



Verfassungsgerichtshof

ÜBERSETZUNG
Entscheid Nr. 35/2023
vom 2. März 2023
Geschäftsverzeichnismr. 7817
AUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 63 des flämischen Dekrets vom 24. Februar 2017 « über die Enteignung zum Nutzen der Allgemeinheit », gestellt vom Friedensrichter des Kantons Deinze.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, und den Richtern Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Urteil vom 14. Juni 2022, dessen Ausfertigung am 20. Juni 2022 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Friedensrichter des Kantons Deinze folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 63 des Flämischen Enteignungsdekrets (vormals Artikel 2.4.6 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex) gegen die Artikel 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention,

indem

die vorerwähnte Dekretsbestimmung für die Berechnung der geschuldeten Enteignungsentschädigung die uneingeschränkte Anwendung der Planneutralität vorsieht, sobald die zuständige Behörde selbst beschlossen hat, die Enteignung zur Verwirklichung eines räumlichen Ausführungsplans, eines Raumordnungsplans oder eines Vorzugs- oder Projektbeschlusses durchzuführen,

während

der Mehr- oder Minderwert einer Immobilie nicht (notwendigerweise erst) durch die Enteignung verwirklicht wird, sondern bereits infolge des Inkrafttretens des betreffenden Plans eintritt bzw. eintreten kann,

und während

die geschuldete Enteignungsentschädigung sich dadurch stark von dem Mehrwert unterscheiden kann, der von einem Eigentümer erzielt werden kann, der sich in einer wesentlich vergleichbaren Situation befindet (d.h. als Eigentümer einer Immobilie mit geänderter Zweckbestimmung infolge eines räumlichen Ausführungsplans, eines Raumordnungsplans, eines Vorzugs- oder Projektbeschlusses und einer Enteignungsermächtigung) aber schließlich nicht von der betreffenden Behörde enteignet wird, indem dieser Eigentümer entweder einen gütlichen Verkauf vornimmt oder die Möglichkeit erhält, die Zweckbestimmung seiner Grundstücke selbst zu realisieren, wodurch er sie zum Wert nach der Änderung der Zweckbestimmung verkaufen kann? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 63 des flämischen Dekrets vom 24. Februar 2017 « über die Enteignung zum Nutzen der Allgemeinheit » (nachstehend: Enteignungsdekret) bestimmt:

« § 1. En cas d'une expropriation pour la réalisation d'un plan d'exécution spatial, plan d'aménagement, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet, il n'est pas tenu compte, lors de la détermination de la valeur du bien immobilier ou droit réel exproprié, de la plus-value ou de la moins-value résultant des prescriptions de ce plan d'exécution spatial, plan d'aménagement, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet, quelle que soit l'autorité expropriante.

Les expropriations successives pour la réalisation d'un plan d'exécution spatial, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet, y compris un plan d'exécution spatial, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet révisé, sont censées constituer un ensemble à la date de la première décision d'expropriation pour la détermination de la valeur des biens immobiliers ou droits réels à exproprier.

§ 2. Le paragraphe 1er ne s'applique que si le plan d'exécution spatial ou plan d'aménagement, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet n'a été établi définitivement plus [de] cinq ans avant la prise de la décision d'expropriation définitive ».

B.2. Das vorlegende Gericht fragt, ob diese Bestimmung mit den Artikeln 10, 11 und 16 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar sei, insofern sie eine unterschiedliche Behandlung zwischen Eigentümern einer Immobilie mit geänderter Zweckbestimmung infolge eines räumlichen Ausführungsplans, die Gegenstand einer Enteignungsentscheidung zur Verwirklichung dieses Plans sei, in Abhängigkeit davon einführe, ob die Behörde die Enteignung tatsächlich vornehme oder aber sich doch noch mit einem gütlichen Verkauf einverstanden erkläre oder die Selbstvornahme erlaube. Während der Wert der Grundstücke der ersten Kategorie von Eigentümern infolge der Anwendung der fraglichen Bestimmung auf Grundlage der Zweckbestimmung bestimmt werde, die vor dem räumlichen Ausführungsplan gegolten habe, könne die zweite Kategorie von Eigentümern einen Vorteil aus dem Mehrwert ziehen, der in Bezug auf das Gut durch die Änderung der Zweckbestimmung geschaffen werde.

