

Geschäftsverzeichnissnr. 6229

Entscheid Nr. 109/2016
vom 14. Juli 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 über die Sumpftrockenlegung, gestellt vom Appellationshof Antwerpen.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 11. Juni 2015 in Sachen der Flämischen Region gegen Tony Sneijers, dessen Ausfertigung am 22. Juni 2015 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Antwerpen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 über die Sumpftrockenlegung – der bestimmt: ‘ Häuser und Gebäude, von denen ein Teil aus Gründen eines gesetzlich anerkannten Nutzens der Allgemeinheit abgerissen oder entfernt werden muss, werden in ihrer Ganzheit erworben, wenn der Eigentümer es verlangt; die öffentliche Behörde oder die Gemeinden haben jedoch das Recht, die somit erworbenen Gebäudeteile, welche für die Durchführung des Plans nicht notwendig sind, wieder zu verkaufen. ’ - gegen die Artikel 10, 11 oder 16 der Verfassung, indem in Anwendung dieser Bestimmung dem Eigentümer, der teilweise enteignet wird, nicht eine vollständige Enteignungsentschädigung, sondern nur der Ankaufswert für den nach der teilweisen Enteignung verbleibenden Teil seines Eigentums gewährt wird, das infolge der teilweisen Enteignung und des dadurch bedingten Abrisses eines Hauses oder Gebäudes fast keinen wirtschaftlichen Wert (mehr) hat, weil es dadurch unbebaubar geworden ist, während einem Eigentümer, dessen Parzelle ganz enteignet wird, eine vollständige Enteignungsentschädigung gewährt wird? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 über die Sumpftrockenlegung, dessen authentischer französischer Text wie folgt lautet:

« Les maisons et bâtiments dont il serait nécessaire de faire démolir et d’enlever une portion, pour cause d’utilité publique légalement reconnue, seront acquis en entier si le propriétaire l’exige, sauf à l’administration publique ou aux communes à revendre les portions de bâtiments ainsi acquises et qui ne seront pas nécessaires pour l’exécution du plan. [...] ».

Die inoffizielle niederländische Übersetzung dieses Artikels lautet:

« Huizen en gebouwen waarvan een deel om reden van een wettelijk erkend algemeen nut moet worden afgebroken of weggenomen, worden in hun geheel aangekocht indien de eigenaar het vraagt; het openbaar bestuur of de gemeenten hebben evenwel het recht de delen van de aldus aangekochte gebouwen, welke voor de uitvoering van het plan niet nodig zijn, weder te verkopen. [...] ».

B.2. Der vorlegende Richter fragt den Gerichtshof, ob diese Bestimmung mit den Artikeln 10, 11 und 16 der Verfassung vereinbar sei, insofern sie so ausgelegt werde, dass dem Eigentümer eines bebauten unbeweglichen Gutes, das teilweise enteignet werde, nur der Ankaufswert und nicht eine vollständige Enteignungsentschädigung gewährt werde für den nach der teilweisen Enteignung verbleibenden Teil seines Eigentums, das infolge dieser teilweisen Enteignung und des dadurch bedingten Abrisses eines Hauses oder Gebäudes unbebaubar geworden sei und fast keinen wirtschaftlichen Wert (mehr) habe, während einem Eigentümer, dessen bebauter Parzelle ganz enteignet werde, eine vollständige Enteignungsentschädigung gewährt werde.

B.3. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die vor dem vorlegenden Richter anhängige Streitsache sich auf die Enteignung eines Teils eines bebauten unbeweglichen Gutes durch die Flämische Region bezieht. Die Enteignung erforderte die Entnahme von 77 Zentiar einer Parzelle mit einer Gesamtfläche von 8 Ar 70 Zentiar, gelegen entlang der Straße, einschließlich der vorderen Fassade eines Wohnhauses, für das Anlegen eines Fahrradweges. Das Wohnhaus musste infolge der Enteignung abgerissen werden und konnte nicht wieder aufgebaut werden. Das Eigentum des nicht enteigneten Teils der Parzelle wurde nach Darlegung des vorlegenden Richters an die Flämische Region übertragen durch Urteil des Friedensrichters in Anwendung von Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807.

