

Geschäftsverzeichnissnr. 6259
Entscheid Nr. 164/2016 vom 22. Dezember 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 2.6.1 § 3 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex, gestellt vom Gericht erster Instanz Westflandern, Abteilung Brügge.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten E. De Groot und J. Spreutels, und den Richtern A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten E. De Groot,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 26. Juni 2015 in Sachen Hilair Osstyn gegen die Provinz Westflandern, dessen Ausfertigung am 8. September 2015 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Westflandern, Abteilung Brügge, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 2.6.1 § 3 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex gegen Artikel 16 der Verfassung und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit dem in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung verankerten Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz, insofern diese Bestimmung es ermöglicht, dass die ‘ Städtebaupolitik ’ der Verwaltung bei der Festlegung dessen berücksichtigt wird, ob Grundstücke für die Gewährung einer Entschädigung für Planschäden in Betracht kommen, auch wenn es um Grundstücke geht, die aufgrund der geltenden Zweckbestimmung und der geltenden Gesetzesnormen (*sensu lato*) für Bebauung in Betracht kommen und die Voraussetzungen für objektive Bebaubarkeit oder Parzellierbarkeit erfüllen, wodurch die Verpflichtung zur Entschädigung für Planschäden völlig von der eigenen Politik der Verwaltung abhängig gemacht würde, was im Widerspruch zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und zum Prinzip der gerechten Entschädigung bei Eigentumseinschränkungen stünde? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die fragliche Bestimmung

B.1. Der vorlegende Richter befragt den Gerichtshof zu dem Antrag auf Entschädigung für Planschäden gemäß dem Flämischen Raumordnungskodex.

Artikel 2.6.1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« § 1. Die räumlichen Ausführungspläne können gemeinnützige Dienstbarkeiten entstehen lassen und Eigentumseinschränkungen beinhalten, einschließlich eines Bauverbots.

In den in den §§ 2 und 3 erwähnten Fällen kann ein Bau- oder Parzellierungsverbot Anlass zu einer begrenzten Entschädigung sein, die als Entschädigung für Planschäden bezeichnet wird.

§ 2. Eine Entschädigung für Planschäden wird gewährt, wenn eine Parzelle auf der Grundlage eines in Kraft getretenen räumlichen Ausführungsplans nicht mehr in Frage kommt für eine in Artikel 4.2.1 Nr. 1 erwähnte Baugenehmigung oder eine

Parzellierungsgenehmigung, während sie am Tag vor dem Inkrafttreten dieses endgültigen Plans wohl für eine Bau- oder Parzellierungsgenehmigung in Frage kam.

§ 3. Zur Anwendung der Entschädigung für Planschäden müssen außerdem folgende Kriterien zusammen erfüllt sein am Tag vor dem Inkrafttreten des endgültigen Plans:

1. Die Parzelle muss an einem ausreichend erschlossenen Weg gemäß Artikel 4.3.5 § 1 liegen.

2. Die Parzelle muss in städtebaulicher und bautechnischer Hinsicht zur Bebauung geeignet sein.

3. Die Parzelle muss innerhalb eines bebaubaren Gebiets gemäß einem Raumordnungsplan oder einem räumlichen Ausführungsplan liegen.

4. Nur die ersten 50 Meter ab der Fluchtlinie kommen für eine Entschädigung für Planschäden in Frage.

Das in Absatz 1 Nr. 1 erwähnte Kriterium gilt jedoch nicht für Parzellen, auf denen sich die Betriebsgebäude und die Wohnung des Betriebsinhabers eines bestehenden Landwirtschafts- oder Gartenbaubetriebs befinden.

§ 4. In folgenden Fällen ist keine Entschädigung für Planschäden geschuldet:

1. bei einem Bau- oder Parzellierungsverbot infolge eines festgestellten und gegebenenfalls genehmigten Enteignungsbeschlusses;

2. bei einem Verbot, eine größere Fläche einer Parzelle zu bebauen, als der räumliche Ausführungsplan es erlaubt, oder bei einer Parzellierung die im Plan festgelegte Bebauungsdichte zu überschreiten;

3. bei einem Verbot, den Betrieb von gefährlichen, gesundheitsschädlichen und lästigen Betrieben über den Zeitraum hinaus, für den die Umweltgenehmigung erteilt wurde, fortzusetzen;

4. bei einem Verbot, auf einem Grundstück zu bauen, das nicht die in einem räumlichen Ausführungsplan festgelegten Mindestmaße aufweist;

