

Geschäftsverzeichnisnr. 4176
Urteil Nr. 52/2008 vom 13. März 2008

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 « zur Abänderung gewisser Bestimmungen des Gemeindegesetzes, des Feldgesetzbuches, der Rechtsvorschriften über die Pensionsregelung für das Gemeindepersonal und das ihm gleichgestellte Personal und zur Regelung gewisser Folgen der durch das Gesetz vom 30. Dezember 1975 verwirklichten Fusionen, Angliederungen und Berichtigungen der Grenzen von Gemeinden » und den königlichen Erlass vom 3. Oktober 1975 « zur Regelung gewisser Modalitäten und Folgen der durch den königlichen Erlass vom 17. September 1975 verwirklichten Gemeindefusionen und Grenzberichtigungen », bestätigt durch das Gesetz vom 30. Dezember 1975, gestellt vom Gericht erster Instanz Arel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und M. Bossuyt, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels und T. Merckx-Van Goey, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In seinem Urteil vom 15. März 2007 in Sachen der Stadt Arel u.a. gegen die Gemeinde Habay-la-Neuve u.a. und in Sachen der Gemeinde Léglise und der Stadt Arel gegen die Wallonische Region u.a., dessen Ausfertigung am 21. März 2007 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Arel folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Verstößt Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 [zur Abänderung gewisser Bestimmungen des Gemeindegesetzes, des Feldgesetzbuches, der Rechtsvorschriften über die Pensionsregelung für das Gemeindepersonal und das ihm gleichgestellte Personal und zur Regelung gewisser Folgen der durch das Gesetz vom 30. Dezember 1975 verwirklichten Fusionen, Angliederungen und Berichtigungen der Grenzen von Gemeinden] sowie der durch das Gesetz vom 30. Dezember 1975 bestätigte königliche Erlass vom 3. Oktober 1975, dahingehend ausgelegt, dass sie zur Folge haben, dass die Übertragung eines Gebietsteils, insbesondere einer ehemaligen Gemeindesektion, nicht zur Übertragung der vorher durch diese Gemeindesektion erworbenen Eigentums- und Miteigentumsrechte zugunsten der übernehmenden Gemeinde führt, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, während Artikel 93 des Gesetzes vom 14. Februar 1961 über den Wirtschaftsaufschwung, den sozialen Fortschritt und die Sanierung der Finanzen, ausgelegt durch das Gesetz vom 24. Mai 1972 zur Auslegung von Artikel 93 des Gesetzes vom 14. Februar 1961 über den Wirtschaftsaufschwung, den sozialen Fortschritt und die Sanierung der Finanzen, vorsieht, dass die Übertragung desselben Gebietsteils – ehemalige Gemeindesektion – zur Übertragung der vorher durch diesen Gebietsteil – Gemeindesektion - erworbenen Eigentums- und Miteigentumsrechte zugunsten der übernehmenden Gemeinde führt? ».

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1. Der Hof wird gebeten, sich über die Vereinbarkeit von Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 « zur Abänderung gewisser Bestimmungen des Gemeindegesetzes, des Feldgesetzbuches, der Rechtsvorschriften über die Pensionsregelung für das Gemeindepersonal und das ihm gleichgestellte Personal und zur Regelung gewisser Folgen der durch das Gesetz vom 30. Dezember 1975 verwirklichten Fusionen, Angliederungen und Berichtigungen der Grenzen von Gemeinden » sowie des königlichen Erlasses vom 3. Oktober 1975 « zur Regelung gewisser Modalitäten und Folgen der durch den königlichen Erlass vom 17. September 1975 verwirklichten Gemeindefusionen und Grenzberichtigungen », dahingehend ausgelegt, dass sie zur Folge hätten, dass die Übertragung eines Gebietsteils, insbesondere einer ehemaligen Gemeindesektion, nicht zur Übertragung der vorher durch diese Gemeindesektion erworbenen

Eigentums- und Miteigentumsrechte zugunsten der übernehmenden Gemeinde führten, mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu äußern.

Der vorlegende Richter vergleicht die vorerwähnten Bestimmungen mit Artikel 93 des Gesetzes vom 14. Februar 1961 über den Wirtschaftsaufschwung, den sozialen Fortschritt und die Sanierung der Finanzen in der Auslegung durch das Gesetz vom 24. März 1972 zur Auslegung von Artikel 93 des Gesetzes vom 14. Februar 1961 über den Wirtschaftsaufschwung, den sozialen Fortschritt und die Sanierung der Finanzen, der bestimmt, dass die Übertragung eines Gebietsteils, der eine ehemalige Gemeindesektion darstellt, zur Übertragung der vorher durch diesen Gebietsteil beziehungsweise diese Gemeindesektion erworbenen Eigentums- und Miteigentumsrechte zugunsten der übernehmenden Gemeinde führt.