B.3.1. Nach Ansicht der « Intergemeentelijke vereniging Veneco » und der Flämischen Regierung ist die Vorabentscheidungsfrage unzulässig, weil das Enteignungsdekret nicht vorsehe, dass sich die enteignende Stelle nach Erlass einer Enteignungsentscheidung mit einem gütlichen Verkauf einverstanden erklären oder einem Antrag auf Selbstvornahme stattgeben könne.

B.3.2. Da sich die Vorabentscheidungsfrage ausschließlich auf die Situation der Zustimmung der enteignenden Stelle zu einem gütlichen Verkauf oder einem Antrag auf Selbstvornahme nach Erlass einer Enteignungsentscheidung bezieht, deckt sich die Prüfung der Einrede mit der Prüfung zur Sache.

B.4.1. Die Enteignung bietet der öffentlichen Hand die Möglichkeit, zu gemeinnützigen Zwecken insbesondere über Immobilien zu verfügen, die nicht auf die üblichen Übereignungsweisen 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. Dies wird auch in Artikel 3 des Enteignungsdekrets bestätigt.

B.4.2. Die Enteignung muss zur Verwirklichung des Ziels des Allgemeininteresses notwendig sein (Artikel 3 § 3 des Enteignungsdekrets).

Das Erfordernis der Enteignungsnotwendigkeit beinhaltet, dass die enteignende Stelle zuerst versuchen muss, das Gut auf gütliche Weise zu erwerben. Die Artikel 15 und 16 des Enteignungsdekrets und Kapitel 3 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 27. Oktober 2017 « zur Ausführung des Flämischen Enteignungsdekrets vom 24. Februar 2017 » erlegen ihr deshalb eine Verhandlungspflicht auf, die beinhaltet, dass sie einen nachweisbaren Versuch unternimmt, das Gut auf gütliche Weise zu erwerben.

Eine Enteignungsnotwendigkeit liegt auch nicht vor, wenn der Eigentümer selbst bereit und in der Lage ist, das Enteignungsziel zu verwirklichen. Die Artikel 24 bis 27 des Enteignungsdekrets und Kapitel 5 des vorerwähnten Erlasses der Flämischen Regierung vom 27. Oktober 2017 regeln deshalb die Möglichkeit, einen Antrag auf Selbstvornahme einzureichen. Diese Selbstvornahme ist jedoch kein subjektives Recht des Enteigneten, da die enteignende Stelle nach Artikel 24 § 3 des Enteignungsdekrets durch einen mit Gründen versehenen Bescheid entscheiden kann, dem Antrag nach dessen Prüfung anhand der in Artikel 24 § 2 desselben Dekrets aufgezählten Bedingungen nicht stattzugeben.

Die Möglichkeit zur Selbstvornahme bewegt sich im Rahmen der Ziele des Dekretgebers, die der Dekretgeber mit dem Enteignungsdekret verfolgte, insbesondere in Bezug auf die Beschleunigung der Verwirklichung von Enteignungsprojekten unter Beachtung der Interessen der Enteigneten:

« Si l'objectif d'expropriation peut être réalisé par les propriétaires eux-mêmes et que ceux-ci sont en mesure de et disposés à réaliser cet objectif selon les modalités prévues par l'autorité, une expropriation n'est pas nécessaire. En effet, la nécessité de procéder à une expropriation et la possibilité d'autoréalisation qui en découle visent à protéger le statut juridique du propriétaire confronté sans le vouloir à une expropriation nécessaire. Il n'en reste pas moins que, dans le cadre de l'autoréalisation, l'objectif d'expropriation doit également être réalisé dans les délais et conditions prévus par l'autorité. Il est essentiel qu'une expropriation ne puisse être nécessaire que lorsque d'autres solutions – qui ont été examinées raisonnablement – sont insuffisantes, de sorte que l'expropriation ne peut notamment avoir lieu que si l'objectif d'expropriation ne peut être réalisé sur la base d'une initiative privée » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 991/1, S. 6).