5. bei einem Verbot, außerhalb der bebauten Kerne zu bauen oder zu parzellieren wegen der zwingenden Gründe der Verkehrssicherheit;

6. bei einem Verbot, ein Grundstück zu parzellieren, für das eine zuvor erteilte Parzellierungsgenehmigung am Datum des Inkrafttretens des räumlichen Ausführungsplans oder des Raumordnungsplans, der dieses Verbot enthält, abgelaufen war;

7. für die Gebäude oder feststehenden Anlagen, die durch eine Naturkatastrophe zerstört wurden, wenn das Verbot ihres Wiederaufbaus sich aus Artikel 12 § 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Juli 1976 über die Wiedergutmachung bestimmter durch Naturkatastrophen an Privatgütern verursachter Schäden ergibt;

8. bei einer Ablehnung eines Antrags auf Änderung der Funktion eines Gebäudes;

9. wenn die gemäß Artikel 2.6.2 § 1 berechnete Wertminderung, die für die Entschädigung in Frage kommt, nicht mehr beträgt als zwanzig Prozent des Wertes des Gutes zum Zeitpunkt des Erwerbs, aktualisiert bis zum Tag der Entstehung des Rechtes auf Entschädigung und zuzüglich der Abgaben und Kosten;

10. wenn der Schaden für einen Ausgleich gemäß Buch 6 Titel 2 oder Titel 3 des Dekrets vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik in Frage kommt;

11. wenn die Parzelle in einen Bodentauschplan im Sinne von Artikel 2.1.65 des Dekrets vom 28. März 2014 über die ländliche Erneuerung aufgenommen wurde ».

Artikel 2.6.2 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« § 1. Die Wertminderung, die für die Entschädigung für Planschäden in Frage kommt, ist als die Differenz zwischen dem Wert dieses Gutes zum Zeitpunkt des Erwerbs, aktualisiert am Tag der Entstehung des Rechtes auf Entschädigung, zuzüglich der Abgaben und Kosten vor dem Inkrafttreten des räumlichen Ausführungsplans und dem Wert dieses Gutes zum Zeitpunkt des Entstehens des Rechtes auf Entschädigung nach dem Inkrafttreten dieses räumlichen Ausführungsplans zu veranschlagen.

[...]

Nur die Wertminderung, die sich aus dem Plan im Sinne von Artikel 2.6.1 § 2 ergibt, kann für die Entschädigung für Planschäden in Frage kommen.

Das Recht auf Entschädigung für Planschäden entsteht entweder bei einer Übertragung des Gutes gegen Entgelt oder bei der Einbringung des Gutes in eine Gesellschaft oder bei der Ablehnung einer Bau- oder Parzellierungsgenehmigung oder bei der Erteilung einer ablehnenden Städtebaubescheinigung.

[...]

§ 2. Die Entschädigung für Planschäden beträgt achtzig Prozent der Wertminderung.

[...] ».

Artikel 2.6.3 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

« Die Anträge auf Zahlung von Entschädigungen für Planschäden gehören ungeachtet ihres Betrags zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte erster Instanz.

Die Entschädigung für Planschäden wird durch die Behörde geschuldet, die den räumlichen Ausführungsplan erstellt hat, durch den der Planschaden entstanden ist ».

B.2. Der Flämische Raumordnungskodex ist 2009 entstanden als Koordinierung der Bestimmungen des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung (nachstehend: Raumordnungsdekret) und des Artikels 90*bis* des Forstdekrets vom 13. Juni 1990 (Artikel 1 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 15. Mai 2009 zur Koordinierung der Dekretgebung über die Raumordnung). Artikel 2.6.1 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex unterscheidet sich nicht von Artikel 84 § 3 des Raumordnungsdekrets.

B.3.1. In den Vorarbeiten zu Artikel 84 § 3 des Raumordnungsdekrets heißt es:

« § 3. In diesem Paragraphen werden eine Reihe zusätzlicher Kriterien festgelegt, die zusammen erfüllt werden müssen, damit eine Parzelle für eine Entschädigung für Planschäden in Frage kommen kann. Diese Bedingungen werden festgelegt, damit die Entschädigung für Planschäden nur gewährt wird für Parzellen, die bebaubar sind.

