

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 4198
Urteil Nr. 29/2008 vom 28. Februar 2008

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 2 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets der Flämischen Region über die Raumordnung, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In seinem Urteil Nrn. 169.627 vom 30. März 2007 in Sachen Marcel Duyvejonck und André Vermoortele gegen die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 25. April 2007 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 2 des koordinierten Städtebaudekrets (ehemaliger Artikel 87 Absatz 4 des Städtebaugesetzes, eingeführt durch das Dekret vom 23. Juni 1993 und abgeändert durch das Dekret vom 13. Juli 1994) gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, indem die Auffüllungsregel (Artikel 23 Nr. 1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972) aufgehoben wird, ohne dass vorher eine öffentliche Untersuchung organisiert wurde, und unter Ausschluss der Vergütung für Planschäden, während aus dem Zeugnis von Prof. Marc Boes (M. Boes und S. Verbist, ‘Plannen en verordeningen in de rechtspraak van het Arbitragehof’, in S. Lust (Hrsg.), *Het Arbitragehof en het ruimtelijke ordeningsrecht*, Brugge, Die Keure, 2006, (41), 52), der maßgeblich an der Erstellung der Sektorenpläne beteiligt war, hervorgeht, dass die Auffüllungsregel eine geschriebene Regel des Sektorenplans ist, die die gleiche Verordnungskraft hat wie die grafischen Regeln und daher zusammen mit den grafischen Regeln die Bestimmung prägt, so dass – wie bei jeder Sektorenplanänderung – eine öffentliche Untersuchung durchzuführen und eine Vergütung für Planschäden zu gewähren ist, und während es kein objektives Kriterium gibt, um die Eigentümer von Grundstücken, deren Bestimmung von der Auffüllungsregel mit geprägt wird, bei der Änderung dieser Bestimmung anders zu behandeln als die Eigentümer von Grundstücken, deren Bestimmung nur durch die grafischen Vorschriften des Plans geprägt werden, während das Kriterium, wonach die Verwaltung die Auffüllungsregel zu häufig anwendet, im vorliegenden Fall keineswegs ein geeignetes Unterscheidungskriterium ist und während der Ausschluss von Planschäden bei der Aufhebung der Auffüllungsregel unverhältnismäßige Folgen hat für die Eigentümer von Grundstücken, auf die diese Regel angewandt wurde, weil zum Zeitpunkt der Aufhebung der Auffüllungsregel die Möglichkeit, eine Vergütung für Planschäden zu beantragen – wie im vorliegenden Fall (Sektorenplan Roeselare-Tielt, königlicher Erlass vom 17. Dezember 1979 –, verjährt ist und der betreffende Eigentümer bei dieser Aufhebung in Anbetracht der Geltung der Auffüllungsregel nicht über das erforderliche Interesse verfügte, um eine Vergütung für Planschäden zu beantragen? ».

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan fragt den Hof, ob Artikel 2 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets der Flämischen Region über die Raumordnung gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention verstoße, indem die in Artikel 23 Nr. 1 des königlichen Erlasses vom

28. Dezember 1972 vorgesehene « Auffüllungsregel » aufgehoben werde, ohne dass vorher eine öffentliche Untersuchung organisiert worden sei, und unter Ausschluss der Vergütung für Planschäden.

B.2. Artikel 87 Absatz 4 des Städtebaugesetzes, eingeführt durch Artikel 2 des Dekrets vom 23. Juni 1993 « zur Ergänzung des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau um einen Artikel 87 » und ersetzt durch Artikel 2 des Dekrets vom 13. Juli 1994 « zur Abänderung von Artikel 87 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau », nunmehr aufgenommen in Artikel 2 § 1 Absatz 4 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets der Flämischen Region über die Raumordnung, lautet wie folgt:

« Bei der Prüfung von Anträgen auf Bau- oder Parzellierungsgenehmigungen, welche sich nicht auf gemeinschaftliche Infrastrukturanlagen und öffentliche Dienste beziehen, können Vorschriften bezüglich der Einrichtung und der Anwendung von Sektorenplanentwürfen und Sektorenplänen, die die Möglichkeit schaffen, von diesen Plänen abzuweichen oder Ausnahmen zu gestatten, wodurch gebaut oder parzelliert werden kann, nicht zur Anwendung gebracht werden. Die Nichtanwendung der Vorschriften kann zu keiner Entschädigung im Sinne von Artikel 37 [jetzt: 35] Anlass geben ».

