

Nr. 37**Erkner und Hofauer gegen Österreich – Hauptsache**

Urteil vom 23. April 1987 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 117.

Beschwerde Nr. 9616/81, eingelegt am 3. April 1979; am 14. Mai 1986 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Recht auf faires Verfahren, hier: angemessene Frist bei zivilrechtlicher Streitigkeit wegen Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke, Art. 6 Abs. 1; Schutz des Eigentums, Art. 1 des 1. ZP-EMRK.

Innerstaatliches Recht: *Bundesrecht:* (1) Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 i.d.F. v. 1977; (2) §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 2, 7 Abs. 2, §§ 8 und 9 Agrarbehördengesetz 1950 i.d.F. v. 1974; (3) § 9 Agrarverfahrensgesetz 1950; (4) § 52 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; (5) Art. 12 Abs. 2, Art. 20 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz; *Landesrecht:* Oberösterreichisches Flurverfassungs-Landesgesetz von 1911/1954; Flurverfassungsgesetz von 1979.

Ergebnis: Verletzung von Art. 6 Abs. 1 (überlange Dauer, mehr als 16 J., s.u. Ziff. 65) und von Art. 1 des 1. ZP-EMRK. Entschädigung, s.u. S. 486.

Sondervoten: Keine.

Umsetzung des Urteils, Überwachung durch das Ministerkomitee: s.u. S. 486.

Zum Verfahren:

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 24. Januar 1986 zu dem Ergebnis, dass Verletzung von Art. 6 Abs. 1 und von Art. 1 des 1. ZP-EMRK vorliegt, s.u. S. 478, Ziff. 59.

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 20. Oktober 1986 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: H. Türk, Rechtsberater, Außenministerium, als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: D. Okresek, Bundeskanzleramt, D. Hunger, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, als Berater;

für die Kommission: F. Ermacora als Delegierter;

für die Beschwerdeführer: Rechtsanwalt E. Proksch.

Sachverhalt:(Übersetzung)¹

8. Die Beschwerdeführer (Bf.), Johann Erkner – verstorben am 22. Juni 1983 –, seine Frau Theresia Erkner, ihr Schwiegersohn Josef Hofauer und ihre Tochter Theresia Hofauer, sind österreichische Landwirte, wohnhaft in Pöndorf in Oberösterreich. Sie rügen das seit Januar 1969 laufende Zusammenlegungsverfahren ihre Grundstücke betreffend.

*I. Die Umstände des Falles**1. Die Anfangsphase der Zusammenlegung*

9. Mit einer Entscheidung vom 27. Januar 1969 leitete die Agrarbezirksbehörde von Gmunden das Zusammenlegungsverfahren in Forstern-Pöndorf ein. Achtunddreißig Eigentümer betreffend, umfasste die Maßnahme 266 Hektar

¹ Anm. d. Hrsg.: Unter Berücksichtigung einer Kanzleiübersetzung des EGMR.

von denen 16 dem Ehepaar Erkner und ungefähr 3,5 Johann Erkner und seiner Schwester gehörten.

10. Eine Verhandlung, im Hinblick auf die Bewertung der Grundstücke fand am 21. April 1969 statt. Die 26 anwesenden Eigentümer – obwohl aufgefordert erschienen die Bf. Erkner nicht – schlossen eine Vereinbarung, der die Agrarbezirksbehörde am nächsten Tag zustimmte. Der Familie Erkner wurde die Entscheidung am 27. Mai 1969 zugestellt; sie legte dagegen kein Rechtsmittel ein.

Zwischen dem 2. und 16. Juli 1969 wurde der Bewertungsplan der Gesamtheit der Betroffenen zur Kenntnis gebracht. Die Bf. wurden über die Möglichkeit belehrt, Rechtsmittel einzulegen; sie machten hiervon jedoch keinen Gebrauch, so dass der genannte Plan endgültig wurde.

11. Am 8. August 1969 fand eine erneute Verhandlung statt, bei der die Bf. Erkner und ihr Rechtsanwalt anwesend waren. Sie brachten ihre Wünsche in Bezug auf die Reorganisation der Zusammenlegungszone vor, insoweit sie selbst betroffen waren.

12. Ab August 1970 hatte die Agrarbezirksbehörde den Plan für gemeinsame Anlagen und einen Entwurf für einen Zusammenlegungsplan ausgearbeitet. Die den in Frage kommenden Eigentümern zum Ausgleich zuzuweisenden Parzellen waren Gegenstand einer Grenzsteinsetzung.

Die Bf. Johann und Theresia Erkner erhoben Einwendungen, die sie im Wesentlichen in den späteren Verfahren wiederholten, nämlich in den 1975 beendeten Verfahren betr. die vorläufige Übernahme der Ausgleichsparzellen (s.u. Ziff. 17) und den Verfahren der Neuordnung, die im Jahre 1976 begannen (s.u. Ziff. 19) und noch nicht beendet sind. Nach ihrer Meinung entsprechen die Parzellen nicht dem, was ihnen zustand, denn sie mussten Land von ausgezeichneter Beschaffenheit, gegen Süden und in der Nähe ihres Wohnhauses gelegen, gegen Anteile eintauschen, die zwar ein wenig größer, aber von schlechter – aus Feuchtigkeitsgründen sogar sehr schlechter – Beschaffenheit und zudem weiter vom Hof entfernt waren.

2. Die vorläufige Übernahme der Ausgleichsparzellen

13. Am 10. August 1970 ordnete die Agrarbezirksbehörde die vorläufige Übernahme der Ausgleichsparzellen auf der Grundlage des Entwurfs des Zusammenlegungsplans an. Auf den Antrag von 34 Eigentümern und gegen den Willen von vier anderen, zu denen die Bf. Erkner gehörten, wurde die Entscheidung gefällt, die sich auf § 97 des Oberösterreichischen Flurverfassungs-Landesgesetzes von 1911/1954 (s.u. Ziff. 40) stützte. Die Behörde berief sich auf die Interessen der erstgenannten Eigentümer, insbesondere auf das Interesse, die Nutzung rationell zu gestalten und sich mit der neuen Situation im Hinblick auf das Ackerland vertraut zu machen. Diese Interessen würden die Einwendungen der Plangegner überwiegen, denen ein Berufungsrecht gegen die Zusammenlegungsmaßnahmen in jedem Falle gewahrt bliebe. Der Unterschied, der zwischen den in Besitz genommenen Flächen durch die jeweiligen Mitglieder der Mehrheit (221 Hektar) und der Minderheit bestand, stelle eine ausreichende Garantie dar, um die Entschädigung, die die letzteren allenfalls verlangen könnten, sicherzustellen.

Die Entscheidung wurde den Bf. Erkner am 4. April 1973 zugestellt, begleitet von einem Schreiben, das klarstellte, dass jedes Rechtsmittel dagegen gem. § 97 Abs. 5 des Gesetzes von 1911/1954 (s.u. Ziff. 45) ausgeschlossen sei. Nach Angabe der Regierung waren mehrere Versuche gescheitert, ihnen die Entscheidung früher zuzustellen.

14. Die Bf. riefen dann den Verwaltungsgerichtshof an. Sie gaben einen Fehler in dem genannten Schriftstück an: § 7 Agrarbehördengesetz 1950, (s.u. Ziff. 38, 45 und 48) hatte die Bestimmung des § 97 Abs. 5 des Gesetzes von 1911/1954 aufgehoben.

Obwohl er diese Rechtsansicht im Wesentlichen bestätigte, wies der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde am 27. September 1973 wegen Nichterschöpfung des Instanzenzuges mit dem Hinweis zurück, dass sich die Bf. Erkner direkt an den Landesagarsenat hätten wenden müssen.

15. Tatsächlich hatten sie die Wiedereröffnung der Berufungsfrist beantragt; am 25. Juni 1973 aber hatte die Agrarbezirksbehörde den Antrag für unzulässig erklärt. Der Landesagarsenat entschied am 19. März 1974 im gleichen Sinne: Ungeachtet des oben genannten Erkenntnisses des Verwaltungsgerichtshofes verhinderte § 22 Abs. 5 Flurverfassungs-Landesgesetz von 1972 (s.u. Ziff. 40) jegliches Rechtsmittel.

16. Die Bf. erhoben in der Folge Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof und führten u.a. die Verletzung ihres Rechts auf den gesetzlichen Richter an. Am 11. Dezember 1974 verwarf der Verfassungsgerichtshof ihre Beschwerde als unbegründet, verwies sie auf ihren Antrag hin aber an den Verwaltungsgerichtshof, damit dieser entscheide, ob eine Verletzung nicht verfassungsgesetzlich geschützter Rechte vorliege.