In Nr. 2 wird die Bedingung festgelegt, dass die Parzelle in städtebaulicher und technischer Hinsicht für eine Bebauung in Frage kommen muss. Es ist natürlich möglich, auf jedem Grundstück zu bauen, doch dadurch wird das Grundstück noch nicht zu einem Baugrundstück. In der herrschenden Rechtsprechung und Rechtslehre wird dieses Kriterium bereits auf befriedigende Weise angewandt. Grundstücke, die sich von ihrer Beschaffenheit her nicht zur Bebauung eignen, es sei denn, dass ihre Beschaffenheit auf künstliche Weise verändert wird, um das Grundstück bebaubar zu machen, werden ausgeschlossen.

In Nr. 3 wird ausdrücklich die Bedingung festgelegt, dass die Parzelle sich in einem Baugebiet gemäß einem Raumordnungsplan oder einem räumlichen Ausführungsplan befinden muss. Parzellen, die in einem Raumordnungsplan oder räumlichen Ausführungsplan bereits für andere Zweckbestimmungen als für eine Bebauung, beispielsweise Grüngelände, vorbehalten wurden, werden ausgeschlossen.

Die in Nr. 2 erwähnte Bedingung, nämlich das Erfordernis der Lage an einem ausreichend erschlossenen Weg, gilt nicht für die Erlangung einer Entschädigung für Planschäden für bestehende landwirtschaftliche Betriebe und die Wohnung des Betriebsinhabers, da diese Gebäude wegen ihrer Beschaffenheit nicht immer diese Bedingung erfüllen.

Nur die ersten fünfzig Meter ab der Fluchtlinie kommen für eine Entschädigung für Planschäden in Frage (Nr. 4). Diese Einschränkung ergibt sich einerseits bereits aus dem Erfordernis der Lage an einem ausreichend erschlossenen Weg und wurde aus der Analyse der herrschenden Rechtsprechung übernommen, in der daraus die 50-Meter-Regel entwickelt wurde. Die Tiefe von 50 Meter ab der Fluchtlinie ist die allgemein übliche Bautiefe. Die dahinter liegenden Grundstücke, die weiter vom ersten Streifen von 50 Meter entfernt sind, kommen nicht für eine Entschädigung für Planschäden in Frage (siehe unter anderem Kassationshof, Nr. 7028, 30. November 1990) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1998-1999, Nr. 1332/1, S. 46).

B.3.2. Artikel 84 § 3 des Raumordnungsdekrets ergibt sich selbst aus Artikel 35 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets über die Raumordnung (nachstehend:

Koordinierungsdekret). In Artikel 35 des Koordinierungsdekrets wurde weitgehend Artikel 37 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau (nachstehend: Städtebaugesetz), abgeändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 1970 und ersetzt durch die Gesetze vom 12. Juli 1976 und 22. Dezember 1977, übernommen.

Die Vorarbeiten zum Städtebaugesetz enthalten folgende Erläuterung:

« Ihre Ausschüsse wollten hervorheben, dass das Bau- oder Parzellierungsverbot nur Anlass zu einer Entschädigung sein kann, wenn es vollständig ist. Es wird also keine Entschädigung geschuldet für das Verbot, an einem bestimmten Ort ein bestimmtes Gebäude zu errichten, weil es beispielsweise die zugelassene Höhe überschreitet oder weil man Materialien verarbeitet, die gemäß den Vorschriften des Plans nicht verwendet werden dürfen.

Die Befragung des Staatsrates wird aufgegeben, weil es äußerst schwierig ist, den Begriff eines außergewöhnlichen Schadens zu definieren, wie aus der Rechtsprechung des Rates hervorgeht. Auf den Vorschlag eines Mitglieds, dem Staatsrat eine Rechtsprechungsbefugnis zu verleihen, ist man nicht eingegangen, weil es nicht wünschenswert erschien, die Befugnis des Staatsrates so gründlich zu ändern anlässlich eines Gesetzes über den Städtebau.

Es sind ausdrücklich einige Fälle vorgesehen, in denen für das Bau- oder Parzellierungsverbot oder die Beschränkung des Bau- oder Parzellierungsrechtes keine Entschädigung gewährt wird, weil man in diesen Fällen bestrebt ist, eine anormale und unsachgemäße Nutzung des Eigentums zu bekämpfen.

Um zu vermeiden, dass die Nutzung und vor allem die Zweckbestimmung im Sinne von Absatz 1 von Artikel 37 durch die Gerichte im weiten Sinne ausgelegt werden, dies im Widerspruch zum Ziel des Gesetzgebers, haben Ihre Ausschüsse den Wunsch geäußert, dass diese Absicht deutlich in dem Bericht angegeben wird. Der Begriff 'Baugrundstück' ist in unserer Rechtslehre und unserer Rechtsprechung nicht unbekannt, und darin mussten dessen Bestandteile wiederholt bestimmt werden anlässlich von Anfechtungen über die Enteignungsentschädigung.