Und:

« Le droit d'introduire une demande d'autoréalisation n'emporte pas celui de procéder soi-même à la réalisation. Tel ne sera le cas que si le demandeur signale, au cours de l'enquête publique, qu'il souhaite procéder lui-même à l'autoréalisation et qu'il démontre à suffisance

que toutes les conditions d'autoréalisation sont remplies. En effet, l'autorité doit disposer de garanties suffisantes que le propriétaire procédera réellement à la réalisation du but d'expropriation selon les modalités et dans le délai fixés par l'autorité. Il découle de la jurisprudence du Conseil d'État qu'une demande d'autoréalisation peut être rejetée lorsqu'elle ne contient pas de preuves que l'on dispose effectivement de la possibilité de procéder à l'autoréalisation (Custers, 7. Dezember 2011, Nr. 216.708).

Cette disposition indique que l'autoréalisation n'est en principe possible que s'il est satisfait à toutes les conditions mentionnées dans cette disposition » (ebenda, S. 51).

Aus den Vorarbeiten geht folglich hervor, dass das Recht zur Einreichung eines Antrags auf Selbstvornahme vor dem Hintergrund der Beurteilung dieser Enteignungsnotwendigkeit zu verstehen ist und darauf gerichtet ist, die Rechtsposition des Eigentümers zu schützen, der ungewollt mit einer Enteignungsnotwendigkeit konfrontiert wird (ebenda, S. 51).

B.4.3. Obwohl die in B.4.2 erwähnte Verhandlungspflicht und die Möglichkeit zum Einreichen eines Antrags auf Selbstvornahme nur während der Verwaltungsphase des Enteignungsverfahrens Anwendung finden, bevor die endgültige Enteignungsentscheidung getroffen wird, schließt das Enteignungsdekret nicht aus, dass die enteignende Stelle auch während des gerichtlichen Verfahrens einen gütlichen Kauf vornimmt oder einem Antrag auf Selbstvornahme stattgibt.

B.5. Die fragliche Bestimmung hat zur Folge, dass der Eigentümer einer Parzelle, die zur Verwirklichung eines räumlichen Ausführungsplans enteignet wird, eine Enteignungsentschädigung aufgrund des Wertes des Gutes vor der Festlegung oder Änderung der Zweckbestimmung durch diesen Plan erhält.

B.6.1. In der fraglichen Bestimmung ist die sogenannte « Planneutralität » geregelt. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass der Dekretgeber das Ziel verfolgte, dieses Prinzip, wie es auch im früheren Artikel 2.4.6 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex geregelt war, im Enteignungsdekret beizubehalten (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 991/1, S. 88).

Artikel 2.4.6 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex ist auf Artikel 31 des Grundlagengesetzes vom 29. März 1962 über die Raumordnung und den Städtebau zurückzuführen. Bei den Vorarbeiten zu dieser Bestimmung wurde betont, dass das Prinzip, « dem zufolge die Entschädigung gemäß der Beschaffenheit des Gutes und der Umgebung zum

Zeitpunkt des Enteignungserlasses sowie gemäß dem Wert unter Berücksichtigung des Immobilienmarktes zum Zeitpunkt der gütlichen Regelung oder des Urteils zu ermitteln ist, auf Billigkeit beruht. Preisschwankungen wegen einer bestimmten Zone [zu lesen ist: Zoneneinteilung], der Durchführung der im Raumordnungsplan vorgesehenen Arbeiten oder wegen der sich daraus ergebenden Verbotsbestimmungen sollen nicht berücksichtigt werden. Nur Wertänderungen, die mit Tatsachen zusammenhängen, welche gar nichts mit dem Raumordnungsplan zu tun haben, etwa eine Währungsabwertung oder ein allgemeiner Wertanstieg der Immobilien dürfen berücksichtigt werden » (*Parl. Dok.*, Senat, 1958-1959, Nr. 124, SS. 62-63, und *Parl. Dok.*, Senat, 1959-1960, Nr. 275, S. 42). Demzufolge ist « dem Wert am Tag der Enteignung Rechnung zu tragen, als ob es keinen Raumordnungsplan gegeben hätte » (*Parl. Dok.*, Senat, 1959-1960, ebenda). Ob das betreffende Grundstück durch den Plan eine Wertsteigerung oder eine Wertminderung erfahren könnte, ist dabei unerheblich.