17. Mit einem zweiten Erkenntnis vom 23. Juni 1975 hielt der Verwaltungsgerichtshof seine Meinung über das Bestehen eines Rechtsmittels aufrecht und hob somit die Entscheidung des Landesagarsenates auf, der die Wiedereröffnung der Berufungsfrist abgelehnt hatte. Dieser wies die Beschwerde trotzdem am 25. November 1975 ab; die Bf. legten dagegen keine Berufung ein.

18. Trotz dieser Verfahren hatte die vorläufige Übernahme von Ausgleichsparzellen inzwischen stattgefunden. Die Bf. hatten vorerst die Bewirtschaftung ihrer Felder nahe ihres Wohnhauses fortgesetzt, aber die Polizei vertrieb sie von dort, und das ausgesäte Getreide wurde vernichtet. Sie verweigerten weiterhin die Bewirtschaftung jedes der Ersatzgrundstücke, das man ihnen zugewiesen hatte.

3. Die Zusammenlegungspläne und die damit verbundenen Verfahren

a) Der erste Plan

19. Am 7. Mai 1976 nahm die Agrarbezirksbehörde den Zusammenlegungsplan an, der ohne jegliche Änderung die durch den Entwurf von 1970 geschaffene Lage bestätigte (s.o. Ziff. 12); sie veröffentlichte ihn am 25. Mai 1976.

20. Die Bf. Erkner fochten den genannten Plan am 3. Juni an. Sie führten im Wesentlichen die gleichen Gründe an, mit denen sie sich der vorläufigen Grundstückszuteilung widersetzt hatten. Sie stützten sich auf das Gutachten eines agrarwirtschaftlichen Sachverständigen der Universität, der das Vorhandensein

eines klaren Nachteils durch den Austausch von Grundstücken feststellte und einen jährlichen Ernteverlust von ungefähr 50.000,- ÖS [ca. 3.634,- Euro]² schätzte.

Der Landesagarsenat entschied am 26. April 1977. Insoweit die Bf. die Bewertung der betreffenden Parzellen bekämpften, wies er die Beschwerde als unzulässig zurück, da der Bewertungsplan bereits endgültig geworden sei; soweit sie eine Entschädigung verlangten, erklärte er sich in Ermangelung einer Entscheidung der Agrarbezirksbehörde in diesem Punkt für unzuständig.

Hingegen nahm er die Beschwerde über den Ausgleich in natura an: Die Bf. hatten etwa 14 Hektar guter, nach Süden ausgerichteter Grundstücke verloren, und dafür etwas weniger als 23 Hektar Parzellen erhalten, deren Wert in den drei niedrigsten Kategorien lag, zum Norden ausgerichtet, hauptsächlich im Schatten des Waldes und vom Wohnhaus weiter entfernt gelegen waren; man hatte ihnen also insofern keinen dem Gesetz entsprechenden Ausgleich gegeben, insbesondere weil die herbeigeführte Lösung eine wichtige Änderung in der Bewirtschaftungsart zur Folge hatte. Daher hob der Landesagarsenat den gesamten Zusammenlegungsplan auf und verwies die Sache an die Agrarbezirksbehörde zurück, damit sie das Verfahren wieder aufnehmen und einen neuen Plan erstelle.

Die Entscheidung wurde den Bf. am 31. Mai 1977 zugestellt.

b) Der zweite Plan

21. Die Agrarbezirksbehörde traf innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten (§ 73 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, s.u. Ziff. 55) keine Entscheidung.

Am 19. Januar 1979 beantragten die Bf. den Übergang der Zuständigkeit von der Agrarbezirksbehörde an den Landesagarsenat (§ 73 Abs. 2 desselben Gesetzes, ebd.).

Der Landesagarsenat gab diesem Antrag statt und erließ am 18. Dezember 1979 einen zweiten, für die Bf. günstigeren Plan. Diese hielten ihn jedoch für unzureichend und in Widerspruch zu den anzuwendenden Gesetzen; sie machten daher am 22. Januar 1980 den Fall beim Obersten Agrarsenat anhängig.

22. Nachdem dieser nicht innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten entschieden hatte, riefen sie am 14. Oktober 1980 den Verwaltungsgerichtshof an, damit dieser in der Sache selbst entscheide; sie stützten sich auf Art. 132 Bundes-Verfassungsgesetz (s.u. Ziff. 55).

Die Beschwerde blieb ohne Erfolg. Am 3. Dezember 1980 hatte der Oberste Agrarsenat die Berufung angenommen und die Sache an die Agrarbezirksbehörde zurückverwiesen, um einen neuen Plan zu erstellen. Der Oberste Agrarsenat stellte fest, dass der Verlust guter, gegen Süden gerichteter Grundstücke nicht durch die Zurverfügungstellung einer größeren, gegen Norden weisenden Fläche, ausgeglichen werden könne.

Die Entscheidung wurde den Bf. am 29. Dezember 1980 zugestellt.

² Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (gem. offiziellem Kurs: 1 Euro = 13,7603 ÖS) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt.

c) Der dritte Plan

23. Erneut traf die Agrarbezirksbehörde keine Entscheidung innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist. Hingegen begann sie mit der Prüfung eines Projektes zur Entwässerung einiger den Bf. zugewiesener Parzellen. Die Bf. hielten das Projekt für unannehmbar.

Sie wandten sich daher am 30. November 1981 an den Landesagrarsenat, damit dieser in der Sache selbst entscheide (§ 73 Abs. 2 Allgemeines Agrarverfahrensgesetz, s.u. Ziff. 55).

Er wies ihren Antrag am 14. Januar 1982 mit der Begründung zurück, die Agrarbezirksbehörde habe verschiedene Maßnahmen zur Ausarbeitung eines neuen Plans ergriffen, so dass die Verzögerung nicht auf deren Verschulden zurückzuführen sei. In Bezug auf die Prüfung des Entwässerungsvorhabens könne dieses im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens als annehmbar betrachtet werden.

24. Gegen die Entscheidung des Landesagrarsenates, die ihnen am 21. Januar 1982 zugestellt wurde, legten die Bf. am 3. Februar 1982 Berufung beim Obersten Agrarsenat ein; dieser wies sie am 22. Juni 1982 ab.

Am 15. Juli 1982 verabschiedete die Agrarbezirksbehörde einen neuen Plan. Er sah im besonderen die Drainage auf einigen den Bf. zugewiesenen Grundstücken durch zusätzliche gemeinsame Anlagen vor; dieser Plan wurde am 27. Juli veröffentlicht.

25. Am 23. August fochten ihn die Bf. vor dem Landesagrarsenat an: Ihrer Meinung nach gab ihnen auch dieser keine Entschädigung, die der Rechtsansicht des Obersten Agrarsenates vom 3. Dezember 1980 (s.o. Ziff. 22) entsprach; ferner zogen sie die dem Verbesserungsprojekt gegebene rechtliche Qualifikation als gemeinsame Anlage in Zweifel.

Am 28. April 1983 nahm der Landesagrarsenat die Berufung an: Er änderte die Zuweisung bestimmter Grundstücke an die Bf. Erkner und an andere Personen ab, bestätigte aber und erweiterte die von der Agrarbezirksbehörde ausgearbeiteten Drainageprojekte, wobei er die Einführung zusätzlicher gemeinsamer Anlagen dieser Art für gesetzmäßig befand.

Den Parteien wurde diese Entscheidung am 9. Juni zugestellt.

26. Obwohl sie einen gewissen Fortschritt anerkannten, fanden die Bf., dass die Erfordernisse, die vom Obersten Agrarsenat am 3. Dezember 1980 genau bestimmt worden waren, noch nicht zur Gänze erfüllt seien (s.o. Ziff. 22). Sie legten daher am 20. Juni 1983 erneut Berufung beim Obersten Agrarsenat ein, der ein Gutachten beigegeben war. Sie machen geltend, dass der Ausgleich immer noch zu viel feuchten Grund umfasse und weitere Nachteile aufweise; u.a. bezweifelten sie die Zuständigkeit des Landesagrarsenats, neue gemeinsame Anlagen anzuordnen, und forderten eine Entscheidung über ihren Ersatzanspruch für den Schaden, den sie seit der vorläufigen Übernahme erlitten hätten (s.o. Ziff. 20).