Wir haben in diesem Zusammenhang folgende Beschlüsse notieren können:

‘ Der Mehrwert, der im Allgemeinen einem Grundstück verliehen wird, das als Baugrundstück angesehen wird, ergibt sich nicht aus einer Eigenschaft des Grundstücks selbst, sondern aus dessen Lage an einer Straße, an einem großen Weg und bei oder in einer geschlossenen Ortschaft; er hängt ausschließlich von dieser Lage ab (Lüttich, 21. Juli 1853, *Pas.* 1854, 156; Lüttich, 27. April 1854, *Pas.* 1859, 22; Verviers, 13. Juli 1878, *C.L.B.* Teil 27, S. 441; Brüssel, 2. März 1916, *Pas.* 1917, 333) ’.

‘ Grundsätzlich setzt ein Baugrundstück notwendigerweise einen Zugang zur öffentlichen Straße voraus (Kass. 19. Dezember 1929, *Pas.* 1930, I, 52) ’.

‘ Das Bestehen von rudimentären Wegen und der Umstand, dass auf den umliegenden Kulturflächen zufällig einige Gebäude errichtet werden könnten, reichen nicht aus, um aus Grundstücken, die in der Nähe einer Stadt liegen, Baugrundstücke zu machen (Gent, 24. Juni 1927, *B.J.*, 169) ’.

‘ Es reicht nicht aus, in einer ländlichen Agglomeration mit einer gewissen Ausdehnung einen Weg durch ein Grundstück zu ziehen, um diesem Grundstück einen Mehrwert zu verleihen, das somit in ein “ Baugrundstück ” umgewandelt wird (Lüttich, 2. Januar 1925, *Jur.* 73) ’.

Aus diesen Entscheidungen ergibt sich, dass verschiedene Bedingungen erfüllt sein müssen, um ein Grundstück als Baugrundstück betrachten zu können:

1. Es muss an einem Verkehrsweg liegen.
2. Es muss in der Nähe zu anderen Baugrundstücken liegen.
3. Es muss sich für eine Bebauung eignen.

Wenn nur eine oder zwei dieser Bedingungen erfüllt sind, ist das Grundstück kein Baugrundstück » (*Parl. Dok.*, Senat, 1959-1960, Nr. 275, SS. 58-59).

B.3.3. Der Gesetzgeber hat in Anlehnung an die Rechtsprechung die Beschaffenheit als « Baugrundstück » weitgehend von den inhärenten Bau- und Umgebungseigenschaften des betreffenden Grundstücks selbst abhängig machen wollen. Gemäß den Vorarbeiten ist von einem « Baugrundstück » die Rede, wenn folgende objektive Erfordernisse erfüllt sind: (1) die Nähe eines ausreichend ausgestatteten Wegs, (2) die Nähe einer anderen Bebauung, (3) die technische Eignung des Grundstücks für die Bebauung und (4) sofern das Grundstück innerhalb der ersten 50 Meter ab der Fluchtlinie liegt.

B.3.4. In der fraglichen Bestimmung ist spezifisch angegeben, dass die Parzelle auch « in städtebaulicher Hinsicht » für die Bebauung in Frage kommen muss. Weder in den Vorarbeiten zum Städtebaugesetz oder zu den Gesetzen zur Abänderung seines Artikels 37, noch in denjenigen zu Artikel 35 des Koordinierungsdekrets, noch in denjenigen zu Artikel 84 des Raumordnungsdekrets ist die « Städtebaupolitik » als Element dieses Kriteriums im Rahmen der Planschädenregelung als solche erwähnt worden.

In Bezug auf die Vorabentscheidungsfrage

B.4.1. In der Rechtssache vor dem vorlegenden Richter wurde die Zweckbestimmung einer Grundstücksparzelle durch einen provinziellen räumlichen Ausführungsplan in ein nicht bebaubares städtisches landwirtschaftliches Gebiet umgeändert, während sie vorher gemäß dem Sektorenplan in einem Wohnerverweiterungsgebiet gelegen war.