B.4. Nach Darlegung der Flämischen Regierung sei die Vorabentscheidungsfrage unzulässig, insofern der Gerichtshof darin gebeten werde, die fragliche Bestimmung anhand von Artikel 16 der Verfassung zu prüfen, während von einer Enteignung des verbleibenden Teils nicht die Rede sein könne. In dem fraglichen Artikel 51 sei das Recht des Enteigneten vorgesehen, den verbleibenden Teil durch die enteignende Behörde kaufen zu lassen. Folglich handele es sich nach Darlegung der Flämischen Regierung nicht um einen Eigentumsentzug, und ebenfalls nicht um eine unerlaubte Einschränkung des Eigentumsrechts. Wenn der Enteignete die enteignende Behörde zum Kauf des verbleibenden Teils verpflichte, seien bei der Bestimmung der Entschädigung für diesen verbleibenden Teil die gemeinrechtlichen Regeln über Kauf und Verkauf anwendbar.

B.5. Da die Einrede der Flämischen Regierung eng mit der Tragweite zusammenhängt, die der fraglichen Bestimmung zu verleihen ist, deckt sich die Prüfung der Einrede mit der Prüfung der Sache selbst.

B.6.1. Durch die Annahme von Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 hat der Gesetzgeber die Probleme, die bei einer teilweisen Enteignung eines Hauses oder eines Gebäudes entstehen, lösen wollen, indem er zu Lasten der enteignenden Behörde eine

Kaufverpflichtung vorsah und festlegte, dass Häuser und Gebäude, von denen ein Teil zum Nutzen der Allgemeinheit abgerissen oder entfernt werden müssen, insgesamt gekauft werden, wenn der Eigentümer darum bittet. Der Enteignete kann die Behörde also zum Kauf des verbleibenden Teils des Hauses oder des Gebäudes verpflichten. Die Anwendung von Artikel 51 kann dem Enteigneten nicht aufgezwungen werden.

B.6.2. In Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 ist nicht festgelegt, mit welcher Entschädigung der nicht enteignete Teil des Hauses oder des Gebäudes durch die Behörde gekauft wird. In der Auslegung durch den vorlegenden Richter ist die Entschädigung, die dem Ankaufswert dieses Teils entspricht, niedriger als die Entschädigung, die bei einer Enteignung geschuldet wird.

Der Unterschied zwischen der Enteignungsentschädigung für den enteigneten Teil und der Entschädigung für den nicht enteigneten Teil besteht dann im Wesentlichen darin, dass im zweiten Fall neben dem Verkaufswert keine zusätzlichen Kosten vergütet werden, wie eine Wiederanlegungsentschädigung, der Eignungswert, die Entschädigung für erneute Abmarkung.

B.7.1. 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.7.2. 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.7.3. 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, die sich für den nicht enteigneten Teil eines bebauten unbeweglichen Gutes aus einer teilweisen Enteignung ergibt, betrifft 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.7.4. 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.8. Durch den fraglichen Artikel 51 wollte der Gesetzgeber es dem Eigentümer eines Hauses oder eines Gebäudes, von dem ein Teil aus Gründen eines gesetzlich anerkannten Nutzens der Allgemeinheit abgerissen oder entfernt werden müsste, ermöglichen, die enteignende Behörde zu bitten, den nicht enteigneten Teil zu erwerben.

B.9. Die Enteignung bietet der Behörde die Möglichkeit, ausschließlich zum Nutzen der Allgemeinheit die Verfügung über insbesondere unbewegliche Güter zu erlangen, die nicht auf die gewöhnliche Weise der Eigentumsübertragung erworben werden können. Artikel 16 der Verfassung bestimmt, dass niemandem sein Eigentum entzogen werden darf, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung.