B.6.2. In seinem Entscheid Nr. 143/2018 vom 18. Oktober 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.143) hat der Gerichtshof erkannt, dass die fragliche Bestimmung vereinbar ist mit Artikel 16 der Verfassung. Der Gerichtshof entschied, dass die fragliche Bestimmung sachlich gerechtfertigt ist, wobei er ebenso auf den früheren Artikel 2.4.6 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex verwies:

« B.7.4. In Artikel 63 ist die sogenannte ‘ Planneutralität ’ geregelt. Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass das Ziel darin besteht, dieses Prinzip, wie es auch im früheren Artikel 2.4.6 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex (im Folgenden: FROK) geregelt war, im Enteignungsdekret beizubehalten (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 991/1, S. 88). In seinem Entscheid Nr. 186/2011 vom 8. Dezember 2011 hat der Gerichtshof zum früheren Artikel 2.4.6 § 1 des FROK entschieden, dass es gerecht ist, dass bei der Festlegung der Enteignungsentschädigung die Wertsteigerung beziehungsweise der Wertverlust nicht berücksichtigt wird, die beziehungsweise der sich aus der Verwirklichung eines räumlichen Ausführungsplans ergibt, da der Grund für die Beeinflussung des Wertes des unbeweglichen Gutes darin liegt, dass der räumliche Ausführungsplan durch die Enteignung verwirklicht wird.

B.7.5. Den Vorarbeiten lässt sich entnehmen, dass gewollt ist, dass die Planneutralität auf alle Enteignungen ausgeweitet wird, die zur Verwirklichung des räumlichen Ausführungsplans, des Raumordnungsplans, eines Präferenzbeschlusses oder Projektbeschlusses erfolgen, nicht nur wenn die Enteignung auf der Grundlage eines im Rahmen des FROK aufgestellten Enteignungsplans erfolgt, sondern ungeachtet der Rechtsgrundlage. In den Vorarbeiten wird betont, dass die Planneutralität nur gilt, wenn ein tatsächlicher Zusammenhang mit der Enteignung nachgewiesen werden kann. Wenn nicht, ist die allgemeine Zielneutralität anwendbar:

‘ Quel que soit le fondement juridique de l’expropriation, la neutralité planologique trouve à s’appliquer, mais uniquement dans la mesure où l’expropriation est effectivement destinée à

la réalisation d'un plan d'exécution spatial et dans des conditions comparables, telles qu'elles sont contenues dans les articles 2.4.4 et 2.4.8 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Cette règle est donc généralisée et ne dépend pas du fondement juridique utilisé, mais bien du fait que l'expropriation est destinée ou non à la réalisation d'un plan d'exécution spatial ' (*ibid.*, p. 89).

B.7.6. Auch die Garantien, die mit der Planneutralität einhergehen, wurden ausgeweitet. Artikel 2.4.4 des FROK bestimmt, dass ein Enteignungsplan, der nach dem räumlichen Ausführungsplan, dessen Verwirklichung er beabsichtigt, erstellt wird, spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des räumlichen Ausführungsplans endgültig festgelegt werden muss. Zur Ausweitung dieser Garantie auf alle Enteignungen zur Verwirklichung eines räumlichen Ausführungsplans, eines Raumordnungsplans, eines Präferenzbeschlusses oder Projektbeschlusses, auch wenn diese nicht auf dem FROK beruhen, wird die Anwendung der Planneutralität auf fünf Jahre nach der endgültigen Festlegung des räumlichen Ausführungsplans beschränkt. Die Möglichkeit, dass eine Enteignungsentscheidung gegenstandslos wird, wenn die Enteignungsstelle mehr als fünf Jahre mit der Einleitung der gerichtlichen Phase wartet, wird nach Artikel 42 des Enteignungsdekrets auf alle Enteignungsentscheidungen ausgeweitet (ebenda).

B.7.7. Die in den angefochtenen Bestimmungen aufgeführten Kriterien, auf deren Grundlage die Enteignungsentschädigung festgelegt wird, beruhen auf dem unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Ziel der Enteignung und der Ursache der Wertänderung in Bezug auf das zu enteignende Gut. Da der Wert des unbeweglichen Gutes unmittelbar durch die Enteignung beeinflusst wird, ist es gerecht, dass bei der Festlegung der Enteignungsentschädigung die Wertsteigerung beziehungsweise der Wertverlust, die beziehungsweise der sich aus der Verwirklichung dieses Ziels ergibt, nicht berücksichtigt wird ».