Laut der Begründung zum Dekretsentwurf, der zum Dekret vom 23. Juni 1993 geführt hat, sind die in dieser Bestimmung erwähnten Rechtsvorschriften, die Abweichungen von den Sektorenplanentwürfen und Sektorenplänen bei Bau- und Parzellierungsanträgen ermöglichen, die Bestimmungen von Artikel 23 Nr. 1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 über die Einrichtung und Anwendung der Sektorenplanentwürfe und Sektorenpläne (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1992-1993, Nr. 265/1, S. 1).

Dieser Artikel lautete folgendermaßen:

« Artikel 23. Unbeschadet Artikel 21 und Artikel 6 sind die folgenden Vorschriften anwendbar in allen Gebieten die keine Wohngebiete sind, unter Ausschluss der Industriegebiete, der Gewinnungsgebiete, der Naturgebiete mit wissenschaftlichem Wert und der Überschwemmungsgebiete:

1. Ausnahmsweise können Parzellierungen und Bauarbeiten erlaubt werden, soweit diese der örtlichen Ordnung nicht schaden und die Zweckbestimmung des Gebiets nicht beeinträchtigen und soweit das Grundstück am Tag des Inkrafttretens des Sektorenplans oder Sektorenplanentwurfs innerhalb einer Häusergruppe und auf derselben Seite einer öffentlichen

Straße, die kein Feldweg ist und in Anbetracht der örtlichen Lage ausreichend ausgestattet ist, liegt.

Diese Möglichkeit gilt jedoch nicht für Grundstücke, die an Hauptverkehrsstraßen gelegen sind, außer im Hinblick auf einen öffentlichen Dienst oder auf die Errichtung von Anlagen und Gebäuden im Zusammenhang mit dem Autobahndienst.

[...] ».

Die in Artikel 23 Nr. 1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 enthaltene Ausnahmeregelung wird weiter unten wie üblich als die « Auffüllungsregel » bezeichnet.

B.3. Der Hof hat über die fragliche Bestimmung bereits in seinen Urteilen Nr. 40/95 vom 6. Juni 1995 und Nr. 24/96 vom 27. März 1996 befunden, in denen er erkannt hat, dass diese Bestimmung mit den Artikeln 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist.

Das vorlegende Rechtsprechungsorgan befragt den Hof erneut nach der Verfassungsmäßigkeit der fraglichen Bestimmung, weil, wie die klagenden Parteien vor diesem Rechtsprechungsorgan behaupteten, gemäß einem eng an der Ausarbeitung der Sektorenpläne beteiligter Autor die Auffüllungsregel eine schriftliche Regel des Sektorenplans gewesen sei mit der gleichen Verordnungskraft wie die grafischen Regeln und somit mit den grafischen Regeln die Zweckbestimmung festlege, so dass ebenso wie für jede Sektorenplanänderung eine öffentliche Untersuchung durchgeführt und eine Vergütung für Planschäden gewährt werden müsse. Es gebe hierbei kein objektives Kriterium, um die Eigentümer von Grundstücken, deren Zweckbestimmung ebenfalls durch die Auffüllungsregel bestimmt worden sei, bei der Abänderung dieser Zweckbestimmung anders zu behandeln als die Eigentümer, für die die Zweckbestimmung ihrer Grundstücke nur durch die grafischen Vorschriften des Plans bestimmt werde.