Folglich muss angenommen werden, dass es der Behörde nur erlaubt ist, den Teil eines Gutes zu enteignen, der notwendig ist zur Verwirklichung des angestrebten Nutzens der Allgemeinheit, selbst wenn der restliche, gegebenenfalls unbebaute Teil, der nicht enteignet wird, durch diese teilweise Enteignung eine Wertverminderung erfährt.

Es ist nicht unvereinbar mit Artikel 16 der Verfassung, dass die Behörde ein Haus oder ein Gebäude teilweise enteignet.

B.10. Wenn die Enteignung zu einer Wertverminderung des nicht enteigneten Teils eines Hauses oder eines Gebäudes führt, bringt sie eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Eigentums mit sich, so wie es durch die in B.7.1 angeführten Bestimmungen geschützt wird.

B.11.1. Der bloße Umstand, dass die Behörde zum Nutzen der Allgemeinheit Einschränkungen des Eigentumsrechtes auferlegt, hat nicht zur Folge, dass sie zur Entschädigung verpflichtet ist.

Aus der Festlegung einer durch oder aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung auferlegten Einschränkung des Eigentumsrechts zum Nutzen der Allgemeinheit ergibt sich also 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).

Im gleichen Sinne, « wenn es um eine Maßnahme in Bezug auf die Regelung der Nutzung der Güter geht, ist die Nichtentschädigung einer der Faktoren, der zu berücksichtigen ist, um zu bestimmen, ob ein gerechtes Gleichgewicht eingehalten wurde, aber sie könnte an sich keinen Verstoß gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls beinhalten » (siehe, insbesondere, EuGHMR, Große Kammer, 29. März 2010, *Depalle* gegen Frankreich, § 91; 26. April 2011, *Antunes Rodrigues* gegen Portugal, § 32).

B.11.2. Aufgrund des Grundsatzes der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten kann die Behörde jedoch nicht ohne Entschädigung Lasten auferlegen, die größer sind als diejenigen, die eine Person im Allgemeininteresse tragen muss. Aus diesem Grundsatz ergibt sich, dass die unverhältnismäßig nachteiligen - das heißt die außerhalb des normalen gesellschaftlichen Risikos oder des normalen Betriebsrisikos liegenden und auf einer begrenzten Gruppe von Bürgern oder Einrichtungen lastenden - Folgen einer an sich rechtmäßigen behördlichen Handlung nicht den Betroffenen auferlegt werden dürfen, sondern gleichmäßig auf die Gemeinschaft verteilt werden müssen.

Da der Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor den öffentlichen Lasten eine Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung darstellt, obliegt es dem Gerichtshof, eine gesetzlich festgelegte Entschädigung für eine Eigentumseinschränkung oder deren Fehlen anhand dieses Grundsatzes zu prüfen.

B.12. Der Eigentümer eines unbeweglichen Gutes, das Gegenstand einer teilweisen Enteignung ist, hat Anspruch auf eine gerechte und vorherige Entschädigung gemäß Artikel 16 der Verfassung. Um gerecht zu sein, muss die Entschädigung grundsätzlich eine vollständige

Wiedergutmachung des erlittenen Nachteils gewährleisten. Diese Entschädigung muss sich daher nicht nur auf den enteigneten Teil beziehen, sondern auch eine Entschädigung für die Wertverminderung des nicht enteigneten verbleibenden Teils umfassen (Kass., 10. Januar 1838, *Pas.*, 1838, I, S. 213; Kass., 12. Januar 1844, *Pas.*, 1844, I, S. 120). Diese Wertverminderung ist nämlich als eine direkte Folge der Entscheidung der Behörde, zu einer teilweisen Enteignung überzugehen, zu betrachten und muss, damit der Nachteil vollständig wiedergutmacht werden kann gemäß Artikel 16 der Verfassung, durch die enteignende Behörde entschädigt werden (EuGHMR, 24. November 2005, *Ouzounoglou* gegen Griechenland, §§ 30-31; 9. Februar 2006, *Athanasidou* gegen Griechenland, §§ 25-26; 31. Mai 2007, *Bistrović* gegen Kroatien, §§ 41-45; 16. April 2009, *Vagia Antonopoulou* gegen Griechenland, §§ 54-59).