B.2. Artikel 44 des vorerwähnten Gesetzes vom 29. Juni 1976 bestimmt:

« § 1. In Abweichung von Artikel 152 des Gemeindegesetzes führt die Hinzufügung eines Gebietsteils einer Gemeinde zum Gebiet einer anderen Gemeinde nicht zur Aufteilung von Gemeindegütern.

§ 2. Die Immobilien, sowohl des öffentlichen als auch des privaten Bereichs, die sich auf dem hinzugefügten Gebiet befinden und der Gemeinde gehören, zu der dieses Gebiet vorher gehörte, werden von Rechts wegen und ohne Entschädigung auf die Gemeinde übertragen, auf deren Gebiet sie sich nunmehr befinden. Diese Eigentumsübertragung hat die Übertragung der mit den übertragenen Gütern verbundenen Rechte und Verpflichtungen zur Folge.

§ 3. Wenn eine Immobilie, ungeachtet dessen, ob sie sich auf dem hinzugefügten Gebiet befindet oder nicht, für den Betrieb eines öffentlichen Dienstes, dessen Tätigkeit sich auf die Gesamtheit oder einen Teil der verkleinerten Gemeinde erstreckt, unentbehrlich ist, vereinbaren die betroffenen Gemeinden untereinander die gemeinsame Nutzung dieser Immobilie.

[...] ».

Artikel 15 des königlichen Erlasses vom 3. Oktober 1975 « zur Regelung gewisser Modalitäten und Folgen der durch den königlichen Erlass vom 17. September 1975 verwirklichten Gemeindefusionen und Grenzberichtigungen » (*Belgisches Staatsblatt*, 15. Oktober 1975), der durch Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 30. Dezember 1975 « zur (1) Bestätigung von königlichen Erlassen zur Ausführung des Gesetzes vom 23. Juli 1971 über die Fusion der Gemeinden und die Änderung ihrer Grenzen und (2) Aufhebung der durch das Gesetz vom 26. Juli 1971 zur Organisation der Agglomerationen und der Gemeindeföderationen

eingeführten Randföderationen » (*Belgisches Staatsblatt*, 23. Januar 1976) bestätigt worden ist, bestimmt:

« Die durch den königlichen Erlass vom 17. September 1975 geschaffenen neuen Gemeinden übernehmen alle Güter, Rechte, Auflagen und Verpflichtungen der ehemaligen Gemeinden, aus denen sie sich zusammensetzen ».

Artikel 93 des Gesetzes vom 14. Februar 1961 bestimmt:

« Die Gemeindesektionen werden aufgehoben.

[...] ».

Diese Bestimmung wurde durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1972 ausgelegt, der bestimmt:

« Artikel 93 des Gesetzes vom 14. Februar 1961 über den Wirtschaftsaufschwung, den sozialen Fortschritt und die Sanierung der Finanzen wird in dem Sinne ausgelegt, dass er zur Folge hat, den Gemeinden die Eigentumsrechte ihrer Sektionen zu übertragen ».

B.3.1. In ihrem Schriftsatz und Erwiderungsschriftsatz fechten die Stadt Arel, die Gemeinde Léglise sowie mehrere ihrer Einwohner die Auslegung der fraglichen Bestimmungen durch den vorlegenden Richter an, insbesondere hinsichtlich ihrer etwaigen Auswirkungen auf die Rechte der Einwohner der betroffenen Gemeinden.

Nach Auffassung der klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter sei das Nutzungsrecht « eine dingliche Dienstbarkeit, die zugunsten eines oder mehrerer oder der Gesamtheit der Einwohner einer Gemeinschaft eingeführt wurde und sich unbegrenzt fortsetzt für gleich welche Mitglieder der Gemeinschaft, die in der Belegung der herrschenden Grundstücke aufeinander folgen ». Die von diesem Nutzungsrecht betroffenen Gemeinden hätten das Recht ausschließlich insofern inne, als sie die Benutzer vertreten würden, wenn dieses Recht in Frage gestellt würde, ohne dass dieses Recht Bestandteil ihres Vermögens sei.

