eigentümer von Parzellen, die gemäß dem aktuellen Sektorenplan in einem Wohngebiet lägen, und dieser Plan sei nicht abgeändert worden, so daß ihre Situation durch die angefochtene Bestimmung nicht direkt und nachteilig betroffen sei.

B.2.2. Als Eigentümer von einem im Wohngebiet der Wallonische Region gelegenen Grundstücken können die klagenden Parteien direkt und nachteilig von einer Bestimmung betroffen sein, aufgrund deren sie keinen Anspruch auf eine Entschädigung für den Wertverlust dieser Güter hätten, falls der Sektorenplan oder der kommunale Raumordnungsplan abgeändert würde und die Zweckbestimmung der Güter der klagenden Parteien dadurch geändert würde.

B.2.3. Die Einrede der Unzulässigkeit wird abgewiesen.

B.3.1. Die Flämische Regierung führt eine Einrede der Unzulässigkeit der Klage an mit der Begründung, das Erfordernis des angefochtenen Absatzes 2, wonach der Eigentümer nachweisen müsse, daß er versucht habe, die Zweckbestimmung zu verwirklichen, der ein Ende gesetzt werde, sei bereits in dem nicht angefochtenen Absatz 1 der Bestimmung enthalten.

B.3.2. Die Einrede hängt mit der Auslegung der Absätze 1 und 2 der angefochtenen Bestimmung zusammen. Sie bezieht sich also auf die Hauptsache und ist mit deren Prüfung zusammenzulegen.

Zur Hauptsache

B.4. Die klagenden Parteien sind der Auffassung, die angefochtene Bestimmung schaffe einen ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den Grundstückseigentümern, die einen Wertverlust infolge einer Änderung der Zweckbestimmung nach der Annahme eines verbindlichen Plans erlitten, je nachdem, ob sie durch konkrete und unzweideutige Handlungen nachweisen könnten oder nicht, daß sie versucht hätten, die Zweckbestimmung zu verwirklichen, der ein Ende gesetzt werde.

B.5. Vor der Änderung der angefochtenen Bestimmung sah Artikel 70 des WGBRSE vor, daß der Wertverlust infolge der Änderung der Zweckbestimmung eines Gutes Anlaß zu einer Entschädigung geben konnte, wenn das Gut als bebaubar oder parzellierbar angesehen wurde, sei es aufgrund der bestehenden Zweckbestimmung oder aufgrund der normalen Zweckbestimmung des Gutes. Um zu beurteilen, ob die normale Zweckbestimmung des Grundstücks darin bestand, bebaut oder parzelliert zu werden, wurde bisher verlangt, daß das Gut geeignet war, um darauf Bauwerke zu errichten, daß es an einer ausreichend erschlossenen Straße lag oder an andere Baugrundstücke oder bestehende Gebäude grenzte.

Artikel 33 des Dekrets vom 18. Juli 2002 ersetzt das Kriterium der « normalen Zweckbestimmung des Gutes » durch die Bedingung, daß das Gut « zur Bebauung geeignet war und neben einem Verkehrsweg mit ausreichender Ausstattung unter Berücksichtigung der Ortslage lag ». Er fügt die Bedingung hinzu, daß der Eigentümer « durch konkrete und unzweideutige Handlungen beweisen [kann], daß [er] wirklich versucht hat, die Zweckbestimmung, der ein Ende gesetzt wird, zu erzielen ».

B.6. Aus den Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung geht hervor, daß sie sich in den Kontext der « allgemeinen Revision der dreiundzwanzig Sektorenpläne der Wallonische Region im Hinblick auf die thematische Festlegung neuer Gebiete für Wirtschaftstätigkeiten » einfügt (*Parl. Dok.*, Wallonisches Parlament, 2001-2002, Nr. 309/1, S. 4). Das Dekret vom 18. Juni 2002 soll es ermöglichen, « den Grundsatz des sparsamen Umgangs besser anzuwenden » bei dieser Revision, « insbesondere durch Verstärkung der Bedingungen für die Entstehung des Anspruchs auf Entschädigung des Wertverlustes » (ebenda, S. 5). Der Grundsatz der Entschädigung wird aufrechterhalten, doch durch die Bedingung, wonach der Eigentümer nachweisen muß, daß er versucht hat, die in Frage gestellte Zweckbestimmung in Wert zu setzen, läßt sich gewährleisten, daß « nur konkretisierte Enttäuschungen rechtmäßiger Erwartungen entschädigt werden können » (ebenda, S. 11), « daß nur der Wertverlust ausgeglichen wird, den tatsächlich diejenigen erfahren, die sich anschickten, die im revidierten Plan vorgesehene Zweckbestimmung zu verwirklichen, und unerwartete Vorteile aus der Einstufung von Gütern als Wohngebiet auszuschließen » (ebenda, S. 32).

B.7. Das Verbot zu bauen oder zu parzellieren infolge eines verbindlichen Plans ist eine Einschränkung der Nutznießung des Eigentumsrechts. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Fälle festzulegen, in denen eine solche Einschränkung Anlaß zu einer Entschädigung gibt, sowie die Bedingungen, unter denen diese Entschädigung gewährt werden kann. Hierbei darf der Gesetzgeber jedoch keine Kriterien anwenden, die diskriminierend wären.

B.8. Der Dekretgeber kann rechtmäßig Maßnahmen ergreifen, um zu vermeiden, daß rein spekulative Verluste nicht von der Allgemeinheit übernommen werden. Indem er vorschrieb, daß der Eigentümer nachweist, daß er tatsächlich versucht hat, die Zweckbestimmung zu verwirklichen, der ein Ende gesetzt wird, hat er eine Maßnahme ergriffen, die zur Verwirklichung dieser Zielsetzung sachdienlich ist.

B.9. Durch ihre allgemeine Beschaffenheit kann diese Maßnahme jedoch unverhältnismäßige Auswirkungen zum Nachteil gewisser Kategorien von Eigentümern haben. So erweist sich die Maßnahme gegenüber Eigentümern, die das Gut nach dem Inkrafttreten des Plans erworben haben, mit dem die Zweckbestimmung festgelegt wurde, der ein Ende gesetzt wird, und die es nicht entgeltlich erworben haben, als unverhältnismäßig, da diesen Eigentümern jegliche Entschädigung vorenthalten würde, obwohl ihnen bei diesem Erwerb eine Steuerabgabe auferlegt wurde, die nach einem Wert des Gutes unter Berücksichtigung dieser Zweckbestimmung berechnet wurde.

B.10. Indem der Dekretgeber es unterläßt, eine solche Situation zu berücksichtigen, obwohl er die Eigentümer, die zur gleichen Zeit das Immobiliargut entgeltlich erworben und einen Preis gezahlt haben, der nach einem Wert errechnet wurde, bei dem in dem durch das Dekret festgelegten Maße die durch den Plan festgelegte Zweckbestimmung berücksichtigt wurde, von dem in Absatz 2 des Artikels 70 vorgesehenen Nachweis befreit hat, hat er die in B.9 beschriebene Kategorie von Eigentümern auf diskriminierende Weise behandelt.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt Artikel 70 Absätze 2 bis 6 des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe in der durch Artikel 33 des Dekrets der Wallonischen Region vom 18. Juli 2002 abgeänderten Fassung für nichtig.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 11. Februar 2004.

Der Kanzler,

Der stellv. Vorsitzende,

L. Potoms

P. Martens