

Geschäftsverzeichnisnr. 6878

Entscheid Nr. 62/2019  
vom 8. Mai 2019

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf die Artikel 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 über die gesetzliche Flurbereinigung von ländlichem Grundeigentum, gestellt vom Kassationshof.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 22. Februar 2018 in Sachen Maria Mattheussen und Marc Bolckmans, August Verstraelen und Marc Verstraelen beziehungsweise Luc Jansen gegen den Flurbereinigungsausschuss Zondereigen, dessen Ausfertigung am 23. März 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Kassationshof folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstoßen die Artikel 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 über die gesetzliche Flurbereinigung von ländlichem Grundeigentum gegen die Artikel 10 und 11 der koordinierten Verfassung, insofern Artikel 23 Absatz 12 in dem Sinne auszulegen ist, dass er für jeden Interessehabenden eine Kassationsbeschwerde gegen ein Urteil, das durch den Friedensrichter aufgrund des vorerwähnten Artikels 23 beziehungsweise 43 in letzter Instanz erlassen wurde, ausschließt, und zwar im Gegensatz zu der Möglichkeit, über die jede Partei, die ein Interesse an einem Urteil oder Entscheid hat, gemäß dem allgemeinen Recht verfügt, Kassationsbeschwerde gegen eine in letzter Instanz ergangene Entscheidung einzulegen? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf die Artikel 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 über die gesetzliche Flurbereinigung von ländlichem Grundeigentum (nachstehend: Gesetz vom 22. Juli 1970), so wie er in der Flämischen Region Anwendung findet.

Aus der beim vorlegenden Rechtsprechungsorgan anhängigen Rechtssache geht hervor, dass die Frage sich insbesondere auf Artikel 23 Absätze 1 und 12 und Artikel 43 § 1 Absätze 1, 2 und 5 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 bezieht, die festlegen:

« Art. 23. Tout intéressé peut contester la détermination des valeurs. Il peut également contester la détermination de la superficie de ses parcelles, mais uniquement lorsque le comité a fixé pour une parcelle une superficie autre que celle découlant des documents cadastraux, ou lorsque le comité a repris dans ses tableaux la superficie cadastrale d'une parcelle alors que le cadastre n'a pas tenu compte dans ses documents d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée fixant la superficie de cette parcelle, ou a reproduit dans ses documents pour une parcelle une superficie inférieure de 2 p.c. au moins, soit à la superficie figurant dans un acte ayant date certaine, soit à la superficie modifiée par suite d'accession. Cette quotité de 2 p.c.

se calcule par ensemble d'un seul tenant dont un même intéressé est, seul ou en indivision, soit propriétaire, soit nu-propriétaire ou usufruitier.

[...]

Le jugement n'est susceptible d'aucun recours, hormis l'opposition, sans préjudice du droit du procureur général près la Cour de cassation d'exercer le pourvoi du chef d'excès du pouvoir ou dans l'intérêt de la loi, conformément à l'article 1091 du Code judiciaire ».

« Art. 43. § 1er. Tout intéressé peut contester les superficies des nouvelles parcelles qui lui sont attribuées dans chaque zone de valeur, le calcul des valeurs globales et de la soulte qui en résulte, le montant des indemnités pour plus-values ou moins-values, ainsi que l'indemnité pour perte de jouissance.

Il peut également contester la part contributive dans les frais, mise à sa charge selon les dispositions de l'article 40, alinéas un et deux.

[...]

Les dispositions des alinéas trois, quatre et six à douze de l'article 23 sont applicables aux actions en justice visées ci-dessus ».

Der Gerichtshof begrenzt seine Prüfung auf diese Bestimmungen.

B.1.2. Mit der Vorabentscheidungsfrage wird der Gerichtshof ersucht, über die Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung zu befinden, « insofern Artikel 23 Absatz 12 in dem Sinne auszulegen ist, dass er für jeden Interessehabenden eine Kassationsbeschwerde gegen ein Urteil, das durch den Friedensrichter aufgrund des vorerwähnten Artikels 23 beziehungsweise 43 in letzter Instanz erlassen wurde, ausschließt ».