Am 4. April 1984 wies der Oberste Agrarsenat die Berufung als unbegründet ab: Die durch die Zusammenlegungsmaßnahmen insgesamt entstandenen Vorteile überwögen und diese Maßnahmen würden keine Änderungen der Produktionsmethoden mehr nach sich ziehen; die von dem Landesagrarsenat festgesetzte Zuweisung sei folglich gesetzmäßig.

Die Entscheidung wurde den Bf. am 30. Mai 1984 zugestellt.

4. Die Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof

27. Nach dem Tode des Bf. Johann Erkner am 22. Juni 1983 versahen seine Tochter und sein Schwiegersohn, Theresia und Josef Hofauer die Bewirtschaftung des Anwesens inklusive des Teils der [Witwe des Bf. Johann Erkner] Theresia Erkner.

28. Am 10. Juli 1984 fochten die drei Bf. die Entscheidung des Obersten Agrarsenates vor dem Verwaltungsgerichtshof an. Sie behaupteten, keine gesetzmäßige Entschädigung in natura erhalten zu haben, da weiterhin ein Mangel an gegen Süden gerichteter Parzellen bestanden hätte, dass man der Zuweisung von feuchten Grundstücken, die dank gemeinsamer zusätzlicher Anlagen verbessert werden sollten, mit übrigens nicht genau bestimmten Kosten, nicht zustimmen könne und dass man ihnen keine Grundstücke von besonderem Wert zugewiesen hätte, d.h. Bauland in der Nähe ihres Anwesens; überdies läge eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vor und das Schadensersatzproblem bleibe weiterhin ungelöst.

Mit Erkenntnis vom 19. März 1985, zugestellt am 7. Mai, erklärte der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde insoweit für unzulässig, als sie von Theresia Erkner erhoben wurde, da diese nicht mehr als Partei im Hinblick auf das Fehlen einer Entscheidung über Schadensersatz gelte, wegen Nichterschöpfung des Instanzenzuges. Im Übrigen gab er dem Antrag der beiden anderen Bf. statt und hob daher die strittige Entscheidung auf. Er unterstrich, dass nach geltendem Recht die gemeinsamen Anlagen in den kleinsten Einzelheiten, insbesondere in Bezug auf den Gestehungspreis spätestens im Zuge der Erstellung des Zusammenlegungsplanes geregelt werden müssten.

29. In Durchführung dieses Erkenntnisses hob der Oberste Agrarsenat am 3. Juli 1985 den vom Landesagrarsenat ausgearbeiteten Zusammenlegungsplan insoweit auf, als er die der Familie Hofauer zugewiesenen Ausgleichsparzellen festlegte. Er wies in seiner Entscheidung, die den Bf. am 16. Juli zugestellt wurde, darauf hin, dass bis zur Bereinigung der Frage der gemeinsamen Anlagen zugewartet werden müsste.

30. Am 18. Juli 1985 legten die Bf. Josef und Theresia Hofauer erneut Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof ein. Sie machten die Verletzung von § 66 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes geltend, da der Oberste Agrarsenat weder in der Sache selbst entschieden (Abs. 4), noch die Sache an den Landesagrarsenat zur Entscheidung zurückverwiesen habe (Abs. 2). Die Zwischenlösung – die Entscheidung aufzuheben und gleichzeitig das Verfahren zu unterbrechen – sei durch das Gesetz nicht gedeckt; dieses erlaube nicht, das Berufungsverfahren nach der endgültigen Erstellung des Planes für die gemeinsamen Anlagen wiederaufzunehmen. Würde der Oberste Agrarsenat nachträglich über ihre Berufung entscheiden, würde bzgl. der anderen Beschwerden, über die der Verwaltungsgerichtshof am 19. März 1985 nicht zu erkennen hatte, für sie kein Rechtsmittel eröffnet sein.

Der Verwaltungsgerichtshof wies die Beschwerde am 12. September 1985 zurück, am 8. November wurde das Erkenntnis dem Ehepaar Hofauer zugestellt.

31. Inzwischen hatte der Landesagrarsenat am 24. Oktober 1985 eine neue Entscheidung erlassen, welche den Bf. am 31. Oktober zugestellt wurde, in der

er zu ihrer Berufung gegen den letzten Zusammenlegungsplan, nämlich den vom 15. Juli 1982 (s.o. Ziff. 24), nochmals Stellung nahm. Sich an das vorhergehende Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes haltend (§ 63 Abs. 1 Verwaltungsgerichtshofsgesetz, s.o. Ziff. 28), hob er den genannten Plan wegen Nichtbeachtung der anzuwendenden Verfahrensvorschriften auf, und zwar im Hinblick auf jene Entscheidung zu der gemeinsamen Anlage. Er fügte jedoch hinzu, dass kein Anlass bestehe, das Drainageprojekt bzgl. der den Bf. Hofauer zugewiesenen feuchten Parzellen fallenzulassen, da der Verwaltungsgerichtshof die zu diesem Zweck notwendige gemeinsame Anlage an sich nicht für gesetzwidrig befunden hätte. Die Agrarbezirksbehörde musste daher nunmehr die gewünschten gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen anordnen und nach deren Ausführung einen neuen Zusammenlegungsplan veröffentlichen.

32. Vorher, am 27. August 1985, hatten die Bf. Josef und Theresia Hofauer bei der Agrarbezirksbehörde beantragt, einen Teil ihrer Grundstücke von der Zusammenlegung auszunehmen. Die Agrarbezirksbehörde wies ihren Antrag am 21. April 1986 zurück, der Landesagrarsenat verwarf am 3. Juli die Berufung, die sie am 7. Mai dagegen eingelegt hatten.

Am 25. August 1986 erhoben sie eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof; dieser hat noch nicht entschieden (24. März 1987).

33. Das Verfahren zu den gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen ist noch anhängig; derzeit gibt es keinen neuen Zusammenlegungsplan. Allerdings gab die Agrarbezirksbehörde am 27. Mai 1986 dem Ehepaar Hofauer auf, die Durchführung einer Drainageanlage zuzulassen.

Am 13. Juni legte das Ehepaar Hofauer beim Landesagrarsenat gegen diese Entscheidung Berufung ein, die dieser am 23. Oktober 1986 abwies.

Am 23. Dezember 1986 rief das Ehepaar Hofauer den Verfassungsgerichtshof an, der bisher nicht entschieden hat.

5. Das Verfahren zum Antrag auf Entschädigung

34. Inzwischen war die Agrarbezirksbehörde mit den Bf. wegen des Antrags auf Ersatz für den seit der vorläufigen Zuweisung von Ausgleichsparzellen erlittenen Schaden in Verbindung getreten, einer Frage, die 1976, dann in den Jahren 1978, 1982, 1984 und 1985 aufgeworfen worden war. Sie verlangte Erläuterungen zu der geforderten Summe, Personen oder Organen und Rechtsgrundlagen und bemerkte zu dem letztgenannten Punkt, dass das im vorliegenden Fall anzuwendende Gesetz, nämlich jenes von 1911/1954, keine Entschädigung in Geld vorsehe.

Am 30. Juli 1985 antwortete der Rechtsanwalt der Bf., dass seine Mandanten 50.000,- ÖS [ca. 3.634,- Euro] pro Jahr von 1970 an, gerechnet ab dem Datum der vorläufigen Übernahme der Ausgleichsparzellen, somit einen Gesamtbetrag von 750.000,- ÖS [ca. 54.505,- Euro] zzgl. Zinsen forderten. Er betonte, dass es nicht ihm obliege, die Agrarbezirksbehörde auf die geltende Gesetzgebung hinzuweisen; dennoch bezog er sich auf die Entscheidung über die vorläufige Übernahme: Diese führte ausdrücklich die Möglichkeit an, eine Entschädigung zu fordern und bezeichnete die Grundstücke der Mehrheit der Grundeigentümer als Sicherheit. Die Forderung beziehe sich auf die Entziehung von Eigentum; sie könne sich auf § 365 ABGB stützen, wenn keine an-

dere Bestimmung zum Tragen käme. Ohne eine Entschädigung würde es sich um eine verfassungswidrige Enteignung handeln und die Gesamtheit der Maßnahmen würde mit einem grundlegenden Verfahrensmangel behaftet sein, der die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes erfordere.

35. Am 26. September 1985 erklärte sich die Agrarbezirksbehörde für unzuständig, über den Antrag zu entscheiden, der ihr außerdem einer rechtlichen Grundlage zu entbehren schien.