B.6.3. Aus den gleichen Gründen muss entschieden werden, dass die in B.2 geschilderte unterschiedliche Behandlung sachlich gerechtfertigt ist.

Der Umstand, dass die enteignende Stelle während der gerichtlichen Phase des Enteignungsverfahrens einen gütlichen Kauf vornehmen oder einem Antrag auf Selbstvornahme stattgeben kann, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung. Auch diese Rechtsakte finden nämlich im gegebenen Fall ihre Grundlage in der Verwirklichung des räumlichen Ausführungsplans.

B.7. Die fragliche Bestimmung ist außerdem nicht mit unverhältnismäßigen Folgen für die betreffenden Eigentümer verbunden.

Wie in B.4.1 erwähnt wurde, ist die Enteignung nur möglich, um ein Ziel zum Nutzen der Allgemeinheit zu verwirklichen. Die fragliche Bestimmung erlegt die Planneutralität nämlich nur auf, wenn die Enteignung zur Verwirklichung eines räumlichen Ausführungsplans

vorgenommen wird (Kass., 22. März 2012, C.10.0155.N, ECLI:BE:CASS:2012:ARR.20120322.5). Wenn die Enteignung nicht zur Verwirklichung eines räumlichen Ausführungsplans vorgenommen wird, muss der Richter durchaus die Wertsteigerung oder -minderung berücksichtigen, die sich aus einem solchen Plan ergibt (Kass., 29. März 2013, C.10.0638.N, ECLI:BE:CASS:2013:ARR.20130329.4; 7. Juni 1990, *Pas.*, 1990, I, Nr. 584, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900607.12; 15. April 1999, C.97.0400.F, ECLI:BE:CASS:1999:ARR.19990415.10).

Darüber hinaus muss eine Enteignung, wie in B.4.2 erwähnt, notwendig sein, was voraussetzt, dass die enteignende Stelle unwiderlegbar nachweisen kann, dass die Änderung der Zweckbestimmung, die mit dem räumlichen Ausführungsplan vorgenommen werden soll, nicht mittels eines gütlichen Verkaufs und auch nicht durch den Eigentümer im Rahmen eines Antrags auf Selbstvornahme erreicht werden kann, und auch nicht durch die Verwirklichung der bereits bestehenden faktischen Zweckbestimmung der Parzelle, wenn diese mit der durch den Plan festgelegten formellen Zweckbestimmung übereinstimmt (Entscheid Nr. 186/2011 vom 8. Dezember 2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.186, B.13, und Entscheid Nr. 129/2012 vom 25. Oktober 2012, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.129, B.7). Es obliegt dem zuständigen Richter, zu prüfen, ob eine Enteignung die vorerwähnten Bedingungen erfüllt.

Ferner hat der Eigentümer eines Gutes, das zur Verwirklichung eines räumlichen Ausführungsplans enteignet wird, Anspruch auf eine Befreiung von der Abgabe auf Gewinne aus der Raumplanung, wenn die fragliche Bestimmung Anwendung findet und die Enteignung den Abgabepflichtigen trifft (Artikel 2.6.6 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex). Wenn die Enteignung nach Zahlung der Abgabe auf Gewinne aus der Raumplanung oder eines Teils davon erfolgt, werden die bereits gezahlten Beträge erstattet (Artikel 2.6.6 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

Schließlich legt die fragliche Bestimmung nicht nur fest, dass die Wertsteigerung nicht berücksichtigt wird, die sich aus den Vorschriften des räumlichen Ausführungsplans ergibt, dessen Verwirklichung der Enteignung zugrunde liegt, sondern gewährleistet auch, dass die Eigentümer nicht von einer etwaigen Wertminderung getroffen werden, die sich aus den Vorschriften dieses räumlichen Ausführungsplans ergibt.

B.8. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die fragliche Bestimmung mit den Artikeln 10, 11 und 16 vereinbar ist.

Die Prüfung der fraglichen Bestimmung anhand dieser Verfassungsbestimmungen in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, der in dieser Hinsicht keinen umfassenderen Schutz in Bezug auf das Eigentumsrecht gewährleistet, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 63 des flämischen Dekrets vom 24. Februar 2017 « über die Enteignung zum Nutzen der Allgemeinheit » verstößt 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 2. März 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) L. Lavrysen