B.4. Die Abschaffung der Auffüllungsregel wurde in der Begründung zu dem Entwurf, aus dem das Dekret vom 23. Juni 1993 hervorgegangen ist, folgendermaßen gerechtfertigt:

« Die Auffüllungsregel wurde ursprünglich als eine Übergangsmaßnahme betrachtet, die wegen des sozialen Aspektes beim Inkrafttreten der Sektorenplanentwürfe und Sektorenpläne eingeführt wurde. Jemand, der vor dem Inkrafttreten der Pläne ein Grundstück gekauft hatte, das zwischen zwei Wohnungen oder neben einer Wohnung mit einer fensterlosen Fassade, die bis an

die Parzellengrenze gebaut wurde, gelegen ist, konnte sich damals nämlich darauf verlassen, dass dieses Grundstück ein Baugrundstück war. Es wäre zu dem Zeitpunkt nicht zu vertreten gewesen, durch die Anwendung der Pläne für diese Person ein Bauverbot einzuführen.

Das Wort 'ausnahmsweise' in den Bestimmungen von Artikel 23 Nr. 1 weist allerdings darauf hin, dass, da es sich hier um Abweichungen von den Sektorenplanentwürfen und Sektorenplänen handelt, ihre Anwendung weder eine allgemeine Tragweite haben kann noch darf. Im Gegenteil muss ihre Anwendung mit größter Behutsamkeit erfolgen.

Die Auffüllungsregel sollte nicht angewandt werden, um die allgemeinen Vorschriften der Sektorenplanentwürfe und Sektorenpläne wegen rein privater Interessen zur Seite zu schieben. Zwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten der Auffüllungsregel wird festgestellt, dass sie nahezu allgemein angewandt wird. Sie wird jährlich in Hunderten von Fällen bei der Ausstellung von Bau- und Parzellierungsgenehmigungen zur Anwendung gebracht. Die Auffüllungsregel wird häufig eingesetzt, um einen erheblichen Mehrwert bei Grundstücken, die nicht in einem Wohngebiet gelegen sind, zu verwirklichen, was niemals die ursprüngliche Absicht gewesen ist (sozialer Aspekt). Die soziale Sonder- und Übergangsmaßnahme hat sich zu einer festen Regel entwickelt, die bei ihrer eigentlichen Anwendung in sehr weit gefasstem Sinne ausgelegt wird, und zwar dahingehend, dass sie nunmehr Genehmigungen für etwa Betriebsgebäude, Auffüllungen zwischen Abstellräumen und Wohnungen und Auffüllungen zwischen Gebäuden oder Grenzen von Gebieten, wo die Entfernung über 100 Meter beträgt, zugrunde liegt.

Die Auffüllungsregel wird in der Praxis größtenteils in landwirtschaftlichen Gebieten oder landschaftlich wertvollen landwirtschaftlichen Gebieten zur Anwendung gebracht. Reihenaufbau und Wohnkerne entstehen in noch nahezu homogen landwirtschaftlichen Gebieten. Außerdem werden die bereits strukturell angetasteten Gebiete infolge der Anwendung der Auffüllungsregel zugebaut, ohne dass es dafür eine örtliche Auffüllungspolitik gibt. Es kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die Anwendung dieser Ausnahmeregel einen der wichtigsten Faktoren darstellt, die die Raumordnungsqualität in der Flämischen Region untergraben, und einen regelrechten Angriff auf die noch verbleibenden Freiflächen bedeutet. Wegen der Aufrechterhaltung der noch verbleibenden Freiflächen muss somit dringend eine Regelung zur Abschaffung der Auffüllungsregel vorgesehen werden » (*Dok.*, Flämischer Rat, 1992-1993, Nr. 265/1, S. 3).

Aus dem Wortlaut des Dekrets vom 13. Juli 1994 und aus den Vorarbeiten zu diesem Dekret geht hervor, dass der Dekretgeber sein ursprüngliches Ziel, nämlich die Abschaffung der Auffüllungsregel, um die noch verbleibenden offenen Flächen in Flandern zu erhalten, aufrechterhalten hat (Flämischer Rat, *Ann.*, Nr. 52 vom 29. Juni 1994, SS. 2213 und 2215). In diesem Punkt enthält das Dekret vom 13. Juli 1994 einen Text, der mit dem Text des Dekrets vom 23. Juni 1993 identisch ist.