B.4.2. Der vorliegende Richter fragt den Gerichtshof, ob Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex, und insbesondere das Kriterium, dass « die Parzelle [...] in städtebaulicher [...] Hinsicht zur Bebauung geeignet sein [muss] », in dem Sinne ausgelegt, dass die « Städtebaupolitik » der Verwaltung berücksichtigt werden müsse, um festzulegen, ob ein Grundstück für eine Entschädigung für Planschäden in Frage komme, selbst wenn es sich um ein Grundstück handle, das auf der Grundlage der geltenden Zweckbestimmung und Gesetzesnormen für eine Bebauung in Frage komme und die Bedingungen für eine « objektive Bebaubarkeit oder Parzellierbarkeit » erfülle, sodass die Entschädigungspflicht vollständig von der eigenen Politik der Verwaltung abhängig gemacht werde, mit den Artikeln 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und mit dem Grundsatz der gerechten Entschädigung vereinbar sei.

Der Gerichtshof prüft die fragliche Bestimmung in dieser Auslegung.

B.5.1. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

« Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung ».

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält ».

B.5.2. Da diese Bestimmung des internationalen Rechts eine analoge Tragweite hat wie diejenige von Artikel 16 der Verfassung, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung verankert sind, weshalb der Gerichtshof bei der Prüfung der fraglichen Bestimmung die Erstgenannte berücksichtigt.

B.5.3. Artikel 1 des vorerwähnten Zusatzprotokolls bietet nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 2), sondern auch gegen jeden Eingriff in das Recht auf Achtung des Eigentums (Absatz 1 Satz 1) und gegen jede Regelung der Benutzung des Eigentums (Absatz 2).

Die Begrenzung des Eigentumsrechts infolge eines räumlichen Ausführungsplans regelt die « Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse » im Sinne von Absatz 2 von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls und gehört also zum Anwendungsbereich dieser Vertragsbestimmung in Verbindung mit Artikel 16 der Verfassung.

B.5.4. Jede Einmischung in das Eigentumsrecht muss ein billiges Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes des Rechtes auf Achtung des Eigentums zustande bringen. Es muss ein vernünftiger Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel bestehen.

B.6.1. Der bloße Umstand, dass die Behörde im Allgemeininteresse Einschränkungen des Eigentumsrechts auferlegt, hat nicht zur Folge, dass sie zu einer Entschädigung verpflichtet ist.

Aus der Festlegung einer durch oder aufgrund einer Gesetzesbestimmung auferlegten Einschränkung des Eigentumsrechts im Allgemeininteresse ergibt sich grundsätzlich für den Eigentümer des belasteten unbeweglichen Gutes kein Anspruch auf Entschädigung (Kass., 16. März 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, Nr. 427; EuGHMR, 25. Juni 2015, *Couturon* gegen Frankreich, §§ 34 bis 43).

Ebenso gilt, « wenn eine Maßnahme über die Regelung der Benutzung des Eigentums in Rede steht, ist das Ausbleiben einer Entschädigung einer der Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, um zu bestimmen, ob ein faires Gleichgewicht eingehalten wurde, doch es kann an sich keinen Verstoß gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls beinhalten » (siehe u.a. EuGHMR, Große Kammer, 29. März 2010, *Depalle* gegen Frankreich, § 91; 26. April 2011, *Antunes Rodrigues* gegen Portugal, § 32).

Im Fall einer ernsthaften Beeinträchtigung des Rechts auf Achtung des Eigentums, wie ein Bau- oder Parzellierungsverbot, kann diese Belastung einem Eigentümer jedoch nicht ohne eine vernünftige Entschädigung für die Wertminderung der Parzelle auferlegt werden (EuGHMR, 19. Juli 2011, *Varfis* gegen Griechenland).

B.6.2. Die Festlegung der Fälle, in denen eine Einschränkung des Eigentumsrechts zu einer Entschädigung Anlass geben kann, und der Bedingungen, unter denen diese Entschädigung gewährt werden kann, ist eine Entscheidung, die dem zuständigen Gesetzgeber obliegt, vorbehaltlich der Prüfung durch den Gerichtshof hinsichtlich der vernünftigen und verhältnismäßigen Beschaffenheit der ergriffenen Maßnahme.

B.7.1. Das durch einen räumlichen Ausführungsplan auferlegte Bau- und Parzellierungsverbot für Parzellen, die vor dem Inkrafttreten dieses Plans wohl für eine Bebauung in Frage kamen, bildet eine Einmischung in das Eigentumsrecht.