Die am 12. September 1952 zwischen dem belgischen Staat und den vorerwähnten Gemeinden geschlossenen Verträge hätten also lediglich zur Folge gehabt, die Nutzungsrechte durch ein kollektives Eigentumsrecht und nicht ein ungeteiltes Miteigentumsrecht zugunsten der

unterzeichnenden Gemeinden zu ersetzen. Das Domanialgesetz vom 26. Juli 1952, dessen Artikel 7 die Regierung ermächtigt habe, mit den betroffenen Gemeinden die vorerwähnten Verträgen zu schließen, habe nach Auffassung der klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter nur eine bloße Aufsichtshandlung darstellen können, die nicht die subjektiven Rechte der Benutzer habe beeinträchtigen können.

Ausgehend von dieser Auslegung schlussfolgern die klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter, dass die Aufhebung der Gemeindesektionen durch Artikel 93 des Gesetzes vom 14. Februar 1961 keinerlei Auswirkungen auf die bürgerlichen Rechte gehabt habe, die den Einwohnern durch die Verträge vom 12. September 1952 zuerkannt worden seien.

Ebenso habe Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 keinerlei Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung des kollektiven Eigentumsrechtes zugunsten der Benutzer, was die betreffenden Gebiete anbelange, und der Einwohner, die deren Nutznießer seien, gehabt.

B.3.2. Im Gegensatz zu den Darlegungen der intervenierenden Parteien ist der vorlegende Richter der Auffassung, dass das Domanialgesetz vom 26. Juli 1952 keine bloße Aufsichtshandlung sei, sondern ein materielles Gesetz, das den Gemeinden und Gemeindesektionen, die in den Vorteil der ausgearbeiteten Neuregelung hätten gelangen können, Rechte verliehen habe, wobei diese Neuregelung eindeutig die Aufhebung der Nutzungsrechte beinhaltet habe. Die Gemeinden und Gemeindesektionen seien also Inhaber von Miteigentumsrechten am Wald von Anlier geworden.

Ebenfalls nach Auffassung des vorlegenden Richters seien die Gemeinden, die die Gemeindesektionen - die über ein Miteigentumsrecht am Wald von Anlier verfügt hätten - übernommen hätten, selbst Inhaberinnen dieses Rechtes geworden, weil diese Sektionen durch das Gesetz vom 14. Februar 1961 aufgehoben worden seien.

B.3.3. Der vorlegende Richter legt Artikel 44 des fraglichen Gesetzes vom 29. Juni 1976 so aus, dass er es den Gemeinden, die von Sektionen ein ungeteiltes Miteigentumsrecht am Wald von Anlier übernommen hätten, erlaubt habe, nach der Fusion Inhaberinnen dieses Rechtes zu bleiben trotz der Übertragung der besagten Sektionen an eine andere Gemeinde. Der vorlegende Richter ist der Auffassung, dass der vorerwähnte Artikel 44 in dieser Auslegung einen

Behandlungsunterschied zwischen Gemeinden einführe, weil das Gesetz vom 14. Februar 1961 dazu geführt habe, dass eine Gemeinde, die eine Gemeindesektion übernommen habe, mit dieser Sektion ungeteilte Rechte erhalte, die diese in Ausführung des Vertrags von 1952 am Wald von Anlier besessen habe, während die Gesetze von 1975 und 1976 zur Folge gehabt hätten, dass eine andere Gemeinde, der das Gebiet einer ehemaligen Gemeindesektion hinzugefügt worden sei, nicht die ungeteilten Rechte erhalten habe, die diese Sektion in Ausführung des Vertrags von 1952 am Wald von Anlier besessen habe.

B.3.4. In der Regel obliegt es dem vorlegenden Richter, die Normen auszulegen, die auf die ihm unterbreitete Streitsache anwendbar sind.

Der Hof prüft folglich Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 in der Auslegung durch den vorlegenden Richter.

B.4.1.1. Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 14. Februar 1961 geht hervor, dass der Gesetzgeber « beabsichtigte, die Gemeinden auf territorialer Ebene neu zu ordnen, um nicht lebensfähige kleine Gemeinden aufzuheben, die eine Wunde in unserer heutigen Verwaltungsorganisation darstellen, und Zusammenlegungen zu verwirklichen, die durch faktische Umstände oder wirtschaftliche Notwendigkeit erforderlich geworden sind » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1959-1960, Nr. 649/1, S. 42).