B.5. Bezüglich der Abschaffung der Auffüllungsregel hat der Hof im Urteil Nr. 40/95 vom 6. Juni 1995 wie folgt entschieden:

« B.7.4. Es steht dem Dekretgeber zu, zu beurteilen, inwieweit es notwendig und gegebenenfalls auch dringend ist, Raumordnungsmaßnahmen zu ergreifen.

B.7.5. Den Vorarbeiten zufolge wurde die Auffüllungsregel, die ursprünglich als 'eine soziale Sonder- und Übergangsmaßnahme' aufgefasst wurde, derart häufig angewandt und in weit gefasstem Sinne ausgelegt, dass sie die Raumordnung unterminierte und eine Antastung der noch verbleibenden Freiflächen auf dem Gebiet der Flämischen Region darstellte. Die Abschaffung der Auffüllungsregel wurde daher vom Dekretgeber als dringend erfahren.

Die Abschaffung der Auffüllungsregel wird demzufolge durch ein allgemeines Interesse gerechtfertigt, wobei es sich nämlich um den Schutz der noch verbleibenden Freiflächen in der Flämischen Region handelt.

B.7.6. Wenn der Dekretgeber eine politische Änderung für dringend notwendig hält, kann er berechtigterweise davon ausgehen, dass diese politische Änderung mit sofortiger Wirkung durchgeführt werden muss, und ist er grundsätzlich nicht verpflichtet, eine Übergangsregelung vorzusehen.

Wenn die neue Regelung nur auf die nach ihrem Inkrafttreten eingereichten Genehmigungsanträge anwendbar gewesen wäre, hätte dies nicht nur zur Folge gehabt, dass für alle bereits eingereichten Anträge die Anwendung der Auffüllungsregel noch möglich wäre, sondern auch, dass das bevorstehende Inkrafttreten einen Zustrom von Genehmigungsanträgen hätte herbeiführen können, wodurch das beabsichtigte Ergebnis beeinträchtigt worden wäre.

B.7.7. Im Allgemeinen übrigens muss die öffentliche Hand ihre Politik den wechselnden Umständen des allgemeinen Interesses anpassen können. Jede dringende politische Änderung wäre unmöglich, wenn man davon ausgehen sollte, dass die Artikel 10 und 11 der Verfassung erfordern würden, dass man das bisherige System während einer bestimmten Zeitspanne noch aufrechterhalten müsste.

B.8.1. Die Kläger machen der angefochtenen Bestimmung auch zum Vorwurf, dass sie eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung beinhalten würde, indem sie sie um ihre 'rechtmäßigen Ansprüche und Erwartungen bringt'.

B.8.2. Durch die unmittelbar wirksame Abschaffung der Möglichkeit der Anwendung der Auffüllungsregel lässt die angefochtene Bestimmung wohlverworbene Rechte unberührt.

Bau- und Parzellierungsgenehmigungen, die vor dem Tag des Inkrafttretens des Dekrets vom 23. Juni 1993 in Anwendung der Auffüllungsregel erteilt wurden, bleiben rechtsgültig. In Anwendung von Artikel 63 § 1 5° Absatz 2 des Städtebaugesetzes gilt dasselbe für vor dem Inkrafttreten des Dekrets vom 23. Juni 1993 ausgestellte städtebauliche Bescheinigungen, in denen ohne jede Einschränkung die Anwendung der Auffüllungsregel akzeptiert wurde; die Bau- oder Parzellierungsgenehmigung musste erteilt werden, soweit die Genehmigung innerhalb eines Jahres nach erfolgter Ausstellung der Bescheinigung beantragt wurde, auch wenn die Genehmigungsbehörde nach dem Inkrafttreten des besagten Dekrets ihre Entscheidung treffen sollte (Flämischer Rat, *Ann.*, Nr. 55 vom 7. Juni 1993, S. 2.112, zweite Spalte oben).