B.7.2. Damit der Eigentümer für eine Entschädigung wegen Planschäden in Frage kommen kann, ist durch Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex unter anderem vorgeschrieben, dass er in seinem Antrag vor dem Zivilrichter nachweist, dass seine Parzelle am Tag vor dem Inkrafttreten des endgültigen räumlichen Ausführungsplans in städtebaulicher und bautechnischer Hinsicht für eine Bebauung in Frage kam.

B.7.3. Der vorliegende Richter möchte erfahren, ob diese Bestimmung den in B.5.1 angeführten Referenznormen entspreche, wenn in der Auflage, dass die Parzelle «in städtebaulicher Hinsicht» für die Bebauung in Frage kommen musste, auch auf die «Städtebaupolitik» verwiesen werde. Daher ist zu prüfen, ob das auf diese Weise ausgelegte Erfordernis nicht auf unverhältnismäßige Weise das Eigentumsrecht einschränkt.

B.8. Die Städtebaupolitik im weiteren Sinne ist in den räumlichen Strukturplänen, den räumlichen Ausführungsplänen, den Städtebauverordnungen, der Genehmigungspolitik und verschiedenen politischen Dokumenten enthalten.

Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass auf zwei Elemente dieser Politik verwiesen wird, nämlich die räumlichen Strukturpläne und die Genehmigungspolitik der Verwaltung.

B.9.1. Unter einem räumlichen Strukturplan ist ein politisches Dokument zu verstehen, in dem der Rahmen für die gewünschte Raumordnungsstruktur angegeben ist. Er enthält eine Langzeitvision der räumlichen Entwicklung des betreffenden Gebiets. Er ist darauf ausgerichtet, die Vorbereitung, die Festlegung und die Ausführung von Entscheidungen über die Raumordnung zusammenhängend zu gestalten (Artikel 2.1.1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex). Räumliche Strukturpläne bestehen auf drei Ebenen: die Ebene der Flämischen Region, die Ebene der Provinzen und die Ebene der Gemeinden (Artikel 2.1.1

Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex). Die räumlichen Strukturpläne sind nur verbindlich für die Behörde, die den Strukturplan erstellt hat, und für die ihr untergeordneten Behörden. Sie sind keine Beurteilungsgrundlage für Genehmigungsanträge (Artikel 2.1.2 § 7 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.9.2. Die räumlichen Strukturpläne richten sich also an die Verwaltung, und nicht an den Bürger. Sie sind ein Rahmen der Politik, anhand dessen die räumlichen Ausführungspläne erstellt werden, doch sie enthalten, im Gegensatz zu den Letztgenannten, keine verbindlichen und verordnungsrechtlichen Zweckbestimmungsvorschriften.

B.9.3. Eine Entschädigung für Planschäden ist unter bestimmten Bedingungen geschuldet wegen eines Bau- oder Parzellierungsverbots infolge einer Änderung der Zweckbestimmung einer Grundstücksparzelle durch einen räumlichen Ausführungsplan. Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet es, dass die räumlichen Zweckbestimmungspläne Deutlichkeit schaffen und die Bürger nicht im Ungewissen gelassen werden hinsichtlich der Zweckbestimmung und der Nutzungsmöglichkeiten eines solchen unbeweglichen Gutes.

B.9.4. Wenn die in Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex enthaltene Bedingung, dass die Parzelle « in städtebaulicher Hinsicht » für eine Bebauung in Frage kommen muss, so verstanden wird, dass damit auf die räumlichen Strukturpläne verwiesen wird, wird auf unverhältnismäßige Weise gegen das Eigentumsrecht der betreffenden Eigentümer, so wie es durch die in B.5.1 angeführten Bestimmungen gewährleistet wird, verstoßen, da die räumlichen Strukturpläne von sich aus keine Rechtsfolgen für die Bürger haben und nicht die verbindlichen und verordnungsrechtlichen Vorschriften der Zweckbestimmungspläne beeinträchtigen können, so wie diese am Tag vor dem Inkrafttreten des endgültigen räumlichen Ausführungsplans bestanden, und aus denen der Bürger rechtmäßige Erwartungen ableiten kann.

B.9.5. Angesichts des Verhältnisses zwischen den räumlichen Strukturplänen und den räumlichen Ausführungsplänen beruhen die Städtebauvorschriften, denen in dem neuen räumlichen Ausführungsplan Form verliehen wird, auch auf den politischen Absichten in den Strukturplänen, die dem Zustandekommen dieser Ausführungspläne vorangegangen sind, sodass die Berücksichtigung dieser Strukturpläne durch den Zivilrichter aufgrund von Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex auch aus diesem Grund die Anträge auf Entschädigung für Planschäden auf unverhältnismäßige Weise belasten würde.