B.2.1. Die gesetzliche Flurbereinigung im Sinne des Gesetzes vom 22. Juli 1970 zielt hauptsächlich auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Nutzung der landwirtschaftlichen Infrastruktur ab, im Prinzip durch Austausch zerstückelter und verstreut liegender Parzellen im Hinblick auf die Schaffung zusammenhängender und regelmäßiger Parzellen. Eine Flurbereinigung kann mit der Durchführung bestimmter Arbeiten, die sich auf unter anderem den Bau und die Verbesserung von Wegen, die Wasserbeherrschung und die Landschaftspflege beziehen können, und mit anderen Maßnahmen der ländlichen Erneuerung einhergehen (Artikel 62 des Gesetzes vom 22. Juli 1970).

B.2.2. Wenn die Flämische Regierung entscheidet, dass eine Flurbereinigung hinsichtlich der Güter vorgenommen wird, die in dem vom zuständigen Minister festgelegten Parzellenplan gekennzeichnet sind, wird ein Flurbereinigungsausschuss eingerichtet (Artikel 65 des Gesetzes vom 22. Juli 1970). Der Flurbereinigungsausschuss, der Rechtspersönlichkeit besitzt, berät und entscheidet über alles, was die Ausführung der Flurbereinigung betrifft (Artikel 66 desselben Gesetzes). Folglich erstellt der Ausschuss einen Parzellenplan, wobei für jeden Eigentümer, Nießbraucher und Nutzer und für jede Parzelle sowohl die Fläche als auch der Wert der eingebrachten Parzellen festgelegt werden; er erstellt auch einen Neugliederungsplan, wobei die neuen Parzellen den betreffenden Eigentümern, Nießbrauchern und Nutzern zugewiesen werden und die Entschädigungen für den jeweiligen Mehr- beziehungsweise Minderwert und für Nutzungsverlust festgelegt werden (Artikel 26, 34 und 69 desselben Gesetzes). Der Flurbereinigungsausschuss wird dabei von einem Beratungsausschuss sowie von der « Vlaamse Landmaatschappij » unterstützt (Artikel 15 und 67 desselben Gesetzes in Verbindung mit Artikel 18*octies* des Dekrets vom 21. Dezember 1988 zur Gründung der « Vlaamse Landmaatschappij »).

B.2.3. Nach den Artikeln 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 können die Interesse habenden Parteien die darin erwähnten Entscheidungen des Flurbereinigungsausschusses, die sich auf die Bestimmung der Flächen und der Werte der eingebrachten und der neu zugewiesenen Parzellen sowie auf die zuerkannten Entschädigungen beziehen, beim Friedensrichter anfechten. Nach Artikel 23 Absatz 12 des Gesetzes vom 22. Juli 1970, auf den Artikel 43 § 1 Absatz 5 verweist, kann gegen das Urteil des Friedensrichters mit Ausnahme des Einspruchs kein Rechtsbehelf eingelegt werden, ungeachtet der Befugnis des Generalprokurators beim Kassationshof, wegen Befugnisüberschreitung oder im Interesse des Gesetzes vorzugehen.

B.3. Das vorlegende Rechtsprechungsorgan möchte vom Gerichtshof wissen, ob die in Frage stehenden Artikel 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sind, wenn sie dahin ausgelegt werden, dass die von der Flurbereinigung betroffenen, Interesse habenden Parteien keine Kassationsbeschwerde gegen ein aufgrund dieser Bestimmungen in letzter Instanz vom Friedensrichter erlassenes Urteil einlegen können.

Die Vorabentscheidungsfrage macht es erforderlich, diese Situation der von der Flurbereinigung Betroffenen mit der anderer Rechtsuchenden zu vergleichen, die nach dem allgemeinen Recht eine Kassationsbeschwerde gegen in letzter Instanz ergangene Entscheidungen einlegen können.

B.4. Im Gegensatz zum Vortrag der Flämischen Regierung befinden sich die in der Vorabentscheidungsfrage angeführten Kategorien von Personen in Situationen, die hinsichtlich der Möglichkeit, Kassationsbeschwerde gegen eine in letzter Instanz ergangene Entscheidung einzulegen, hinreichend vergleichbar sind.

Der Umstand, dass der Flurbereinigung das Allgemeininteresse zugrunde liege, während die Streitigkeiten, auf die das gemeinrechtliche Verfahren Anwendung findet, nur private Interessen betreffen, kann zwar einen Aspekt bei der Beurteilung der Billigkeit und der Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung darstellen, jedoch lässt er nicht darauf schließen, dass die Situationen nicht vergleichbar sind.