B.8.3. Artikel 23 1° des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 bot der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit, ausnahmsweise und unter bestimmten Bedingungen bei der Einreichung eines Antrags auf Bau- oder Parzellierungsgenehmigung bzw. städtebauliche

Bescheinigung eine Abweichung von den Sektorenplanentwürfen oder Sektorenplänen einzuräumen.

Obwohl solche Abweichungen recht häufig eingeräumt wurden, erfolgte die Anwendung der Auffüllungsregel keineswegs automatisch. Der Umstand, dass mehreren Klägern die Anwendung der Auffüllungsregel aufgrund des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 verweigert wurde, stellt dies unter Beweis. Die Art der in Artikel 23 1° des besagten königlichen Erlasses genannten Anwendungsbedingungen setzte voraus, dass die Genehmigungsbehörde in jedem Einzelfall konkret überprüfen musste, ob diese Bedingungen erfüllt waren. Außerdem verfügte die Behörde bei der Beurteilung dieser einzelnen Bedingungen über eine Ermessensfreiheit, die es ihr erlaubte, die wechselnden Anforderungen einer angemessenen Raumordnung zu berücksichtigen.

Die von der Genehmigungsbehörde geführte Politik konnte somit nicht als derart feststehend und vorhersehbar betrachtet werden, dass die Rechtssubjekte ihr legitime Erwartungen hinsichtlich der Anwendung der Auffüllungsregel zugrunde legen könnten. Die Kläger können also nicht glaubhaft machen, dass der Dekretgeber durch die Abschaffung der Auffüllungsregel ihren legitimen Erwartungen Abbruch getan hätte. Der bloße Umstand, dass eine neue Bestimmung die Kalkulationen derjenigen konterkarieren könnte, die sich auf die bisherige Sachlage verlassen haben, stellt an sich keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes dar.

Die angefochtene Bestimmung beinhaltet genauso wenig unter diesem Gesichtspunkt einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ».

B.6. Die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan betrachten die Auffüllungsregel als eine schriftliche Regel des Sektorenplans, die die gleiche Verordnungskraft habe wie die grafischen Regeln und somit zusammen mit den grafischen Regeln die Zweckbestimmung festlege, woraus durch die Eigentümer von Parzellen Rechte abgeleitet werden könnten, die durch die zuständige Behörde nur mit einer ausdrücklichen Begründung verweigert werden könnten, und in diesem Fall entstehe ein Recht auf Schadenersatz.

B.7. In Bezug auf die ungleiche Behandlung, die sich aus dem Umstand ergeben würde, dass die Auffüllungsregel abgeschafft worden sei, ohne dass vorher eine öffentliche Untersuchung durchgeführt worden sei, hat der Hof in seinem Urteil Nr. 24/96 vom 27. März 1996 bereits wie folgt entschieden:

« B.1.13. Artikel 23 1° des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 bot der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit, ausnahmsweise und unter bestimmten Bedingungen bei der Einreichung eines Antrags auf Bau- oder Parzellierungsgenehmigung bzw. städtebauliche Bescheinigung eine Abweichung von den Sektorenplanentwürfen oder Sektorenplänen einzuräumen. Die Genehmigungsbehörde konnte somit die Bebauung und Parzellierung an jenen Stellen erlauben, wo dies gemäß der Sektorenplanbestimmung im Prinzip nicht möglich war. Die

Abschaffung der Auffüllungsregel ändert nicht die Zweckbestimmung des betreffenden Gebiets; diese Zweckbestimmung wird im Gegenteil dadurch bestätigt.

Die Abschaffung der Möglichkeit einer Ausnahme von einer Zweckbestimmungsvorschrift unterscheidet sich objektiv von einer Zweckbestimmungsänderung, ohne Rücksicht darauf, ob Letztere die Folge der Ausarbeitung eines Sektorenplans, der Revision eines Sektorenplans oder der Bestimmung eines Gebiets als geschütztes Dünengebiet oder für das Dünengebiet wichtiges Agrargebiet ist.

Der Gleichheitsgrundsatz wird nicht dadurch verletzt, dass vor bzw. bei der Abschaffung der Auffüllungsregel keine öffentliche Untersuchung stattgefunden hat, so wie diejenige, die im Falle einer Änderung der Zweckbestimmung durchzuführen ist ».