B.9.6. In der Auslegung, dass mit der in Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex enthaltenen Bedingung, wonach die Parzelle am Tag vor dem Inkrafttreten des endgültigen räumlichen Ausführungsplans « in städtebaulicher Hinsicht » für eine Bebauung in Frage kommen muss, die zu diesem Zeitpunkt bestehenden räumlichen Strukturpläne gemeint sind, ist die Vorabentscheidungsfrage bejahend zu beantworten.

B.10. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob der Schutz des Eigentumsrechtes dem entgegensteht, dass bei der Gewährung von Planschäden die Genehmigungspolitik der Verwaltung berücksichtigt wird, so wie sie am Tag vor dem Inkrafttreten des endgültigen räumlichen Ausführungsplans Anwendung fand.

B.11.1. Bei der Erteilung einer Städtebaugenehmigung muss die Behörde zunächst prüfen, ob der Antrag mit den in den verordnungsrechtlichen Städtebauvorschriften enthaltenen Zweckbestimmungsvorschriften vereinbar ist.

B.11.2. Außerdem muss die Behörde prüfen, ob der Antrag mit der ordnungsgemäßen Raumordnung vereinbar ist. Die Beurteilungsbefugnis, über die dazu die Genehmigungsbehörde verfügt, ist in Artikel 4.3.1 § 2 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex definiert.

Diese Bestimmung verdeutlicht den Inhalt des Begriffs « ordnungsgemäße Raumordnung » wie folgt:

« 1. das Beantragte wird, sofern es notwendig oder relevant ist, anhand der Anhaltspunkte und Kriterien beurteilt, die sich auf die funktionale Eingliederungsfähigkeit, die Auswirkungen auf die Mobilität, die Größenordnung, die Raumnutzung und die Baudichte, visuell-förmliche Elemente, kulturhistorische Aspekte und das Bodenrelief und auf Aspekte der Belästigung, Gesundheit, Nutznießung und Sicherheit im Allgemeinen, insbesondere unter Einhaltung der Ziele von Artikel 1.1.4, beziehen;

2. das Genehmigung erteilende Verwaltungsorgan berücksichtigt bei der Beurteilung des Beantragten die bestehende Umgebungssituation, doch es kann auch politisch gewünschte Entwicklungen hinsichtlich der in Nr. 1 erwähnten Anhaltspunkte berücksichtigen;

3. wenn das Beantragte sich in einem Gebiet befindet, das durch einen räumlichen Ausführungsplan, einen kommunalen Raumordnungsplan oder eine Parzellierungsgenehmigung geregelt wird, von denen nicht auf gültige Weise abgewichen wird, und insofern dieser Plan oder diese Genehmigung Vorschriften enthält, die die in Nr. 1 erwähnten Anhaltspunkte behandeln und regeln, wird davon ausgegangen, dass diese Vorschriften die Kriterien einer ordnungsgemäßen Raumordnung ausdrücken ».

B.11.3. Aus Artikel 4.3.1 § 2 Absatz 1 Nr. 3 des Flämischen Raumordnungskodex geht hervor, dass die Beurteilungsbefugnis der Verwaltung durch die verordnungsrechtlichen Regelungen, die auf eine bestimmte Parzelle Anwendung finden, begrenzt wird. Je ausführlicher diese verordnungsrechtlichen Vorschriften sind, desto begrenzter ist die Entscheidungsfreiheit der Verwaltung.

B.12.1. Ein räumlicher Zweckbestimmungsplan verleiht dem Eigentümer kein subjektives Recht auf die Erteilung einer Genehmigung. Die Behörde kann über die Weise der Ausübung der Baumöglichkeiten im Lichte der ordnungsgemäßen Raumordnung und des Allgemeininteresses urteilen.

B.12.2. Es obliegt der Behörde, die die Genehmigung erteilt, jedoch nicht, von den verbindlichen und verordnungsrechtlichen Vorschriften der räumlichen Zweckbestimmungspläne abzuweichen aufgrund einer jüngeren Option der Städtebaupolitik oder eines räumlichen Strukturplans (Staatsrat, 24. Juni 2009, Nr. 194.614).