B.5. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.6. Die Kassationsbeschwerde ist ein außerordentliches Rechtsmittel, das es einer Partei ermöglicht, wegen Übertretung eines Gesetzes oder wegen Verletzung entweder wesentlicher oder unter Androhung der Nichtigkeit auferlegter Formvorschriften die Nichtigklärung einer in letzter Instanz getroffenen Entscheidung zu beantragen. Dabei erkennt der Kassationshof nicht über die Sache selbst.

B.7. Weder Artikel 13 der Verfassung noch irgendeiner anderen Verfassungs- oder internationalen Bestimmung lässt sich ein Recht auf Einlegung einer Kassationsbeschwerde entnehmen.

B.8.1. Der Ausschluss von Rechtsmitteln gegen das Urteil des Friedensrichters war bereits im Gesetz vom 25. Juni 1956 über die gesetzliche Flurbereinigung von ländlichem

Grundeigentum - ersetzt durch das Gesetz vom 22. Juli 1970, abgeändert durch das Gesetz vom 11. August 1978 - verankert. Das von dieser Bestimmung verfolgte Ziel wurde wie folgt begründet:

« La procédure prescrite par l'article 20 s'inspire de celle prévue par la loi du 3 février 1947 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Tout intéressé, au sens le plus large, peut contester la détermination des surfaces ou des valeurs en citant le comité devant le juge de paix. Celui-ci statue en dernier ressort, le seul recours autorisé étant le pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi exercé par le Procureur Général près la Cour de Cassation.

Au reproche que les intéressés échappent ainsi au bénéfice d'une double juridiction, il est permis de répondre qu'en fait, le comité est, en la cause, un organe indépendant et impartial et que ses décisions présentent des garanties d'objectivité telles qu'on peut les considérer comme étant prises en première instance » (*Parl. Dok.*, Senat, 1954-1955, Nr. 27, S. 13).

Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 22. Juli 1970, das das Gesetz vom 25. Juni 1956 ersetzt hat, geht ferner hervor, dass der Gesetzgeber « der Beschleunigung des Flurbereinigungsverfahrens besondere Aufmerksamkeit geschenkt [hat] » und es ihm ebenso darum ging, « eine maximale Rechtssicherheit zugunsten der betroffenen Eigentümer, Nießbraucher, Nutzer und Inhaber von dinglichen Rechten zu gewährleisten » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1969-1970, Nr. 250/6, S. 8). In den Vorarbeiten heißt es ferner:

« Le remembrement est une opération complexe. Il comporte, forcément, un ensemble d'opérations qui ne peuvent, sous aucun prétexte, être omises. Aucun remembrement ne pourrait se concevoir sans une étude minutieuse des apports de chacun des propriétaires, usufruitiers et exploitants, sans un relotissement qui restitue à chacun des intéressés une part équivalente à son apport et, le plus souvent, sans des travaux de voirie et d'hydraulique tendant à améliorer la structure agraire des biens faisant l'objet du remembrement.

Chacune des phases de ce travail s'accompagne, inévitablement, d'une enquête tendant à permettre aux intéressés de faire connaître leurs observations, qui, dans la mesure où elles sont fondées et acceptées par le comité, obligent celui-ci à revoir les projets qu'il avait établis.

Tout cela demande du temps.

Mais c'est là une raison de plus pour essayer d'éliminer tout ce qui, dans le déroulement des opérations, pourrait être une cause de retard » (ebenda, S. 11).

« Les modifications proposées aux règles de procédure ont pour but d'arriver à une procédure qui, tout en respectant les droits de la défense, soit néanmoins rapide et efficace et

évite que les litiges qui pourraient naître entravent le déroulement normal des opérations de remembrement » (ebenda, SS. 39-40).

B.8.2. Durch die Flurbereinigung soll im Allgemeininteresse eine bessere Nutzung von ländlichem Grundbesitz erreicht werden. Die spezifischen Merkmale dieser Operation rechtfertigen, dass der Gesetzgeber besondere Regeln vorgesehen hat, die in verschiedenen Punkten vom allgemeinen Recht abweichen, um die Bearbeitung der Streitigkeiten aufgrund von Flurbereinigungsvorgängen zu beschleunigen und folglich schnellstmöglich Rechtssicherheit zu schaffen.