B.8. In Bezug auf den Standpunkt der klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan, dass die Abschaffung der Auffüllungsregel einer Änderung der Zweckbestimmung gleichkomme, ist auf die Tragweite der Maßnahme zu verweisen, die der Hof im vorerwähnten Urteil Nr. 24/96 wie folgt verdeutlicht hat:

« B.1.19. Obwohl von der Abweichungsmöglichkeit im Sinne von Artikel 23 1° des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 häufig Gebrauch gemacht wurde, wurde der Vorteil der Auffüllungsregel keineswegs automatisch gewährt. Die Art der in Artikel 23 1° des besagten königlichen Erlasses genannten Anwendungsbedingungen setzte voraus, dass die Genehmigungsbehörde in jedem Einzelfall konkret überprüfen musste, ob diese Bedingungen erfüllt waren. Dazu verfügte sie über eine Ermessensfreiheit, die es ihr erlaubte, die wechselnden Anforderungen einer angemessenen Raumordnung zu berücksichtigen.

Die von der Genehmigungsbehörde geführte Politik konnte somit nicht als derart feststehend und vorhersehbar betrachtet werden, dass die Rechtssubjekte ihr legitime Erwartungen hinsichtlich der Anwendung der Auffüllungsregel zugrunde legen könnten. Die Anwendung der Auffüllungsregel war für die Genehmigungsbehörde lediglich eine Möglichkeit, nicht aber eine Verpflichtung. Die Verweigerung einer Bau- oder Parzellierungsgenehmigung wegen Nichtanwendung der Auffüllungsregel berechnete an sich nicht zur Entschädigung ».

Aus der Lesung der Verordnungsbestimmung, die als Grundlage zur Anwendung der Auffüllungsregel diente, geht folglich bereits hervor, dass diese nicht die Tragweite hat, die ihr die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan beimessen.

B.9. Zu Unrecht führen die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan an, der Hof habe die Auffüllungsregel als eine soziale Maßnahme angesehen, während es sich vielmehr um eine erleichternde Maßnahme für die Verwaltung gehandelt habe.

Der Hof hat, wie aus B.13.5 des Urteils Nr. 40/95 und aus B.1.26 des Urteils Nr. 24/96 hervorgeht, ausschließlich auf das soziale Ziel des Dekretgebers bei der Ausarbeitung einer Übergangsregelung, die der Abschaffung der Auffüllungsregel folgte, hingewiesen. Aus den Erwägungen in B.8 ergibt sich, dass die Auffassung des Hofes, wonach die Auffüllungsregel nicht die Zweckbestimmung des betreffenden Gebietes geändert, sondern vielmehr diese Zweckbestimmung bestätigt hat, auf der positivrechtlichen Tragweite von Artikel 23 Nr. 1 des vorerwähnten königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 beruhte und nicht auf einer von den klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan angeführten, falsch wiedergegebenen *ratio legis* davon.

B.10. Die Tragweite, die die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan der Auffüllungsregel verleihen, ergibt sich ebenfalls nicht, wie sie behaupten, aus der durch die Flämische Regierung angeführten Rechtsprechung der Verwaltungsabteilung des Staatsrates in Bezug auf den vorerwähnten königlichen Erlass vom 28. Dezember 1972 (Urteile Nrn. 21.384, 26.611, 26.911, 32.443 und 164.192).

Gemäß dieser Rechtsprechung bilden die Bestimmungen dieses königlichen Erlasses den allgemeinen Rahmen und das Referenzsystem, in denen die Raumordnungspläne zu betrachten sind, und werden sie durch Bezugnahme in die Sektorenplanentwürfe und Sektorenpläne aufgenommen; sie unterliegen innerhalb der Grenzen des Plans hinsichtlich ihrer konkreten Auswirkungen der öffentlichen Untersuchung und den Konsultationen. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass bei der Auslegung und Anwendung dieser Pläne die Fassung der Bestimmungen des allgemeinen Rahmens zu berücksichtigen ist, die zu dem Zeitpunkt galt, als die Pläne der öffentlichen Untersuchung und den Konsultationen unterzogen wurden, und nicht die nachträglich zustande gekommene Fassung. Sie bezweckt daher, die Anwendung dieser Pläne gemäß den bei der öffentlichen Untersuchung und den Konsultationen geltenden Vorschriften über die Zweckbestimmung zu gewährleisten.