Um dieses allgemeine Ziel zu verwirklichen, hat der Gesetzgeber die Gemeindesektionen aufgehoben. Er war der Auffassung, dass der Fortbestand dieser Sektionen im Widerspruch zum Geist der Solidarität stehe, die zwischen den Einwohnern einer Gemeinde herrschen müsse, und zu « unentwirrbaren und sogar absurden » Situationen im Falle der Fusion von Gemeinden mit Sektionen führen würde (ebenda, S. 44). Der Gesetzgeber wollte also durch diese Maßnahme Diskriminierungen zwischen Einwohnern aufheben (*Parl. Dok.*, Kammer, 1959-1960, Nr. 649/29, S. 54, und *Parl. Dok.*, Senat, 1960-1961, Nr. 108, S. 18).

B.4.1.2. Aus den Vorarbeiten zum Auslegungsgesetz vom 24. März 1972 geht hervor, dass der Gesetzgeber die Tragweite und die Folgen der Aufhebung der Gemeindesektionen präzisieren wollte. Er hat hierzu zwischen einerseits dem Problem des Eigentums- und des Nutznießungsrechtes und andererseits dem Problem der Nutzungsrechte unterschieden. Der

Gesetzgeber hat seine Absicht bestätigt, Diskriminierungen zwischen den Einwohnern einer Gemeinde zu vermeiden. Er hat daran erinnert, dass die Aufhebung der Gemeindesektionen zur Folge hatte, den Gemeinden das Eigentum das Eigentumsrechte und das Nutznießungsrecht an den Gemeindegütern der Gemeindesektionen zu übertragen. Er hat sich also gegen eine Anerkennung dieser Sektionen in Form von Genossenschaften ausgesprochen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1968-1969, Nr. 468/3, S. 10) und im Sinne des öffentlichen Rechts argumentiert: « Das Gesetz kann also die Gemeindesektion aufheben und die Bestimmung der Güter der aufgehobenen Einrichtung nach eigenem Ermessen regeln » (ebenda, S. 14).

B.4.2. Die Gründe für die Annahme von Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 wurden in den Vorarbeiten wie folgt dargelegt:

« Der Minister antwortete, dass es viel einfacher gewesen wäre, Artikel 152 des Gemeindegesetzes anzuwenden. Im Interesse der Gemeinden und zur Vermeidung unendlicher Diskussionen erscheint eine radikale Lösung, wie sie in Artikel 43 [der zu Artikel 44 geworden ist] vorgeschlagen wird, besser geeignet, umso mehr, als es sich um einen globalen Vorgang handelt.

Eigentlich dient Artikel 152 eher zur Regelung von Übertragungen zwischen zwei Gemeinden.

[...] Es handelt sich in Wirklichkeit nicht um Enteignungen, sondern um eine Neuverteilung aufgrund des Gesetzes.

Anschließend wurde dem Ausschuss eine ausführliche Stellungnahme mitgeteilt, die dem Minister durch gewisse, von ihm bezüglich der Verfassungsmäßigkeit von Artikel 43 zu Rate gezogenen Juristen vorgelegt worden ist:

‘ [...]

Das Bestehen der Gemeinden wird in der Verfassung nur allgemein gewährleistet; der Gesetzgeber entscheidet sowohl über die Existenz jeder einzelnen Gemeinde als auch über die Ausdehnung ihres Gebiets (Art. 3).

Wenn der Gesetzgeber von seinem Verfassungsrecht Gebrauch macht, eine Gemeinde aufzuteilen und die Verteilung der öffentlichen und privaten Güter zu regeln, die durch diese Aufteilung erforderlich wird, hat der Begriff der Enteignung nichts mit diesem Vorgang zu tun.

Es handelt sich hierbei nämlich keineswegs um einen Eigentumsentzug zum Nutzen der Allgemeinheit im Sinne von Artikel 11 der Verfassung.

Der Umstand, dass der Gesetzgeber eine vollständige Gemeinde mitsamt ihren Gütern verschwinden lassen kann, ohne durch die Verfassung zu irgendeiner Entschädigung verpflichtet zu sein, ist der überzeugendste Beweis dieser These.

Der Gesetzgeber handelt in jedem Fall aufgrund seiner souveränen verfassungsmäßigen Befugnis zur Festlegung der territorialen Einteilung des Landes.

[...]