Am 11. November fochten die Bf. diese Entscheidung, die sie als gesetzwidrig bezeichneten, beim Landesagarsenat an. Das Gesetz selbst bestätigte die Zuständigkeit der Agrarbezirksbehörde in dieser Sache. Kein anderes Gericht könne die Frage einer ungesetzlichen, vorläufigen Übernahme und der Wiedergutmachung des daraus folgenden Schadens behandeln. Indem die Agrarbezirksbehörde in ihrer Entscheidung vom 10. August 1970 (s.o. Ziff. 13) auf das Vorhandensein einer ausreichenden Sicherheit hinwies, wollte sie klarstellen, dass die vorläufige Übernahme die Bf. nicht schädigen dürfe. Da sie eine „Zwangsenteignung“ mittels eines „Zwangsaustausches“ angeordnet habe, müsse sie den Schaden vermindern und sich um einen Ausgleich bemühen.

36. Am 9. Januar 1986 erklärte der Landesagarsenat die Berufung bezgl. [der Witwe] Theresia Erkner für unzulässig, da diese nicht mehr Parteienstellung hätte, (s.o. Ziff. 27, 28), und für nicht begründet in Bezug auf das Ehepaar Hofauer. Deren Forderung könne sich nicht auf das geltende Gesetz stützen: Die Behörden hätten keine Zuständigkeit, um über Entschädigungsanträge zu entscheiden, soweit eine solche Frage kein unbedingt notwendiges Element der Zusammenlegungsmaßnahmen darstelle, was hier nicht der Fall sei. Der Landesagarsenat hätte nicht darüber zu befinden, ob die Bf. die ordentlichen Gerichte anrufen könnten.

Am 19. März 1986 rief das Ehepaar Hofauer den Verfassungsgerichtshof an, der (am 24. März 1987) noch nicht entschieden hat.

II. Die relevante Gesetzgebung

1. Allgemeines

37. [Ziff. 37 ist mit Ziff. 14 des Urteils *Ettl u.a.* wortgleich, s.o. S. 458.]

38. In diesem verfassungsrechtlichen Rahmen hat der Nationalrat drei Gesetze erlassen, die folgende Fragen betreffen:

- i) die Grundsätze des anzuwendenden Rechtes in Angelegenheiten der Agrarreform (Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 i.d.F. v. 1977);
- ii) die Organisation der Agrarsenate und die Grundsätze betreffend die Einrichtung der Behörden in erster Instanz (Agrarbehördengesetz 1950 i.d.F. v. 1974);
- iii) das Verfahren vor den Agrarbehörden (Agrarverfahrensgesetz 1950, das auf das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz verweist).

2. Die Zusammenlegung von landwirtschaftlichen Grundstücken

39. Auf dem Gebiet der Zusammenlegung von landwirtschaftlichen Grundstücken sind die Grundsätze im Flurverfassungs-Grundsatzgesetz festgelegt. Die Länder haben die Fragen, die ihnen der Bundesgesetzgeber überlassen hat, in den Flurverfassungs-Landesgesetzen behandelt.

40. In Oberösterreich ist die Zusammenlegung Gegenstand des Flurverfassungsgesetzes von 1979; es hat eine Gesetzgebung aus dem Jahre 1972, die einem Gesetz von 1911 nachgefolgt und 1954 wieder in Kraft gesetzt worden war, ersetzt. Dieses zuletzt genannte Gesetz war zur Zeit der Einleitung des vorliegenden Verfahrens anwendbar und wird es auch bis zu seinem Abschluss bleiben.

41. Die Grundzusammenlegung der Grundstücke ist dazu bestimmt, die Struktur des landwirtschaftlichen Grundeigentums und die Infrastruktur des betroffenen Gebietes zu verbessern: Sie schließt sowohl die Annahme von gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen als auch eine Neuverteilung von Grundstücken ein. Sie sieht die folgenden Phasen vor:

- Einleitung der Maßnahmen (§§ 64 ff. des Gesetzes von 1911/1954);
- Feststellung des Besitzstandes der betroffenen Grundstücke und deren Schätzung (§§ 78-83);
- Bestimmung der gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen (§§ 84-92);
- gegebenenfalls die vorläufige Übernahme von Grundstücken (§ 97);
- Annahme des Grundzusammenlegungsplanes (§§ 97-110).

Keine dieser Phasen kann beginnen, bevor nicht eine endgültige Entscheidung die vorangehende Phase abgeschlossen hat.

42. Von Amts wegen beschlossen, dient die Einleitung des Verfahrens dazu, die Zusammenlegungszone zu bestimmen, die außer land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken andere Parzellen, die sich im Hinblick auf ihren Einschluss in das Vorhaben anbieten und die für gemeinsame Anlagen notwendigen Grundstücke umfassen kann. Die Eigentümer bilden eine Zusammenlegungsgemeinschaft, die eine juristische Person öffentlichen Rechts darstellt.

Die Einleitung des Verfahrens hat zur Folge, dass für seine gesamte Dauer die Nutzung der Grundstücke eingeschränkt ist; jede Änderung der Widmung bedarf der Zustimmung der Agrarbezirksbehörde.

43. Wenn die Entscheidung über die Einleitung des Verfahrens endgültig geworden ist, weist die Agrarbezirksbehörde den Besitzstand der Grundstücke aus und schätzt sie. Ihre Entscheidung (Besitzstandsausweis und Bewertungsplan) stellt ihren Wert nach den präzisen Kriterien fest, die das Gesetz bestimmt. Jeder Eigentümer, der in dem Verfahren Partei ist, kann gegen die Bewertung nicht nur seiner eigenen Grundstücke, sondern auch derjenigen der anderen Einspruch erheben. Ist die Entscheidung der Agrarbezirksbehörde endgültig geworden, ist sie für alle verbindlich.

44. Gemeinsame Maßnahmen wie die Bodenverbesserung und die Umgestaltung des Bodens und der Landschaft und die gemeinsamen Anlagen wie Privatwege, Brücken und Gräben, Drainage- oder Bewässerungskanäle werden angeordnet, wenn sie für einen angemessenen Zutritt zu den Parzellen und deren wirksamer Nutzung erforderlich erscheinen oder wenn sie in einer anderen Weise dem Ziel des Verfahrens im Interesse der Mehrheit der betroffenen Personen dienen. Es kann sich auch um die Umwandlung, die Verlegung oder die Beseitigung vorhandener Anlagen handeln. All das führt zu einer spezifischen Entscheidung der Agrarbezirksbehörde (Plan der gemeinsamen Maßnahmen und Anlagen), die gleichfalls die Frage der Kosten regeln muss, die im allgemeinen zwischen den Eigentümern aufgeteilt werden.

45. § 97 des Landesgesetzes von 1911/1954 gestattet eine vorläufige Übernahme von Grundstücken, selbst wenn einige Eigentümer sich dem widersetzen, unter folgenden Bedingungen:

- die im Entwurf des Zusammenlegungsplanes vorgesehenen Ausgleichsparzellen wurden bereits im Gelände abgesteckt;
- eine Verzögerung der Inkraftsetzung des genannten Planes könnte für die Eigentümer, welche die Übernahme beantragen, einen beträchtlichen Schaden verursachen;
- es sind ausreichende Sicherheiten vorhanden, um die Nachteile auszugleichen, die diejenigen Grundeigentümer erleiden könnten, die sich einer Übertragung widersetzen.

Gem. Art. 97 Abs. 5 ist gegen die Entscheidung der zuständigen Verwaltungsbehörde kein Rechtsmittel zulässig. Indessen bestimmt § 7 des später erlassenen Agrarbehördengesetzes, dass der Landesagrarsenat in letzter Instanz entscheidet, außer in den Fällen, in denen eine Berufung an den Obersten Agrarsenat zulässig ist (s.u. Ziff. 48).

Die vorläufige Übernahme zielt im Wesentlichen darauf hin, eine rationelle Nutzung der in das Zusammenlegungsverfahren einbezogenen Zone während der zwischenzeitlichen Periode sicherzustellen. Personen, denen Grundstücke zugewiesen wurden, erwerben das Eigentum darüber unter einer auflösenden Bedingung: Sie verlieren es, wenn der endgültige Zusammenlegungsplan die Zuerteilung nicht bestätigt (Eigentum unter auflösender Bedingung).