Aus dieser Rechtsprechung kann unter Berücksichtigung der Erwägungen in B.8 jedoch nicht abgeleitet werden, dass die Auffüllungsregel ungeachtet der Fassung von Artikel 23 Nr. 1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972, die anwendbar war, den Eigentümern von Parzellen, die in einem anderen Gebiet als einem Wohngebiet oder einem ländlichen Wohngebiet liegen, ein Baurecht verliehen oder garantiert hätte. Diese Rechtsprechung verhindert ebenfalls

nicht, dass der Dekretgeber, wie bereits in B.5 dargelegt wurde, aufgrund seiner Zuständigkeit und im Hinblick auf die Bekämpfung von Missbräuchen, die durch die verbreitete Anwendung der Auffüllungsregel entstanden waren, die durch einen Ausführungserlass eingeführte Sondermaßnahme durch Dekret abschafft, und ebenso verpflichtet sie ihn nicht, dabei zumindest in Bezug auf diese Dekretsmaßnahme eine vorherige öffentliche Untersuchung durchzuführen. Das Sondergesetz vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen beinhaltet nicht nur keine für den Dekretgeber verbindlichen Regeln über eine solche Untersuchung, sondern der Dekretgeber darf außerdem von den Regeln abweichen, die er der ausführenden Gewalt selbst auferlegt hat. Darüber hinaus hätte die Verpflichtung zur Durchführung einer öffentlichen Untersuchung praktische und administrative Folgen, die unter Berücksichtigung der Abwägung der Interessen der Eigentümer der betreffenden Parzellen angesichts der Zielsetzung des Dekretgebers unverhältnismäßig wären und der Abschaffung der Auffüllungsregel jegliche sachdienliche Wirkung entzögen.

B.11. In Bezug auf den vorgeblichen Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, indem die Abschaffung der Auffüllungsregel durch Dekret keine Regelung des Schadenersatzes vorsehe, hat der Hof im Urteil Nr. 40/95 bereits wie folgt entschieden:

« B.11.1. Die Kläger gehen von einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, Artikel 16 der Verfassung und Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention aus, indem sie geltend machen, dass das angefochtene Dekret bestimme, dass 'die Nichtanwendung der Vorschriften zu keiner Entschädigung im Sinne von Artikel 37 Anlass geben kann'. Das Dekret würde somit den Eigentümern das Genuss-, Nutzungs- und Verfügungsrecht ohne jede Entschädigung versagen und eine unterschiedliche Behandlung angesichts anderer Eigentümer, die ebenfalls von einem Bauverbot im Sektorenplan betroffen seien und wohl ein Anrecht auf Entschädigung hätten, einführen.

B.11.2. Der bloße Umstand, dass die öffentliche Hand im allgemeinen Interesse dem Eigentumsrecht Beschränkungen auferlegt, hat nicht zur Folge, dass sie zur Schadensersatzleistung gehalten wäre.

B.11.3. Wie bereits dargelegt wurde, war die Anwendung der Auffüllungsregel für die Genehmigungsbehörde lediglich eine Möglichkeit, nicht aber eine Verpflichtung. Die Verweigerung einer Bau- oder Parzellierungsgenehmigung wegen Nichtanwendung der Auffüllungsregel berechtigte aus diesem Grund an sich nicht zur Entschädigung.

Vorkommendenfalls konnte wohl aber eine Entschädigung für den Schaden eingeräumt werden, der sich für ein Grundstück aus einer Änderung der Zweckbestimmung infolge eines

Raumordnungsplans ergab, wenn die Bedingungen nach Artikel 37 des Städtebaugesetzes erfüllt waren.