Dieselbe These, jedoch etwas anders untermauert, ist in folgenden Erwägungen enthalten, die durch drei in einem gleich gelagerten Fall aufgrund von Artikel 151 des Gemeindegesetzes ernannte Kommissare angenommen wurden:

‘ Die Gemeinde, der ein Gebietsstück entnommen wird, kann nicht auf die gleiche Weise argumentieren wie eine Privatperson, der eine Behörde ein Haus enteignet, in dem diese Person Gewinn erzielt. Diese Privatperson hat nämlich das Recht, sich darüber zu beklagen, dass ihr durch die Handlung der Behörde absolut legitime Vorteile entzogen werden, eine durchaus rechtmäßige Wirtschaftstätigkeit vorenthalten wird, sie in ihrem Bestreben nach Wohlstand angehalten wird. Aber eine Gemeinde? Besteht sie, um ein Vermögen aufzubauen, Handel zu treiben, Millionen zu verdienen? Auf keinen Fall. Sie besteht zum Gemeinwohl der Einwohner, deren einziger Richter die gesetzgebende Gewalt ist. [...] ’.

[...]

Wir können daraus schlussfolgern, dass der Gesetzgeber sich bei der Annahme der Artikel 151 und 152 des Gemeindegesetzes auf Artikel 3 der Verfassung und nicht auf Artikel 11 gestützt hat. Es steht ihm vollkommen frei, von den in den Artikeln 151 und 152 festgelegten Regeln abzuweichen.

Hierbei ist er nur durch das Erfordernis einerseits des Gemeinwohls und andererseits der Gerechtigkeit gebunden. Es obliegt ihm, für einen Ausgleich zwischen diesen Erfordernissen zu sorgen.

[...]

Diese Argumentation gilt ebenfalls für das Eigentum von Privatgütern, deren Beschaffenheit sich nicht grundlegend von derjenigen des Eigentums der öffentlichen Güter unterscheidet, ‘ weil alle Güter aller öffentlichen Personen direkt oder indirekt zu öffentlichen Diensten oder zu gemeinnützigen Zwecken dienen ’ (A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, S. 357).

In Wirklichkeit entscheidet also der Gesetzgeber souverän über die Verwendung all dieser Güter » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1975-1976, Nr. 782/15, SS. 71 bis 74).

B.5. Um die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu prüfen, ist es nicht sachdienlich, zwei Gesetzgebungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anwendbar waren, miteinander zu vergleichen. Es gehört zur Ermessensbefugnis des Gesetzgebers, ein anderes Ziel zu verfolgen als vorher und Bestimmungen zu seiner Verwirklichung anzunehmen. Der bloße Umstand, dass der Gesetzgeber eine andere Maßnahme angenommen hat als vorher, stellt an sich keine Diskriminierung dar.

So konnte der Gesetzgeber rechtmäßig davon ausgehen, dass in Anwendung von Artikel 7 der Verfassung im Rahmen des allgemeinen Vorgangs der beabsichtigten Gemeindefusion und unter Berücksichtigung des Ausmaßes eines solchen Vorgangs von den traditionellen Regeln für die Übertragung des Gemeindevermögens abzuweichen war und mit diesem Vorgang der Fusion besondere Auswirkungen zu verbinden waren.

Der Unterschied, den der vorlegende Richter in seiner Frage anführt und der sich aus der Anwendung von Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 sowie des königlichen Erlasses vom 3. Oktober 1975 in seiner Auslegung ergibt, ist nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung. Es ist kennzeichnend für eine neue Gesetzgebung, dass sie einen Unterschied zwischen den Personen einführt, die in den Anwendungsbereich der vorherigen Regelung (Gesetz vom 1961) fallen, und den Personen, die der späteren Regelung (Gesetz vom 1976) unterliegen.

B.6. Die präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 44 des Gesetzes vom 29. Juni 1976 « zur Abänderung gewisser Bestimmungen des Gemeindegesetzes, des Feldgesetzbuches, der Rechtsvorschriften über die Pensionsregelung für das Gemeindepersonal und das ihm gleichgestellte Personal und zur Regelung gewisser Folgen der durch das Gesetz vom 30. Dezember 1975 verwirklichten Fusionen, Angliederungen und Berichtigungen der Grenzen von Gemeinden » und Artikel 15 des königlichen Erlasses vom 3. Oktober 1975 « zur Regelung gewisser Modalitäten und Folgen der durch den königlichen Erlass vom 17. September 1975 verwirklichten Gemeindefusionen und Grenzberichtigungen », bestätigt durch das Gesetz vom 30. Dezember 1975, dahingehend ausgelegt, dass sie zur Folge haben, dass die Übertragung eines Gebietsteils, insbesondere einer ehemaligen Gemeindesektion, nicht zur Übertragung der vorher durch diese Gemeindesektion erworbenen Eigentums- und Miteigentumsrechte zugunsten der übernehmenden Gemeinde führen, verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 13. März 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Melchior