46. Am Ende des Verfahrens nimmt die Agrarbezirksbehörde den Zusammenlegungsplan an, der seit 1977, spätestens drei Jahre nach der endgültigen Entscheidung über die vorläufige Übernahme von Ausgleichsparzellen veröffentlicht werden muss (§ 7a Abs. 4 Agrarverfahrensgesetz). Es handelt sich um einen Verwaltungsakt, der von Karten und anderen technischen Daten begleitet ist; seine wichtigste Aufgabe besteht darin, den Ausgleich, der den in das Verfahren einbezogenen Eigentümern zusteht, zu bestimmen.

In dieser Hinsicht sieht das Landesgesetz Folgendes vor:

- „Bei der Festlegung der verschiedenen Ausgleichsparzellen muss den Wünschen der direkt betroffenen Personen in dem Maße Rechnung getragen werden, in dem das ohne Verletzung einer Bestimmung des Gesetzes oder ohne Verstoß gegen gewichtigere öffentliche Interessen denen die Zusammenlegung entsprechen kann, möglich ist“ (§ 91 Abs. 1);
- „Jeder Eigentümer, dessen Grundstücke in Zusammenlegungsmaßnahmen einbezogen sind (...) hat Anspruch auf einen, ihrem Wert entsprechenden Ausgleich in Grundstücken, die derselben Maßnahme unterworfen sind“ (§ 27 Abs. 1);
- „Niemand muss sich gegen seinen Willen Ausgleichsparzellen zuteilen lassen, die er nicht ohne Umstellung seines Betriebes oder ohne erhebliche Änderung in der Bewirtschaftung bewirtschaften kann“ (§ 28 Abs. 1).

Eine Zusammenlegungsverordnung, die ebenfalls aus dem Jahre 1911 stammt, schreibt ihrerseits vor:

- dass das Verhältnis Wert/Fläche der Ausgleichsparzellen dem der übernommenen oder zu übernehmenden Grundstücke entsprechen muss (§ 108);
- dass im Allgemeinen das Verhältnis von Obstgärten, Feldern und Wiesen gewahrt werden muss (§ 109);

- dass die Ausgleichsparzellen, im Rahmen des Möglichen, in einer Weise aneinanderliegend und geeignet sein müssen, die Bewirtschaftung zu erleichtern, und dass sie die gleiche Ausrichtung haben müssen, wie die abgetretenen oder abzutretenden Parzellen (§ 110);
- dass ihre Länge in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Breite stehen muß (§ 110);
- dass die mittlere Entfernung zwischen ihnen und dem Hof im Prinzip diejenige der übernommenen oder zu übernehmenden nicht übersteigt (§ 114).

47. Wenn ein Wertunterschied besteht, der 5 % des Werts auf Ausgleich nicht überschreitet, so kann dieser durch eine Entschädigung in Geld bereinigt werden (§ 27 Abs. 2 und § 29 Abs. 2 Landesgesetz).

Die Landesgesetzgebung sieht keine Entschädigung an die Eigentümer, die mit Erfolg die Rechtmäßigkeit der erhaltenen Abfindung bestritten haben, für den Schaden vor, der vor dem Inkrafttreten eines endgültigen Zusammenlegungsplans eingetreten ist.

3. Die Agrarbehörden

48. [Ziff. 48 hier ist wortgleich mit Ziff. 16 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 459, mit der einzigen Ausnahme allerdings, dass es sich hier um Oberösterreich handelt und dort (im Fall *Ettl u.a.*) um Niederösterreich.]

49. [Ziff. 49 hier ist wortgleich mit Ziff. 17 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 459.]

50. [Ziff. 50 hier ist wortgleich mit Ziff. 18 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 459 f.]

51. Die in § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 Allgemeines Agrarbehördengesetz erwähnte Bestimmung des § 52 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz lautet wie folgt:

„1. Wird die Aufnahme eines Beweises durch Sachverständige notwendig, so sind die der Behörde beigegebenen oder zur Verfügung stehenden amtlichen Sachverständigen (Amtssachverständige) beizuziehen.

2. Die Behörde kann aber ausnahmsweise andere geeignete Personen als Sachverständige heranziehen und beedien, wenn Amtssachverständige nicht zur Verfügung stehen oder es mit Rücksicht auf die Besonderheit des Falles geboten erscheint. (...)“

52. [Ziff. 52 hier ist wortgleich mit Ziff. 20 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 460.]

53. [Ziff. 53 hier ist wortgleich mit Ziff. 21 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 460.]

54. [Ziff. 54 hier ist wortgleich mit Ziff. 22 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 460.]

4. Das Verfahren vor den Agrarsenaten

55. [Ziff. 55 hier ist wortgleich mit Ziff. 23 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 460 f.]

5. Die Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichtshof

56. [Ziff. 56 hier ist wortgleich mit Ziff. 24 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 462.]

57. [Ziff. 57 hier ist wortgleich mit Ziff. 25, 26 und 27 im Urteil *Ettl u.a.*, oben S. 462 f.]

Das Verfahren vor der Kommission

58. In ihrer Beschwerde vom 3. April 1979 an die Kommission (Nr. 9616/81), rügen die Bf. Johann und Theresia Erkner insbesondere die Verletzung ihres

Rechts auf Verhandlung ihres Falles in angemessener Frist i.S.v. Art. 6 Abs. 1 der Konvention und ihres Rechts auf Schutz des Eigentums, wie es von Art. 1 des 1. ZP-EMRK garantiert wird. Sie behaupten des Weiteren, dass sie kein faires Verfahren gehabt hätten und berufen sich auf Art. 8 und 14 der Konvention, haben diese Rügen seither jedoch nicht mehr aufrecht erhalten.

Nach dem Tode des Bf. Johann Erkner am 22. Juni 1983 war die Bewirtschaftung seiner Grundstücke von seiner Tochter und seinem Schwiegersohn (Theresia und Josef Hofauer) wieder aufgenommen worden. Seither alleinige Eigentümer haben sie – als Rechtsnachfolger der Bf. – den Wunsch geäußert, dass das Beschwerdeverfahren fortgesetzt würde. Am 8. März 1984 hat die Kommission entschieden, ihrem Antrag stattzugeben. Theresia Erkner hat weiterhin als Bf. an dem Verfahren teilnehmen wollen.

59. Die Kommission hat die Beschwerde am 9. März 1984 für zulässig erklärt. In ihrem Bericht vom 24. Januar 1986 (Art. 31 EMRK) gelangt sie zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention (einstimmig) und von Art. 1 des 1. ZP-EMRK (elf Stimmen gegen eine) vorliegt. [Es folgt ein Hinweis, dass der Bericht der Kommission dem Urteil als Anhang beigegeben ist.]

Anträge an den Gerichtshof

60. In der mündlichen Verhandlung am 20. Oktober 1986 wurden folgende Anträge gestellt:

- von der Regierung, der Gerichtshof „möge feststellen, dass die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 1 der Konvention sowie Art. 1 des 1. ZP-EMRK nicht verletzt worden sind und dass daher der der Beschwerde zugrundeliegende Sachverhalt keine Verletzung der Erfordernisse der Konvention durch die Republik Österreich darstellt“;
- vom Delegierten der Kommission, der Gerichtshof „möge die Ansicht der Kommission bestätigen“, derzufolge „eine Verletzung des Art. 6 der Konvention und des Art. 1 des 1. ZP-EMRK vorliege“.

Der Anwalt der Bf. hat sich auf seinen Schriftsatz vom 18. August 1986 bezogen. Er stellt darin den Antrag, der Gerichtshof möge sich insbesondere der Meinung der Kommission anschließen und „eine Menschenrechtsverletzung durch die Republik Österreich feststellen“.

Entscheidungsgründe:

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention

61. Die Bf. rügen, ihr Fall sei nicht in „angemessener Frist“ verhandelt worden, die Agrarsenate seien keine unabhängigen und unparteiischen Gerichte und der Landesagrarsenat habe im März 1986 nicht öffentlich verhandelt. Sie stützen sich auf Art. 6 Abs. 1 der Konvention, der wie folgt lautet:

„Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen (...) von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. (...)“

Die Regierung trägt vor, die Konvention sei nicht verletzt worden. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Verfahrensdauer die „angemessene

Frist“ überschritten hat; sie gibt zu den übrigen Beschwerdepunkten der Bf. keine Stellungnahme ab.

1. Zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1

62. Der Zusammenlegungsplan von Forstern-Pöndorf betraf u.a. die Grundstücke der Familien Erkner und Hofauer, die ihnen im Austausch mit Grundstücken anderer Eigentümer genommen wurden. Die Bf. haben die Gesetzmäßigkeit der Abfindung bestritten und bestreiten sie weiterhin. Jede – günstige oder ungünstige – Entscheidung der befassen Behörden betraf, betrifft oder wird ihre Eigentumsrechte folglich betreffen. Der Ausgang des gerügten Verfahrens ist „für Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur entscheidend“ (Urteil *Ringeisen* vom 16. Juli 1971, Série A Nr. 13, S. 39, Ziff. 94, EGMR-E 1, 131, und *Sramek* vom 22. Oktober 1984, Série A Nr. 84, S. 17, Ziff. 34, EGMR-E 2, 489), so dass Art. 6 Abs. 1 im vorliegenden Fall anwendbar ist. Im Übrigen wird das auch von der Regierung eingeräumt.

2. Zur Beachtung von Art. 6 Abs. 1

a) „Unabhängiges und unparteiisches Gericht“ – „Öffentlich“

63. Vor dem Gerichtshof rügen die Bf. den nicht öffentlichen Charakter der Verhandlungen vor dem Landesagrarsenat im März 1986; sie stellen überdies die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Agrarsenate in Frage. Was den zweiten Punkt betrifft, so führen sie aufgrund des Organisationsplans des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft und des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung das Bestehen hierarchischer Bindungen zwischen den beamteten Mitgliedern an, ferner die Teilnahme an Abstimmungen von Beamten, die damit beauftragt sind, Gutachten vorzubereiten, sowie die Kürze des Mandats (fünf Jahre).

Es handelt sich hier um neue Beschwerdepunkte: Da sie in dieser Form vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte nicht erhoben worden sind, beziehen sie sich nicht auf Sachverhalte, die in dem von der Zulässigkeitsentscheidung der Kommission gezogenen Rahmen liegen. Der Gerichtshof ist daher nicht zuständig, sie zu prüfen (s. sinngemäß Urteil *Bozano* vom 18. Dezember 1986, Série A Nr. 111, S. 27, Ziff. 62, EGMR-E 3, 348).

b) „Angemessene Frist“

i. *Der maßgebliche Zeitraum*

64. In Zivilsachen beginnt die „angemessene Frist“ des Art. 6 Abs. 1 gewöhnlich mit der Anrufung des Gerichts zu laufen (s. zuletzt das Urteil *Deumeland* vom 29. Mai 1986, Série A Nr. 100, S. 26, Ziff. 77, EGMR-E 3, 171); es ist jedoch denkbar, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen früher zu laufen beginnt (Urteil *Golder* vom 21. Februar 1975, Série A Nr. 18, S. 15, Ziff. 32, EGMR-E 1, 149 f.).

Im vorliegenden Fall haben sich die Bf. an das zuständige Gericht nach dem 4. April 1973 gewandt, als ihnen die am 10. August 1970 gefasste Entscheidung über die vorläufige Übernahme zugestellt wurde (s.o. Ziff. 13-18). Indessen hatten sie ihre Beschwerde bei der Agrarbezirksbehörde selbst ab dem Monat August 1970, ohne dass das genaue Datum festgestellt werden

konnte (s.o. Ziff. 12), eingelegt. Der Gerichtshof ist mit der Kommission der Meinung, dass die zu verhandelnde „Streitigkeit“ sich um den 10. August 1970 herum manifestiert hat und damit den Beginn des zu berücksichtigenden Zeitraums darstellt (s. sinngemäß Urteil *König* vom 28. Juni 1978, Série A Nr. 27, S. 33, Ziff. 98, EGMR-E 1, 302).

65. In Bezug auf das Ende des maßgeblichen Zeitraums hat die Regierung vor der Kommission den Standpunkt vertreten, wenn Art. 6 Abs. 1 von einer Entscheidung (*décision/determination*) über zivilrechtliche Ansprüche spricht, er nicht unbedingt ein Urteil oder eine endgültige Entscheidung meint. Die Regierung vertritt die Auffassung, es hätte zuerst eine vorläufige Festlegung von Ausgleichsparzellen stattgefunden, gefolgt von einer Reihe von Entscheidungen, die nach und nach die Lage der Bf. verbessert hätten.

Wie die Kommission kann der Gerichtshof diese Auffassung nicht teilen. Nach seiner ständigen Rechtsprechung zur Anwendung von Art. 6 Abs. 1 deckt der Zeitraum, dessen Angemessenheit er zu prüfen hat, das gesamte anhängige Verfahren ab, einschließlich der Rechtsmittelverfahren (s. insbesondere das vorzitierte Urteil *Deumeland*, ebd.). Folglich erstreckt er sich bis zu der Entscheidung, die den Streitfall beendet (Urteil *Guincho* vom 10. Juli 1984, Série A Nr. 81, S. 13, Ziff. 29, EGMR-E 2, 446).

Im vorliegenden Fall bleibt das Verfahren anhängig. Daher überschreitet der zu prüfende Zeitraum bereits 16 1/2 Jahre (10. August 1970-24. März 1987).

ii. Die maßgeblichen Kriterien

66. Die Angemessenheit der Dauer eines Verfahrens wird nach den Umständen des Falles und unter Berücksichtigung der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs entwickelten Kriterien beurteilt, insbesondere nach dem Grad der Komplexität des Falles, dem Verhalten der Bf. und dem der zuständigen Behörden (s. insbesondere die Urteile *Buchholz* vom 6. Mai 1981, Série A Nr. 42, S. 15-16, Ziff. 49, EGMR-E 1, 530, und *Zimmermann und Steiner* vom 13. Juli 1983, Série A Nr. 66, S. 11, Ziff. 24, EGMR-E 2, 290 f.).

67. Jede Form von Grundzusammenlegung stellt von Natur aus einen komplexen Vorgang dar. Die korrekte Bewertung der abzutretenden und im Austausch zu erhaltenden Parzellen steht natürlich berechtigterweise im Mittelpunkt der Besorgnis der Eigentümer. Die mit einer solchen Bewertung verbundenen Schwierigkeiten werden häufig durch die traditionelle Bindung des Landwirtes an seine Felder verschärft. Darüber hinaus handelt es sich um eine Maßnahme, die darauf hinzielt, die Rentabilität der Bewirtschaftung zu erhöhen und die Infrastruktur der betroffenen Zone zu entwickeln; sie berührt daher nicht nur die Interessen der Einzelnen, sondern auch die der gesamten Gemeinschaft.

Die strittige Zusammenlegung betraf zahlreiche Personen, darunter 38 Eigentümer und belief sich auf 266 Hektar (s.o. Ziff. 9). Vom Erlass der ersten Maßnahmen an haben die Bf. behauptet, dass sie Land von ausgezeichneter Qualität gegen schlechte Grundstücke eintauschen mussten (s.o. Ziff. 12). Es war im Wesentlichen ein Sachverhalt unter Berücksichtigung der einschlägigen Gegebenheiten zu klären, wie die Größe der Grundstücke, ihre Nutzung, ihre Ertragsfähigkeit, ihre geographische Lage usw. Indessen hatten die zu-

ständigen Behörden, nachdem die Berufungen der Bf. Erkner und Hofauer erfolgreich waren, einen neuen Plan zu erstellen. Zweifellos mussten sie nicht – die Regierung stimmt dem zu – zu ihrem Ausgangspunkt zurückkehren, aber sie mussten zunächst jeden der betroffenen Eigentümer hören.

Die Anwendung des Gesetzes scheint daher Tatsachenfragen von beträchtlicher Komplexität aufgeworfen zu haben,

68. Nach dem Vortrag der Regierung waren die Bf. bestrebt, eine Entscheidung in der Sache selbst zu verhindern oder hinauszuzögern, insbesondere durch die Einlegung aller ihnen eröffneten Rechtsmittel. Insbesondere hätten sie den Fehler gemacht, sich wiederholt an die höhere Instanz zu wenden, und somit die Arbeiten der unteren Instanz zu unterbrechen.

Der Gerichtshof teilt diese Meinung nicht.

Der Gerichtshof erinnert zunächst daran, dass es nach seiner ständigen Rechtsprechung einem Bf. nicht anzulasten ist, alle Rechtsmittel ausgeschöpft zu haben, die ihm das innerstaatliche Recht bietet (s. sinngemäß Urteil *Eckle* vom 15. Juli 1982, Série A Nr. 51, S. 36, Ziff. 82, EGMR-E 2, 129). Folglich, so unterstreicht die Kommission zu Recht, sind im vorliegenden Fall die eingelegten Rechtsmittel im Allgemeinen zielführend gewesen (s.o. Ziff. 17, 20, 21, 22, 25, 28 und 31).

In Bezug auf die Anträge, die übergeordnete Instanz an Stelle der unmittelbar zuständigen Behörde entscheiden zu lassen, erlaubt das Gesetz, diese Anträge nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten (s.o. Ziff. 55) zu stellen. Tatsächlich hatten die Bf. jedesmal wesentlich länger gewartet – ein Jahr; sieben Monate und neunzehn Tage; acht Monate und 22 Tage sowie elf Monate und einen Tag (s.o. Ziff. 21, 22 und 23) – und nur ein einziger ihrer Rechtsbehelfe war zurückgewiesen worden, da die untergeordnete Behörde bestimmte Schritte unternommen habe und nach Ansicht der Oberinstanz für die Verzögerung nicht verantwortlich gewesen sei (s.o. Ziff. 23 und 24).

Dennoch scheinen bestimmte weitere Schritte, die eher unverständlich waren, dazu beigetragen zu haben, das Verfahren in die Länge zu ziehen, so nämlich ihr Widerstand gegen die Anlage eines Drainagesystems und ihre Forderung, einen Teil ihrer Grundstücke von der Zusammenlegung auszunehmen (s.o. Ziff. 25, 26, 32 und 33). Jedenfalls stellt das Verhalten der Bf. eine objektive Tatsache dar, die dem betroffenen Staat nicht zuzurechnen und die bei der Entscheidung der Frage zu berücksichtigen ist, ob eine Überschreitung der angemessenen Frist gem. Art. 6 Abs. 1 vorliegt oder nicht (s. sinngemäß vorgenanntes Urteil *Eckle*, a.a.O., S. 36, Ziff. 82, EGMR-E 2, 129).

69. Bzgl. der zuständigen Behörden weist der Gerichtshof darauf hin, dass sie das Verfahren von Amts wegen in Gang gesetzt hatten und dass die Verantwortung für dessen Ablauf bei ihnen liegt (s.o. Ziff. 42 und 55). Darüber hinaus und vor allem hatten sie von August 1970 an die vorläufige Übernahme der betroffenen Grundstücke beschlossen (s.o. Ziff. 13 und 18). Die Behörden waren deshalb zu besonderer Eile verpflichtet. Der österreichische Gesetzgeber anerkennt übrigens selbst das Vorhandensein einer solchen Verpflichtung: Er hat auf dem Gebiet der Zusammenlegung die allgemeine Regel aufrecht erhalten, die eine Entscheidung innerhalb von sechs Monaten ver-

langt (s.o. Ziff. 55) und hat im Jahre 1977 angeordnet, dass ein Zusammenlegungsplan spätestens drei Jahre nach der endgültigen Entscheidung über die vorläufige Übernahme veröffentlicht werden muss (s.o. Ziff. 46).

Nun entsprechen aber mehrere im vorliegenden Fall festgestellte Verzögerungen nicht der genannten Verpflichtung. Es handelt sich zunächst um das Berufungsverfahren gegen die vorläufige Übernahme. Selbst wenn, wie die Regierung vorträgt, die Bf. eine gewisse Verantwortung an der Verzögerung tragen, ihnen die Entscheidung über die Übernahme zuzustellen (s.o. Ziff. 13), ist es kaum verständlich, dass dazu fast zwei Jahre und acht Monate notwendig sind. Dieselbe Feststellung gilt auch, zumindest zum Teil, für das nachfolgende Berufungsverfahren, das am 25. November 1975 endete (s.o. Ziff. 14-17): Es hätte – wie die Kommission zu Recht befindet – früher beendet sein können, wenn die Agrarbehörden das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes vom 21. September 1973, das ein Berufungsrecht bestätigte, zur Kenntnis genommen hätten. Ihre Ablehnung machte ein weiteres Erkenntnis des genannten Gerichtshofes notwendig (23. Juni 1975); es wurde erst mehr als ein Jahr und neun Monate nach dem ersten gefällt.

Hingegen betrachtet der Gerichtshof die Dauer der Berufungsverfahren in Bezug auf die beiden ersten Zusammenlegungspläne als nicht ungewöhnlich – ungefähr zwölf Monate bzw. elf Monate (3. Juni 1976 bis 31. Mai 1977 und 22. Januar bis 29. Dezember 1980, s.o. Ziff. 20-22); anders verhält es sich jedoch mit dem Verfahren, das durch die Berufung gegen den dritten Plan in Gang gesetzt wurde; es erstreckt sich auf über fast zwei Jahre und elf Monate (23. August 1982 bis 16. Juli 1985, s.o. Ziff. 25-29). Seine verschiedenen Phasen könnten bei getrennter Betrachtungsweise nicht als unangemessen angesehen werden, in ihrer Gesamtheit jedoch sind sie sicher übermäßig lang.

Was jedoch am meisten erstaunt, ist der Zeitraum, den die zuständigen Behörden brauchten, um einen neuen Plan nach Aufhebung des vorläufigen Plans anzunehmen und zu veröffentlichen: Mehr als zwei Jahre und sechs Monate für den zweiten (31. Mai 1977 bis 18. Dezember 1979, s.o. Ziff. 20-21), ungefähr ein Jahr und sieben Monate für den dritten (29. Dezember 1980 bis 27. Juli 1982, s.o. Ziff. 22 und 24), mehr als ein Jahr und vier Monate für den vierten, der noch erwartet wird (31. Oktober 1985 bis 24. März 1987, s.o. Ziff. 31). Derartige Verzögerungen sind nicht akzeptabel.

70. Insgesamt hat das vorliegende Verfahren bereits mehr als 16 1/2 Jahre gedauert (s.o. Ziff. 65). Eine derartige Dauer erweist sich nach Lage der Dinge als unangemessen, insbesondere im Hinblick auf die besondere Eile, die die vorläufige Übernahme von Grundstücken verlangte. Zweifellos war der Fall nicht gerade einfach und die Verantwortung für gewisse Längen liegt bei den Bf. selbst; den befassten Behörden sind jedoch verschiedene Verzögerungen gleichfalls anzulasten. Insgesamt und kumulativ betrachtet haben diese Verzögerungen zu einer Überschreitung der in Art. 6 Abs. 1 geforderten angemessenen Frist geführt.

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 1 des 1. ZP-EMRK

71. Nach Ansicht der Bf. hat die vorläufige Übernahme ihrer Grundstücke im Jahre 1970 ihr Recht auf Eigentum verletzt: Sie hätten noch immer nicht

den Ausgleich in Grundstücken, auf den ihnen die Landesgesetzgebung Anspruch gibt, erhalten und sie hätten durch diese Tatsache seither einen „jährlichen Ernteverlust“ von 50.000,- ÖS [ca. 3.634,- Euro] für den Zeitraum von 1971 bis 1984 und von 30.000,- ÖS [ca. 2.180,- Euro] erlitten. Sie behaupten eine Verletzung von Art. 1 des 1. ZP-EMRK, der wie folgt lautet:

„Jede natürliche oder juristische Person hat das 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.

Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht 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.“

Die Regierung widerspricht dieser Auffassung; die Kommission stimmt ihr im Wesentlichen zu.

72. Ein Eingriff in das Recht auf Eigentum der Bf., wie es Art. 1 des 1. ZP-EMRK garantiert (Urteil *Marckx* vom 13. Juni 1979, Série A Nr. 31, S. 27, Ziff. 63, EGMR-E 1, 410), hat unbestritten stattgefunden: Am 10. August 1970 wurden ihre Grundstücke anderen Eigentümern, die an den Zusammenlegungsmaßnahmen beteiligt waren, zugeteilt oder für gemeinsame Maßnahmen und Anlagen benutzt, ohne dass sie bis heute durch eine endgültige Entscheidung, den Ausgleich in natura erhalten hätten, wie es die Landesgesetzgebung vorschreibt (s.o. Ziff. 13, 18, 20, 22, 25, 28, 29, 31 und 33).

73. Es bleibt noch die Frage zu klären, ob dieser Eingriff Art. 1 des 1. ZP-EMRK verletzt. Diese Bestimmung „enthält drei voneinander zu unterscheidende Regeln“: Die erste Regel ist allgemeiner Art und legt den Grundsatz der Achtung des Eigentums fest; sie kommt im ersten Satz des ersten Absatzes zum Ausdruck. Die zweite Regel bezieht sich auf den Entzug des Eigentums, den sie bestimmten Bedingungen unterwirft; sie steht im zweiten Satz desselben Absatzes. Die dritte Regel anerkennt das Recht der Staaten, u.a. die Nutzung des Eigentums in Übereinstimmung mit dem Allgemeininteresse zu regeln. Diese drei Regeln sind nicht in dem Sinne „voneinander zu unterscheiden“, dass sie ohne einen inneren Zusammenhang wären. Die zweite und die dritte Regel beziehen sich auf besondere Beispiele von Eingriffen in das Eigentumsrecht. Demzufolge sind sie im Lichte des in der ersten Regel enthaltenen allgemeinen Grundsatzes auszulegen (s. zuletzt das Urteil *AGOSI* vom 24. Oktober 1986, Série A Nr. 108, S. 17, Ziff. 48, EGMR-E 3, 299 f.).

74. Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass die österreichischen Behörden weder eine formelle noch eine tatsächliche Enteignung vorgenommen haben (Urteil *Sporrong und Lönnroth* vom 23. September 1982, Série A Nr. 52, S. 24, Ziff. 62-63, EGMR-E 2, 154 f.): Die Übernahme im August 1970 hatte vorläufigen Charakter. Nur das Inkrafttreten eines Zusammenlegungsplanes (s.o. Ziff. 45) würde sie unwiderruflich machen. Die Bf. werden daher ihre Grundstücke zurückerhalten, sollte der endgültige Plan die im vorherigen Stadium des Verfahrens vorgenommene Verteilung nicht bestätigen.

Folglich ist es i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des 1. ZP-EMRK nicht als endgültig zu betrachten, dass ihnen ihr „Eigentum entzogen“ worden ist.

Andererseits hatte die vorläufige Übernahme nicht das Hauptziel, die „Benutzung“ der Grundstücke zu beschränken oder zu kontrollieren (Art. 1 Abs. 2 des 1. ZP-EMRK), sondern die Zone der Zusammenlegung im Sinne einer verbesserten und rationellen Bewirtschaftung durch die „vorläufigen Eigentümer“ rasch umzugestalten (s.o. Ziff. 45). Sie ist daher im Hinblick auf den ersten Satz des ersten Absatzes zu prüfen.

75. Im Sinne dieser Bestimmung hat der Gerichtshof zu untersuchen, ob ein angemessener Ausgleich zwischen den Erfordernissen des öffentlichen Interesses der Gemeinschaft und den Anforderungen der Wahrung der Grundrechte des Einzelnen eingehalten worden ist (vorzitiertes Urteil *Sporrong und Lönnroth*, a.a.O., S. 26, Ziff. 69, EGMR-E 2, 156).

76. Es ist zunächst daran zu erinnern, dass bereits mehr als 16 Jahre seit der vorläufigen Übernahme vergangen sind (10. August 1970 bis 24. März 1987, s.o. Ziff. 13), ohne dass die Bf. aufgrund eines endgültigen Zusammenlegungsplanes Austauschgrundstücke erhalten hätten, wie es das Gesetz vorsieht.

Nach Ansicht der Regierung könne die Dauer des Verfahrens im Hinblick auf Art. 1 des 1. ZP-EMRK nicht in Betracht kommen, wenn sie der Gerichtshof bereits als Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention qualifiziert hat. Eine solche Meinung stimmt mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht überein, derzufolge ein und dieselbe Tatsache gegen mehr als eine Bestimmung der Konvention und der Protokolle verstoßen kann (siehe z.B. Urteil *Airey* vom 9. Oktober 1979, Série A Nr. 32, S. 17, Ziff. 31-33, EGMR-E 1, 422). Im Übrigen unterscheidet sich der Beschwerdegrund der im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 geltend gemacht wird, von dem, der sich auf Art. 1 des 1. ZP-EMRK bezieht.

Im ersten Fall handelte es sich darum, festzustellen, ob das Zusammenlegungsverfahren die angemessene Frist überschritten hatte, während im zweiten seine Dauer, überlang oder nicht, gemeinsam mit anderen Gesichtspunkten in Betracht zu ziehen ist, um zu entscheiden, ob die strittige Übernahme mit dem Schutz des Rechtes auf Eigentum vereinbar war.

77. Es muss gleichfalls hervorgehoben werden, dass es die einschlägige Landesgesetzgebung nicht gestattet, die vorläufige Übernahme trotz der erfolgreichen Berufung der Bf. gegen die Zusammenlegungspläne nochmals zu überprüfen. Sie sieht auch keine Möglichkeit vor, den Bf. Ersatz zu leisten für den Schaden, den sie durch den erzwungenen Austausch ihrer Grundstücke gegen andere von minderer Beschaffenheit erlitten haben (s.o. Ziff. 34-36 und 47).

78. Der Gerichtshof verkennt allerdings auch nicht die Beweggründe des Gesetzgebers. Indem dieser eine solche Übernahme in einem frühen Stadium der Zusammenlegungsmaßnahmen genehmigt, will er allgemein im Interesse der Eigentümer und der Gemeinschaft die kontinuierliche und wirtschaftliche Nutzung der fraglichen Grundstücke sicherstellen. Überdies haben die Bf., auch wenn sie ihre Grundstücke im Zuge der im Jahre 1970 beschlossenen Übernahme verloren haben, doch andere, wenngleich für sie nicht zufriedenstellende, an deren Stelle erhalten. Das anzuwendende System ist jedoch durch eine gewisse Starrheit gekennzeichnet; es bietet keinerlei Möglichkeit,

die Lage der Eigentümer vor dem Inkrafttreten eines Zusammenlegungsplanes zu ändern oder sie für den Nachteil zu entschädigen, den sie bis zu einer endgültigen Zuteilung eines Grundstücks erlitten haben können.

79. Infolgedessen offenbaren die Umstände des Falles eine Störung des Gleichgewichts, das zwischen dem Schutz des Rechtes auf Eigentum und den Erfordernissen des öffentlichen Interesses herrschen muss; die Bf. wurden in Bezug auf das endgültige Schicksal ihres Eigentums im Ungewissen gelassen, und ihnen wurde somit eine besondere und übermäßige Belastung überbürdet. Es ist in diesem Stadium nicht erforderlich, zu untersuchen, ob sie tatsächlich einen Schaden erlitten haben (vorzitiertes Urteil *Sporrong und Lönnroth*, S. 28, Ziff. 73, EGMR-E 2, 158).

80. Der Gerichtshof entscheidet daher, dass eine Verletzung von Art. 1 des 1. ZP-EMRK vorliegt.

III. Zur Anwendung von Art. 50

81. Für den Zeitraum von 1971 bis 1986 fordern die Bf. eine Entschädigung für materiellen Schaden in Höhe von ÖS 760.000,- [ca. 55.231,- Euro] und die Erstattung ihrer Anwaltskosten, die sie mit ÖS 582.099,10 [ca. 42.303,- Euro] angeben.

Weder die Regierung noch die Kommission haben dazu bisher Stellung genommen. Die Frage ist somit derzeit nicht entscheidungsreif. Sie ist deshalb vorzubehalten und das weitere Verfahren festzulegen, wobei die Möglichkeit einer Einigung zwischen dem betroffenen Staat und den Bf. (Art. 53 Abs. 1 und 4 VerfO-EGMR) zu berücksichtigen ist.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof einstimmig,

1. dass eine Verletzung von Art. 6 Abs. 1 der Konvention in Bezug auf die angemessene Frist vorliegt;
2. dass er nicht zuständig ist, über die anderen von den Bf. auf diese Bestimmung gestützten Beschwerdepunkte zu entscheiden;
3. dass eine Verletzung von Art. 1 des 1. ZP-EMRK vorliegt;
4. dass die Frage der Anwendung von Art. 50 der Konvention nicht entscheidungsreif ist;
 - a) die Entscheidung zu dieser Frage insgesamt vorbehalten wird;
 - b) die Regierung aufgefordert wird, dem Gerichtshof innerhalb von zwei Monaten vom heutigen Tage an gerechnet, ihre Stellungnahme zu dieser Frage schriftlich zu übermitteln und ihm insbesondere von jeder gültlichen Einigung Kenntnis zu geben, die sie mit den Bf. getroffen hat;
 - c) das weitere Verfahren vorbehalten und der Präsident ermächtigt wird, dieses Verfahren nötigenfalls festzulegen.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer): die Richter Ryssdal, *Präsident* (Norweger), Lagergren (Schwede), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Walsh (Ire), Sir Vincent Evans (Brite), Russo (Italiener); *Kanzler:* Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)