B.12.3. Folglich kann ihre Politik grundsätzlich nicht dazu führen, dass eine Parzelle in keinerlei Hinsicht oder unter keiner Bedingung mehr für eine Bebauung in Frage kommen kann, wenn dies gemäß den verordnungsrechtlichen Zweckbestimmungsvorschriften wohl der Fall ist. Eine Änderung der Städtebaupolitik muss im Lichte der Rechtssicherheit zunächst in einer Änderung der Zweckbestimmungsvorschriften ausgedrückt werden.

B.12.4. Wenn am Tag vor dem Inkrafttreten eines neuen räumlichen Ausführungsplans ein allgemeines Bauverbot infolge der Politik der Genehmigung erteilenden Verwaltung auf einer Parzelle lastet, während diese Parzelle gemäß den geltenden Zweckbestimmungsvorschriften zu dem betreffenden Zeitpunkt wohl für eine Bebauung in Frage kam, führt die Berücksichtigung dieser Politik als Bedingung für die Erlangung einer Entschädigung für Planschäden zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des Eigentumsrechts, so wie es durch die in B.5.1 angeführten Bestimmungen geschützt wird, da die verbindlichen und verordnungsrechtlichen Zweckbestimmungsvorschriften und die rechtmäßigen Erwartungen, die der Eigentümer daraus ableiten kann, verletzt werden.

B.13.1. Die Berücksichtigung der Genehmigungspolitik würde außerdem dem Eigentümer eine unverhältnismäßig schwere Beweislast auferlegen, da er vor dem Zivilrichter nachweisen muss, dass seine Parzelle die Bedingungen von Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex erfüllt. Wenn nämlich die Verwaltung bei der Erteilung von Genehmigungen bestimmte politische Richtlinien anwendet, die allgemein bekannt sind, verhindert dies nicht, dass jeder Antrag auf Genehmigung *in concreto* beurteilt werden muss,

wobei mittels einer Begründung von den allgemeinen politischen Richtlinien abgewichen werden kann.

B.13.2. Aus dem Werdegang der fraglichen Bestimmung ergibt sich, dass die in Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex erwähnten Bedingungen darauf ausgerichtet sind, festzustellen, dass die betreffende Parzelle objektiv ein Baugrundstück ist. Die Bedingungen, dass die Parzelle an einem ausgestatteten Weg, in der Nähe einer anderen Bebauung liegen und technisch für eine Bebauung geeignet sein muss, sind faktische Elemente, die der Eigentümer nachweisen kann und die im Falle einer Anfechtung vor Ort geprüft werden können.

B.13.3. Es wäre jedoch nicht vernünftig gerechtfertigt, von dem Eigentümer, der vor dem Zivilrichter eine Entschädigung wegen Planschäden beantragt, den Beweis zu verlangen, dass er unter Berücksichtigung der Städtebaupolitik der Verwaltung eine Genehmigung erhalten hätte in dem hypothetischen Fall, dass er diese am Tag vor dem Inkrafttreten des neuen räumlichen Ausführungsplans beantragt hätte.

B.13.4. Die Vorstehende hat jedoch nicht zur Folge, dass immer eine Entschädigung für Planschäden geschuldet wird, wenn auf der Grundlage eines in Kraft getretenen räumlichen Ausführungsplans eine Parzelle nicht mehr für eine Bau- oder Parzellierungsgenehmigung in Frage kommt, während dies am Tag vor dem Inkrafttreten dieses Plans wohl der Fall war. Es müssen nämlich immer die in Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex festgelegten Bedingungen erfüllt sein, in denen vorgeschrieben ist, dass die Parzelle objektiv ein Baugrundstück sein muss.

B.14. In der Auslegung, dass der Zivilrichter bei der Beurteilung darüber, ob eine Parzelle in städtebaulicher Hinsicht für eine Bebauung in Frage kam, auch die Genehmigungspolitik der Verwaltung berücksichtigen muss, so wie sie am Tag vor dem Inkrafttreten des endgültigen räumlichen Ausführungsplans Anwendung fand, verstößt Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.15. Die Vorabentscheidungsfrage ist in dieser Auslegung bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 2.6.1 § 3 Absatz 1 Nr. 2 des Flämischen Raumordnungskodex verstößt gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, dahin ausgelegt, dass bei der Prüfung dessen, ob die Parzelle am Tag vor dem Inkrafttreten des endgültigen räumlichen Ausführungsplans in städtebaulicher Hinsicht für eine Bebauung in Frage kam, auch die Städtebaupolitik, so wie sie aus den Strukturplänen und aus der Genehmigungspolitik der Verwaltung hervorgeht, berücksichtigt wird.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 22. Dezember 2016.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) E. De Groot