Es muss dabei der Umstand berücksichtigt werden, dass die Flurbereinigung eine komplexe Operation ist, bei der eine Regelung zu einer Phase, die durch bestimmte Betroffene als diskriminierend erfahren wird, ein Bestandteil einer umfassenden Regelung ist, die die durch die Behörde durchzuführenden Gestaltungsarbeiten zugunsten der Personen vorsehen kann, deren Parzelle Gegenstand einer Flurbereinigung ist.

B.8.3. Der Ausschluss der Kassationsbeschwerde gegen das Urteil, das der Friedensrichter nach den Artikeln 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 erlässt, ist für die Verwirklichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels relevant, das darin besteht, das Flurbereinigungsverfahren zu beschleunigen, damit den Betroffenen schnellstmöglich Rechtssicherheit geboten wird.

B.8.4. Der Gesetzgeber hat dabei darauf geachtet, dass die Verteidigungsrechte der Betroffenen gewahrt bleiben. Letztere verfügen in jeder wichtigen Phase der Flurbereinigung über die Möglichkeit, ihre Einwände im Rahmen einer öffentlichen Untersuchung geltend zu machen (vgl. unter anderem die Artikel 6, 21, 35 und 42 des Gesetzes vom 22. Juli 1970). Der Flurbereinigungsausschuss prüft diese Einwände und entscheidet darüber, nachdem er den Beratungsausschuss um Stellungnahme gebeten hat (Artikel 22, 35 und 42 desselben Gesetzes). Dieser Ausschuss besteht aus sechs bis zehn Mitgliedern, wobei zwei Mitglieder betroffene Eigentümer oder Nießbraucher und zwei Mitglieder betroffene Nutzer sind (Artikel 15 desselben Gesetzes). Wenn der Flurbereinigungsausschuss nicht mit der positiven Stellungnahme des Beratungsausschusses hinsichtlich eines oder mehrerer Einwände eines Betroffenen einverstanden ist, muss er den Betroffenen zwecks Anhörung vorladen (Artikel 22, 35 und 42 desselben Gesetzes).

Die in den Artikeln 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 erwähnten Entscheidungen des Flurbereinigungsausschusses über die Festlegung bestimmter Werte und Entschädigungen können anschließend gemäß dem in diesen Bestimmungen vorgesehenen Verfahren vor dem Friedensrichter angefochten werden. Die in Frage stehenden Bestimmungen schließen zwar aus, dass mit Ausnahme des Einspruchs Rechtsmittel gegen das Urteil des Friedensrichters eingelegt werden können. Allerdings verfügt der Generalprokurator beim Kassationshof über die Möglichkeit, wegen Befugnisüberschreitung oder im Interesse des Gesetzes vorzugehen.

Die Betroffenen bleiben ferner berechtigt, auf der Grundlage von Artikel 1382 ff. des Zivilgesetzbuches auf Ersatz des Schadens zu klagen, den sie nachweislich wegen Befugnismissbrauch und Befugnisüberschreitung oder aufgrund einer falschen Entscheidung des Flurbereinigungsausschusses erlitten haben. Das zuständige Gericht ist dann kraft der ihm aufgrund von Artikel 159 der Verfassung zustehenden Rechtmäßigkeitskontrolle befugt, zu untersuchen, ob dieser Ausschuss seine Aufgabe gemäß den in Artikel 1382 ff. des Zivilgesetzbuches festgelegten Sorgfaltspflichten erledigt hat.

Außerdem können die abschließenden Entscheidungen des Flurbereinigungsausschusses, insoweit es um administrative Rechtshandlungen geht, mit Klagen vor dem Staatsrat angefochten werden.

B.8.5. Angesichts der spezifischen und komplexen Natur der Flurbereinigung und des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels, den von der Flurbereinigung Betroffenen schnellstmöglich Rechtssicherheit zu bieten, und unter Berücksichtigung der Garantien, die den Betroffenen geboten werden, damit sie ihre Einwände geltend machen und die Entscheidungen des Flurbereinigungsausschusses anfechten können, verletzt der Ausschluss der Kassationsbeschwerde gegen die Urteile, die der Friedensrichter gemäß den in Frage stehenden Bestimmungen erlässt, die Rechte der Betroffenen nicht auf unverhältnismäßige Weise.

B.9. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.



Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel 23 und 43 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 über die gesetzliche Flurbereinigung von ländlichem Grundeigentum verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 8. Mai 2019.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Alen