Die beiden Sachlagen sind eindeutig objektiv unterschiedlich, weshalb eine unterschiedliche Behandlung gerechtfertigt ist.

Die angefochtene Bestimmung hat diesbezüglich keine Änderung herbeigeführt. Die Abschaffung der Möglichkeit, bei der Gewährung von Bau- oder Parzellierungsgenehmigungen oder bei der Ausstellung von städtebaulichen Bescheinigungen von den Sektorenplanentwürfen oder Sektorenplänen abzuweichen, hat zur Folge, dass - vorbehaltlich anderer Abweichungsmöglichkeiten - die Vorschriften der Raumordnungspläne weiterhin uneingeschränkt gelten. Wenn die Genehmigungsbehörde sich weigert, eine Genehmigung zu erteilen, gibt es immer noch die Möglichkeit, Anspruch auf planbezogene Entschädigung im Sinne von Artikel 37 des Städtebaugesetzes innerhalb der Grenzen dieser Bestimmung zu erheben.

Die angefochtene Bestimmung verletzt nicht die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem sie bestimmt, dass die Nichtanwendung der Vorschriften, auf die sich Artikel 23 1° des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 bezieht, zu keiner Entschädigung im Sinne von Artikel 37 Anlass geben kann.

[...]

B.11.5. Die angefochtene Bestimmung beinhaltet genauso wenig eine Verletzung von Artikel 16 der Verfassung oder von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

Die Grundstücke, für die die Anwendung der Auffüllungsregel vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmung beantragt werden konnte, waren *per definitionem* Grundstücke, die aufgrund des Sektorenplans nicht für Bebauung oder Parzellierung in Betracht kamen. Das Bauen oder Parzellieren war nur dann möglich, wenn die Genehmigungsbehörde eine Abweichung einräumte, was gemäß Artikel 23 1° des vorgenannten königlichen Erlasses nur ausnahmsweise und unter bestimmten Bedingungen erfolgen konnte. Man kann also nicht behaupten, dass die Abschaffung der Auffüllungsregel eine Beschränkung des Eigentumsrechts beinhalten würde, die auf eine Enteignung im Sinne der vorgenannten Vertrags- und Verfassungsbestimmungen hinauslaufen würde » (siehe ebenfalls - teilweise - B.1.17 bis B.1.20 des Urteils Nr. 24/96).

B.12. Nicht nur eine Einschränkung des Eigentumsrechtes, die einer Enteignung gleichkommt, sondern auch eine ungerechtfertigte Regelung der Benutzung des Eigentums genießt den Schutz, der in Artikel 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen ist (Urteil Nr. 67/2006 vom 3. Mai 2006, B.10). Jede Einmischung in das Recht auf Eigentum muss zu einem billigen Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und dem Schutz des Rechtes eines jeden auf Achtung seines Eigentums führen. Es muss ein vernünftiger

Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit zwischen den angewandten Mitteln und der Zielsetzung bestehen (Urteile Nr. 33/2007, B.5.3, und Nr. 62/2007, B.5.3).

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen, insbesondere der Tragweite der Auffüllungsregel, und der Zielsetzung des Dekretgebers ist nicht ersichtlich, dass die Abschaffung der Auffüllungsregel eine ungerechtfertigte Regelung des Eigentumsrechts beinhalten würde. Die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan führen keine Argumente an, die den Hof diesbezüglich zu einer anderen Schlussfolgerung als in den Urteilen Nm. 40/95 und 24/96 veranlassen würden.

B.13. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 2 des am 22. Oktober 1996 koordinierten Dekrets der Flämischen Region über die Raumordnung verstößt nicht gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern die Aufhebung der Auffüllungsregel nicht im Anschluss an eine öffentliche Untersuchung erfolgt oder damit einhergegangen ist und dabei keine Entschädigung vorgesehen wurde, unbeschadet der Anwendung von Artikel 37 des Städtebaugesetzes (jetzt Artikel 35 des vorerwähnten Dekrets über die Raumordnung).

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 28. Februar 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt