

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2014/1 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2014/1] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2014/1] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Sachverhalt

Bei den Bf. handelt es sich um 21 slowakische Staatsangehörige, die in ihrer Eigenschaft als Hauseigentümer aufgrund des staatlichen Systems der Mietenregulierung gravierende Vermögenseinbußen erlitten haben.

Nach der 1948 in der ehemaligen Tschechoslowakei erfolgten Machtübernahme durch die Kommunisten wurden Hauseigentümer entweder gezwungen, ihr Eigentum dem Staat zur Verfügung zu stellen oder erfuhren Einschränkungen ihrer Eigentumsrechte. Was Mietwohnungen betraf, wurde ein »Recht auf dauerhafte Bleibe« eingeführt, das nach dem Sturz des Kommunismus mit Wirkung vom 1.1.1992 in ein Mietverhältnis mit staatlich regulierter Miete umgewandelt wurde.

In der Folge wurden einige Wohnhäuser ihren früheren Eigentümern zurückgegeben, die darin befindlichen Mietwohnungen standen jedoch zum überwiegenden Teil unter regulierter Miete. Gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften durften Eigentümer von Wohnhäusern, die sich in einer ähnlichen Situation wie die Bf. befinden, in Bezug auf einen Teil oder alle ihrer Wohnungen nicht mehr als den vom Staat fixierten Miethöchstbetrag verlangen. Obwohl dieser Höchstbetrag vom Gesetzgeber kontinuierlich angehoben wurde, befindet er sich nach wie vor unter dem Mietpreisniveau von Wohnhäusern, die den Prinzipien der freien Marktwirtschaft unterliegen. Hauseigentümer haben praktisch keine Möglichkeit, von sich aus das Mietverhältnis zu beenden und Zwangsräumungen zu erwirken, ohne dem betroffenen Mieter gleichzeitig eine »Wohnungsentschädigung« zahlen zu müssen. Es ist ihnen auch verwehrt, das Eigentum an einer Wohnung einer anderen Person als dem Mieter zu übertragen.

Von der staatlichen Mietenregulierung werden etwa 1.000 Wohnungen erfasst, das sind 0,24% der zum Zeitpunkt 1991 existierenden Mietwohnungen in Häusern und 0,06% der 2001 in der Slowakei zur Verfügung stehenden Wohneinrichtungen. 2.311 Personen leben darin, bei einem Wohnraum von durchschnittlich 71,38 m². 76,5% der registrierten Mieter leben in Bratislava.

Die Bf. sind Eigentümer bzw. Miteigentümer von Wohnhäusern in Bratislava und Trnava, auf welche das staatliche Mietenregulierungssystem Anwendung findet bzw. – bei einigen von ihnen – gefunden hat. Laut ihren Angaben ist bzw. war der Mietzins, den sie verlangen dürfen bzw. durften, unverhältnismäßig niedrig im Vergleich zu auf dem freien Markt erhältlichen Mietwohnungen. Beispielsweise beträgt die Miete bei einer 72,56 m² großen Wohnung € 71,50, also € 0,99 pro m². Auf dem freien Markt würde sich der Mietzins jedoch auf € 830,- belaufen, das wären € 11,40 pro m². Die Mieteinnahmen würden zudem in keiner Weise ausreichen, um die Renovierungs- und Instandhaltungskosten abzudecken.

Rechtsausführungen

Die Bf. behaupten eine Verletzung von Art. 1 1. Prot. EMRK (*Recht auf Achtung des Eigentums*) alleine und in Verbindung mit Art. 14 EMRK (*Diskriminierungsverbot*).

I. Zur Beschwerdelegitimation von Herrn Vojtáš

Eine der Bf., Frau Vojtášová, verstarb am 16.1.2011. Ihr Sohn und einziger Erbe, Herr Vojtáš, wünscht, die Beschwerde an ihrer Stelle weiterverfolgen zu dürfen.

Der GH hält fest, dass die gegenständliche Beschwerde Eigentümerrechte betrifft, die prinzipiell auf Angehörige übertragen werden können. Herr Vojtáš ist Miteigentümer der in Frage stehenden Wohnungen und erbt den Anteil seiner Mutter. Unter diesen Umständen kann er das Verfahren an ihrer Stelle fortsetzen (einstimmig).

II. Zur Befolgung der Sechs-Monats-Frist

Nach der Zulässigerklärung der Beschwerde übermittelten die Bf. weitere Informationen. Darunter waren auch Expertenmeinungen, welche nähere Angaben über die Geltung des staatlichen Mietenregulierungssystems für einzelne Wohnungen machten. Demnach hat dieses mehr als sechs Monate vor der Einbringung der Beschwerde, das ist der 28.5.2009, in Bezug auf acht Bf. keine Anwendung mehr gefunden. Soweit Letztere eine Verletzung ihrer Rechte als Folge des obigen Mietensystems rügen, wurde von ihnen die Sechs-Monats-Frist des Art. 35 Abs. 1 EMRK nicht eingehalten. Dieser Teil der Beschwerde wurde daher verspätet eingebracht und muss folglich zurückgewiesen werden (einstimmig).

III. Zur behaupteten Verletzung von Art. 1 1. Prot. EMRK

Die Bf. beklagen sich über eine Verletzung ihrer Eigentümerrechte aufgrund der Anwendung des staatlichen Mietenregulierungssystems auf ihre Wohnungen. Insbesondere würden die ministeriellen Dekrete bzw. Maßnahmen betreffend Mietenregulierung dem Preisgesetz 1996 und der zur Umsetzung dieses Gesetzes erlassenen Verordnung Nr. 87/1996 zuwiderlaufen. § 3 Abs. 1 und Abs. 2 der Verordnung Nr. 87/1996 sähen nämlich vor, dass wirtschaftlich gerechtfertigte Kosten und angemessene Einnahmen bei der Preisregulierung berücksichtigt werden sollen. Die Einschränkungen im Hinblick auf den Gebrauch ihres Eigentums über einen Zeitraum von knapp 20 Jahren seien exzessiv: So habe sich die staatlich gelenkte Miete während des Zeitraums 1993-2010 auf 10 bis 20% der Miete auf dem freien Markt belaufen. Trotz einer ab 2011 gesetzlich erlaubten Anhebung des Mietzinses bleibe ihr Mietzins um ein Mehrfaches niedriger als jener auf dem freien Markt. Das gesetzlich verfolgte Ziel, nämlich bedürftige Menschen mit Wohnraum zu versorgen, könne durch andere Zuschüsse, etwa einer Wohnbeihilfe, erreicht werden.

Laut der Regierung würde eine rasche Beseitigung der Mietenregulierung zu unvorteilhaften sozialen Implikationen führen. Die in der früheren »Nichtmarktumgebung« geschaffenen Rechte der Mieter müssten daher geschützt werden, während der Staat Mittel und Wege finden müsse, um das Problem schrittweise zu lösen. Das Mietenregulierungssystem stehe im öffentlichen

Interesse und sei mit den Interessen von Haus- und Wohnungseigentümern insofern vereinbar als (a) der Mietzinshöchstbetrag regelmäßig erhöht; (b) die Anzahl der Häuser, auf die dieses Schema nach 2011 Anwendung finde, reduziert; (c) ein rechtliches Regelwerk zur Lösung des Wohnungsmangels bzw. zur Beendigung des Mietenregulierungssystems festgelegt; (d) die Gesetzeslage geändert worden sei, um die Modernisierung von Häusern einschließlich jener der Bf. voranzutreiben.

1. Rekapitulation der relevanten Prinzipien

Der GH hat wiederholt anerkannt, dass Bereiche wie etwa der Wohnraum einer Regulierung durch den Staat bedürfen können. Die Entscheidung darüber, ob dieser spezielle Bereich den Kräften des freien Marktes oder staatlicher Kontrolle unterworfen werden sollte, wie auch die Wahl der Maßnahmen zur Stillung von Wohnbedürfnissen der Gemeinschaft einschließlich des geeigneten Zeitpunkts dafür bringt notwendigerweise eine Auseinandersetzung mit komplexen sozialen, ökonomischen und politischen Fragen mit sich. Der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Umsetzung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist folglich ein weiter, sodass der GH das Urteil des Gesetzgebers, was im öffentlichen oder allgemeinen Interesse ist, regelmäßig respektiert hat, außer dieses entbehrte jeglicher sachlichen Rechtfertigung. Diese Prinzipien finden ebenfalls, wenn nicht sogar umso mehr, auf Maßnahmen Anwendung, die im Zuge einer fundamentalen Reform des politischen, rechtlichen und ökonomischen Systems eines Landes beim Übergang von einem totalitären Regime zu einem demokratischen Staat gesetzt wurden. In jedem Fall aber muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen den verwendeten Mitteln und dem vom Staat angestrebten Ziel, was die Setzung von Maßnahmen zur Kontrolle des Gebrauchs von privatem Eigentum angeht, bestehen.

In Fällen betreffend weitreichende Wohnraumgesetzgebungsmaßnahmen nimmt der GH eine Einschätzung nicht nur auf der Basis der Voraussetzungen für die von einzelnen Vermietern zu erdulden Mietzinsreduktion und dem Ausmaß des staatlichen Eingriffs in die Vertragsfreiheit und in die vertraglichen Beziehungen auf dem Wohnungsmarkt vor, sondern prüft auch die Existenz von prozessualen Vorkehrungen gegen eine willkürliche oder unvorhersehbare Handhabung dieses Systems einschließlich ihrer Auswirkungen auf das Eigentum des Vermieters. Ungewissheit – sei sie legislativer oder verwaltungsbehördlicher Natur oder Ausfluss einer bestimmten Behördenpraxis – ist daher ein Faktor, der bei der Bewertung des Verhaltens des Staates eine Rolle spielt. Steht zudem das öffentliche Interesse auf dem Spiel, müssen die Behörden zeitgerecht und in einer angemessenen und konsistenten Weise handeln.

In Anwendung dieser Grundsätze stellte der GH im Fall *Hutten-Czapska/PL* eine Verletzung von Eigentümerrechten wegen fehlerhafter Bestimmungen hinsichtlich der Festsetzung des Mietzinses, unterschiedlichen Einschränkungen betreffend das Recht des Vermieters, das Mietverhältnis zu beenden, und der Vermietern auferlegten finanziellen Last fest. Dazu kam, dass es keine rechtlichen Mittel und Wege für Vermieter gab, entweder die durch die Instandhaltungskosten verursachten Vermögensverluste (teilweise) ersetzt oder staatliche Subventionen für notwendige und gerechtfertigte Reparaturen zu bekommen. In den Fällen *Edwards/M* und *Ghigo/M* kam der GH zu dem Ergebnis, dass die Bf. – die den Großteil der sozialen und finanziellen Kosten der Wohnungsbeschaffung tragen mussten – dadurch eine unverhältnismäßige und exzessive Belastung erfuhren. Er nahm dabei insbesondere Bezug auf die extrem niedrigen Mieteinnahmen und auf zahlreiche Einschränkungen der Rechte von Vermietern.

2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Von den Parteien wird nicht bestritten, dass das staatliche Mietenregulierungssystem einen Eingriff in die Rechte der Bf. unter Art. 1 1. Prot. EMRK darstellt, indem diese daran gehindert werden bzw. wurden, einen Mietzins für ihre Wohnungen frei verhandeln und das Mietverhältnis nur dann beenden zu können, wenn sie eine Ersatzwohnung für den betroffenen Mieter bereitstellen. Im gegenständlichen Fall geht es um eine staatliche Kontrolle betreffend die Benutzung des Eigentums, die folglich unter Art. 1 Abs. 2 1. Prot. EMRK zu prüfen ist.

Das Mietenregulierungssystem wurde auf das Preisgesetz 1996, die zu dessen Umsetzung erlassene Verordnung Nr. 87/1996 und auf eine Reihe von ministeriellen Erlässen und Maßnahmen gestützt. Mit dem Gesetz Nr. 260/2011 wurden die Anwendungsvoraussetzungen des Mietenregulierungssystems neu definiert und eine maximale Geltungsdauer festgelegt. Der Eingriff hatte somit eine Basis im slowakischen Recht. Es bestehen keine Anzeichen dafür, dass die einschlägigen Rechtsgrundlagen nicht die Erfordernisse der notwendigen Zugänglichkeit, Präzision und Vorhersehbarkeit erfüllt hätten. Der Eingriff war somit »rechtmäßig« iSv. Art. 1 1. Prot. EMRK. Mit Rücksicht auf die ihm vorliegenden Informationen bzw. auf den weiten Ermessensspielraum, den die nationalen Behörden bei der Wohnungsbeschaffung genießen, akzeptiert der GH auch, dass die relevanten Gesetze ein legitimes soziales Ziel verfolgten. Die Regelung der Benutzung des Eigentums der Bf. stand somit »im Einklang mit dem Allgemeininteresse« (vgl. Art. 1 Abs. 2 1. Prot. EMRK).

Für den GH sind folgende Fakten von besonderer Relevanz, wenn es um die Bewertung geht, ob der strittige Eingriff dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit

genügte: Zum einen wurde das System der Mietenkontrolle nach dem Sturz des kommunistischen Regimes, der Gründung eines unabhängigen slowakischen Staates und während des Übergangs zu einer marktorientierten Wirtschaft beibehalten. Ziel war der Schutz von Mietern in Häusern, welche ihren ursprünglichen Eigentümern bzw. deren Rechtsnachfolgern zurückgegeben worden waren. Die Entscheidung, wie man am besten die miteinander konkurrierenden Interessen in Einklang bringen könnte, erforderte eine Lösung komplexer sozialer, wirtschaftlicher und politischer Fragen. Sowohl die Regierungspolitik als auch die Gesetzesänderungen verfolgten das Ziel, die Wohnungseigentümern durch das Mietenregulierungssystem auferlegte Last im Wege der stufenweisen Anhebung des erlaubten Höchstmietzinses zu verringern. Zu einem späteren Zeitpunkt sollten dann Rahmenbedingungen und eine zeitliche Frist für die Beendigung der Mietenkontrolle gesetzt werden. Staatliche Gesetze mit Wirkung vom 1.1.2014 sehen ferner finanzielle Vergünstigungen für Hauseigentümer bei Modernisierungsmaßnahmen vor.

Zum anderen wurde das Mietenregulierungssystem über den gesamten Zeitraum nach der Ratifikation der Konvention am 18.3.1992 hinweg angewendet. Gemäß dem Gesetz Nr. 260/2011 soll der Vermögensverlust, den Hauseigentümer aufgrund der staatlich kontrollierten Miete erleiden, bis Ende 2016 vollständig eliminiert sein. Im vorliegenden Fall erlangten die meisten Bf. im Lauf der 1990-er Jahre ihr Hauseigentum zurück, während das gegenständliche System immer noch auf eine beträchtliche Zahl ihrer Wohnungen Anwendung findet.

Von Bedeutung ist ferner, dass bereits in den Wohnungspolitikplänen der Regierung aus 1994, 2000 und 2005 die Einführung der marktbasierter Miete im privaten Sektor vorgesehen war. Im Regierungsmanifest 2002 ist zu lesen, dass die Regierung Maßnahmen zur Liberalisierung der Miete vor dem Beitritt der Slowakei zur Europäischen Union – der am 1.5.2004 erfolgte – treffen wird. Aus dem Regierungsplan über Wohnungsbeschaffungspolitik aus 2010 geht jedoch hervor, dass der Mietsektor in der Slowakei unterentwickelt bleibt, wobei Ursache insbesondere die Mietenkontrolle und der Mieterschutz sind. Es existierten also Defizite bei der Umsetzung der von der Regierung proklamierten Politik der Beendigung des Mietenregulierungssystems.

Im vorliegenden Fall wurde der GH nicht mit Informationen versorgt, die es ihm erlaubt hätten, eine Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen des genannten Systems auf die Fähigkeit der Bf., ihr Eigentum zu bewahren, vorzunehmen. Er wird daher die Differenz zwischen dem Höchstbetrag der staatlich regulierten Miete und jenem des freien Marktes berücksichtigen.

Beide Parteien haben sich auf Experten berufen, die jeweils unterschiedliche Berechnungsmethoden anwen-

deten und zu unterschiedlichen Ergebnissen kamen. Ungeachtet dieser Differenz und ohne über die verwendeten Methoden ein Urteil abgeben zu wollen, vermerkt der GH, dass (1) die relevanten Regelungen ab dem Jahr 2000 eine ansehnliche Anhebung des Maximalbetrags der staatlich kontrollierten Miete gestatteten; (2) von den Bf. im Jahr 2010 herangezogene Experten darauf hinwiesen, dass sich die monatliche (regulierte) Miete für ähnliche Wohnungen auf etwa 14% des Marktwertes belief und dass dieser Prozentsatz in der vorhergehenden Periode niedriger gewesen war; (3) 2012, nachdem das Gesetz Nr. 260/2011 eine weitere Erhöhung des Mietzinses vorgeschrieben hatte, Mietrechtsexperten nachwiesen, dass bei den Wohnungen der Bf. die staatlich kontrollierte Miete zwischen 14 und 19% des Marktpreises betrug; (4) laut von der Regierung im selben Jahr herangezogenen Expertenmeinungen (und nach Anhebung der Miete um 40%, welche das Gesetz Nr. 260/2011 erlaubte) die staatlich regulierte Miete bei den meisten Bf. 20 bis 26% des Marktwertes ausmachte und dass dieser Prozentsatz in wenigen Fällen zwischen 7,6% und 36,9% schwankte; (5) nichts darauf hindeutet, dass das Verhältnis »regulierte Miete/marktübliche Miete« vorher höher gewesen wäre; (6) die von Regierung und Bf. übermittelten Expertengutachten beide zu dem Schluss gelangten, dass der Vermögensverlust der Bf. aufgrund der Tatsache, dass sie ihre Wohnungen nicht zum Marktpreis vermieten durften, mehrere zehner-, wenn nicht sogar hunderttausende Euros betrug.

Unbeachtet der unterschiedlichen Expertenmeinungen, auf die sich die Parteien berufen, ist festzustellen, dass die Mietbeträge, welche die Bf. verlangen dürfen, sogar nach mehreren Anhebungen des Mietzinses ab 2000 noch immer beträchtlich unter denen liegen, die auf Wohnungen Anwendung finden, die nicht der staatlichen Mietenregulierung unterliegen. Der GH ist nicht davon überzeugt, dass den Interessen der Bf., einschließlich ihres Anrechts, aus ihrem Eigentum Gewinne zu erzielen, durch derart niedrige Einnahmen Rechnung getragen wurde. Zwar sieht das Gesetz Nr. 260/2011 ab Ende 2011 eine jährliche Anhebung der staatlich kontrollierten Miete um 20% vor. Diese Maßnahme wurde zwar in den von der Regierung vorgelegten Expertenmeinungen berücksichtigt, jedoch wird von ihr nicht die Situation vor dem Inkrafttreten des genannten Gesetzes erfasst, die sich für die Bf. noch nachteiliger erwies.

Der GH verkennt nicht, dass der Mangel an Mietwohnungen zu annehmbaren Preisen nach dem Fall des kommunistischen Regimes es notwendig machte, die widerstreitenden Interessen von Vermietern und Mietern in Einklang zu bringen, vor allem im Hinblick auf Wohnungen, die den ursprünglichen Eigentümern vom Staat zurückgegeben wurden. Die Behörden standen vor der Aufgabe, einerseits den Schutz der Rechte der frü-

heren Eigentümer bzw. Vermieter und andererseits die sozialen Rechte von vielfach ungeschützten Mietern zu wahren.

Nichtsdestotrotz verlangen die legitimen Interessen der Gemeinschaft in derartigen Situationen eine gerechte Verteilung der aus der Umgestaltung bzw. Reform des Wohnungsbeschaffungswesens eines Landes resultierenden sozialen und finanziellen Last. Letztere darf nicht einfach einer bestimmten sozialen Gruppe aufgebürdet werden, egal wie bedeutsam die Interessen der anderen Gruppe oder der Gemeinschaft als Ganzes sein mögen. Dies gilt umso mehr für Situationen wie die vorliegende, wo einerseits die Anzahl der Wohnungen, auf welche die Mietenregulierung Anwendung findet, nicht besonders hoch ist und andererseits Mängel in der Wohnungsbeschaffungspolitik eine Beendigung des Mietenregulierungssystems zum anvisierten früheren Zeitpunkt unmöglich machten.

Diese Überlegungen reichen für den GH aus, um darauf zu schließen, dass von den slowakischen Behörden ein faires Gleichgewicht zwischen dem allgemeinen Interesse der Gemeinschaft und dem Schutz der Eigentümerrechte der Bf. nicht gewahrt wurde. **Verletzung von Art. 1 1. Prot. EMRK** (einstimmig).

IV. Zur behaupteten Verletzung von Art. 14 EMRK iVm. Art. 1 1. Prot. EMRK

Laut den Bf. würden die ihnen durch die staatliche Mietenregulierung auferlegten Einschränkungen im Vergleich zu Hauseigentümern, welche ihren Besitz auf anderem Wege als durch Restitution zurückerlangt hätten, eine diskriminierende Behandlung darstellen.

Angesichts der festgestellten Verletzung von Art. 1 1. Prot. EMRK hält der GH eine gesonderte Prüfung dieses Beschwerdepunkts nicht für notwendig (einstimmig).

V. Zur Anwendung von Art. 46 EMRK

Vom slowakischen Mietenregulierungssystem sind eine Reihe von Vermietern betroffen. 13 weitere – dasselbe Problem betreffende – Beschwerden sind derzeit vor dem GH anhängig. Zwar wurden Maßnahmen getroffen, um die Situation der Vermieter schrittweise zu verbessern. Nach der Einführung von Gesetz Nr. 216/2011 kann die staatlich kontrollierte Miete nun pro Jahr um 20% erhöht werden. Sofern eine Gemeinde finanzschwache Mieter bis Ende 2016 nicht mit einer Wohnung versorgt hat, darf der Vermieter die Differenz zwischen der regulierten und der am freien Markt erhältlichen Miete beanspruchen. Diese Maßnahmen sehen die vollständige Abschaffung von nachteiligen Auswirkungen der staatlichen Mietenregulierung allerdings erst ab 2017 vor und beziehen sich nicht auf die Situation davor.

Der GH ist daher der Ansicht, dass von Seiten des Staates weitere Maßnahmen erfolgen müssen, um Art. 1 1. Prot. EMRK Geltung zu verleihen. Um zukünftige Verletzungen dieser Konventionsbestimmung zu vermeiden, sollte die Slowakei so bald als möglich einen spezifischen und klar geregelten Ausgleichsanspruch schaffen, damit der festgestellten Konventionsverletzung faktisch und wirksam abgeholfen werden kann.

VI. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

Die Frage einer Entschädigung ist noch nicht entscheidungsreif (einstimmig).