B.13.1. Der fragliche Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 verleiht einem Eigentümer, dessen Haus oder Gebäude teilweise enteignet wird, das Recht, statt den verbleibenden Teil zu behalten, die Behörde zu dessen Kauf zu verpflichten. Der Ankaufswert muss dem normalen Verkaufswert des nicht enteigneten Teils nach der Enteignung entsprechen. Die Wertverminderung dieses Teils infolge der Enteignung muss nämlich gemäß der in B.12 erwähnten Rechtsprechung des Kassationshofes in der Enteignungsentschädigung enthalten sein, die er für den enteigneten Teil erhalten muss. Dies anders zu beurteilen, würde bedeuten, dass er eine doppelte Entschädigung erhalten würde.

B.13.2. Aufgrund der Erfordernisse einer vollständigen und vorherigen Entschädigung, die in Artikel 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention enthalten sind, hat die fragliche Bestimmung also nicht zur Folge, dass der Eigentümer in Bezug auf den enteigneten Teil sein Recht auf eine vollständige Enteignungsentschädigung, einschließlich einer Entschädigung, die dem Wertverlust des nicht enteigneten Teils entspricht, verliert.

B.13.3. Die Weise, auf die der verbleibende Teil des Hauses oder des Gebäudes erworben wird, ist keine Enteignung im Sinne von Artikel 16 der Verfassung. Der Gesetzgeber ist also nicht verpflichtet, den Erwerb dieser zwei Teile auf die gleiche Weise zu entschädigen.

B.13.4. Insofern er bestimmt, dass der Eigentümer eines Hauses oder eines Gebäudes, das Gegenstand einer teilweisen Enteignung ist, die enteignende Behörde bitten kann, den verbleibenden Teil des unbeweglichen Gutes zu erwerben, und so ausgelegt wird, dass er in Höhe des Ankaufswertes des nach der teilweisen Enteignung übrigbleibenden Teils entschädigt wird, während ein Eigentümer, dessen bebautes Eigentum vollständig enteignet wird aufgrund anderer Regeln, eine vollständige Enteignungsentschädigung erhält, ist Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 nicht unvereinbar mit den Artikeln 10, 11 und 16 der Verfassung.

Die Wertverminderung des nicht enteigneten Teils infolge der Enteignung muss nämlich in der Enteignungsentschädigung enthalten sein, die er für den enteigneten Teil erhalten hat (B.12 und B.13.1). Die bloße Feststellung, dass er keinen Anspruch auf die anderen Entschädigungen, die mit einer Enteignungsentschädigung verbunden sind, erheben kann (B.6.3), ist kennzeichnend für die Gesetzmäßigkeiten des Ankaufverfahrens. Dieses Verfahren bezweckt, dem Eigentümer ein Recht im Fall einer teilweisen Enteignung seines unbeweglichen Gutes zu verleihen. Es steht dem Eigentümer frei, dieses Recht auszuüben oder das Eigentum des nicht enteigneten Teils zu behalten.

B.13.5. Im Lichte der angestrebten Ziele und der vorerwähnten Entscheidungsfreiheit und unter Berücksichtigung der Entschädigung für die Wertverminderung des nicht enteigneten Teils im Rahmen der teilweisen Enteignung, beeinträchtigt die fragliche Bestimmung nicht auf unverhältnismäßige Weise das Eigentumsrecht.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Unter Berücksichtigung des in B.12 und B.13 Erwähnten verstößt Artikel 51 des Gesetzes vom 16. September 1807 über die Sumpftrockenlegung nicht gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 14. Juli 2016.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) E. De Groot