Verfassungsgerichtshof

Entscheid Nr. 108/2026
vom 24. September 2026
Geschäftsverzeichnisnr. 8500

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 12. Dezember 2024 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 4. April 2024 zur Einführung des Kodex der öffentlichen Finanzen der Region Brüssel-Hauptstadt », erhoben von der Gemeinde Auderghem und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten Pierre Nihoul und Joséphine Moerman, und den Richtern Michel Pâques, Danny Pieters, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin und Frank Fleerackers, unter Assistenz des Kanzlers Nicolas Dupont, unter dem Vorsitz des Präsidenten Pierre Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 19. Juni 2025 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. Juni 2025 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 12. Dezember 2024 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 4. April 2024 zur Einführung des Kodex der öffentlichen Finanzen der Region Brüssel-Hauptstadt » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 20. Dezember 2024): die Gemeinde Auderghem, die Gemeinde Schaerbeek, die Gemeinde Woluwe-Saint-Pierre, die Gemeinde Saint-Gilles, die Gemeinde Evere, die Gemeinde Woluwe-Saint-Lambert, die Gemeinde Ixelles, die Gemeinde Uccle und die Gemeinde Koekelberg, unterstützt und vertreten durch RA Frédéric Van De Gejuchte, in Brüssel zugelassen.

Die Regierung der Region Brüssel–Hauptstadt, unterstützt und vertreten durch RÄin Isabelle Panis und RÄin Allison Bray, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien haben einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht, und die Regierung der Region Brüssel–Hauptstadt hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 1. Juli 2026 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter Kattrin Jadin und Danny Pieters beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung nach Ablauf dieser Frist geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(…)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung und deren Kontext

B.1. Die Nichtigkeitsklage, die von mehreren Brüsseler Gemeinden eingereicht wurde, richtet sich gegen Artikel 2 der Ordonnanz der Region Brüssel-Hauptstadt vom 12. Dezember 2024 « zur Abänderung der Ordonnanz vom 4. April 2024 zur Einführung des Kodex der öffentlichen Finanzen der Region Brüssel-Hauptstadt » (nachstehend: Ordonnanz vom 12. Dezember 2024), mit dem der Text von Artikel 175 der Ordonnanz vom 4. April 2024 « zur Einführung des Kodex der öffentlichen Finanzen der Region Brüssel-Hauptstadt » (nachstehend: Ordonnanz vom 4. April 2024) vollständig ersetzt wird. Die klagenden Parteien richten ihre Beschwerdegründe gegen Artikel 175 § 3 der Ordonnanz vom 4. April 2024, ersetzt durch Artikel 2 der Ordonnanz vom 12. Dezember 2024, der vorsieht, dass die Güter des öffentlichen Eigentums und die Güter des privaten Eigentums, die einem öffentlichen Dienst oder einem Dienst allgemeinen Interesses dienen, grundsätzlich den Regionalsteuern unterworfen sind.

B.2.1. In seiner ursprünglichen Fassung bestimmte Artikel 175 der Ordonnanz vom 4. April 2024:

« § 1er. Les biens du domaine public obéissent aux principes de l'article 3.45, alinéa 2 du nouveau Code civil.

Ils ne peuvent être saisis que dans les limites de l'article 1412*bis* du Code judiciaire.

Ils sont hors commerce.

Ils ne sont pas susceptibles d'être soumis à toute taxe, imposition ou redevance établie par un acte de nature autre que législative, conformément au principe général de droit de l'exemption fiscale des biens affectés à un service public ou d'intérêt général. Ce dernier principe général respecte l'article 170, § 4 de la Constitution.

§ 2. Pour les biens du domaine public sur lesquels la Région ou un OAA [organisme administratif autonome] n'a qu'un droit personnel, les privilèges résultan[t] de l'affectation au domaine public visés au paragraphe 1er s'exercent dans la mesure nécessaire à la protection du service public dont ce bien contribue à l'exercice.

§ 3. Les biens du domaine public peuvent être grevés de droits réels ou personnels au profit de tiers si ces droits réels ou personnels sont compatibles avec l'utilisation de ce bien pour une mission de service public. Le cas échéant, le bien demeurera dans le domaine public de la Région pour le reliquat des composantes de ce bien qui restent dans le patrimoine de la Région ou de l'OAA.

§ 4. L'immunité fiscale précisée au paragraphe 1er sera totale pour tous les biens du domaine public, même si la Région ou un OAA n'est titulaire que d'un droit réel d'usage ou d'un droit personnel sur le bien en vertu du paragraphe 2.

En cas de droit réel ou personnel concédé à un tiers sur le bien du domaine public en vertu du paragraphe 3, les composantes du bien qui demeurent dans le patrimoine de la Région ou de OAA échappent à l'impôt en vertu du paragraphe 1er[,] dernier alinéa ».

B.2.2. Bevor sie in Kraft trat, wurde diese Bestimmung durch Artikel 2 der Ordonnanz vom 12. Dezember 2024 ersetzt. Dieser Artikel, der am 1. Januar 2025 in Kraft getreten ist, bestimmt:

« L'article 175 de l'ordonnance du 4 avril 2024 portant le Code des finances publiques de Bruxelles-Capitale est remplacé par ce qui suit :

' Art. 175. § 1er. Les biens du domaine public obéissent aux principes de l'article 3.45, alinéa 2, du nouveau Code civil.

Ils ne peuvent être saisis que dans les limites fixées par l'article 1412*bis* du Code judiciaire.

Ils sont hors commerce.

§ 2. Les biens du domaine public peuvent être grevés de droits réels ou personnels au profit de tiers si ces droits réels ou personnels sont compatibles avec l'utilisation de ce bien pour une mission de service public. Le cas échéant, le bien demeurera dans le domaine public de la Région ou de l'OAA, pour le reliquat des composantes de ce bien qui restent dans le patrimoine de la Région ou de l'OAA.

§ 3. Sans préjudice des exonérations expressément prévues par la loi, les biens du domaine public et ceux du domaine privé affectés à un service public ou d'intérêt général sont assujettis aux taxes et impôts régionaux.

Par dérogation à l'article 5, § 1er, ce paragraphe est aussi applicable aux biens domaniaux publics et privés qui n'appartiennent pas à l'entité et aux organismes visés à l'article 5, § 1er. ' ».

B.2.3. Gemäß den Vorarbeiten zu Artikel 2 der Ordonnanz vom 12. Dezember 2024 soll mit dieser Bestimmung, die Rechtssicherheit gewährleistet und sollen die Steuereinnahmen der Region Brüssel-Hauptstadt gewahrt werden. In der Begründung des Vorschlags, der dieser Ordonnanz zugrunde liegt, sowie im Kommentar zu der betreffenden Bestimmung heißt es nämlich:

« La proposition de modification de l'article 175 vise à clarifier le statut fiscal des biens du domaine public. En effet, suite à la publication de l'ordonnance au *Moniteur belge*, il est apparu que plusieurs interprétations de cet article étaient possibles concernant le statut fiscal des biens du domaine public.

Ces différentes interprétations ne répondant pas aux exigences de sécurité juridique, une modification de cet article est donc nécessaire » (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2024-2025, A-42/1, S. 2).

« Quant au nouveau paragraphe 3, il précise que les biens du domaine public et ceux du domaine privé affectés à un service public ou d'intérêt général sont assujettis aux taxes et impôts régionaux. Cette précision est apportée par souci de clarté, mais il convient de relever que ces biens sont en principe déjà soumis aux impôts et taxes régionaux, raison pour laquelle des dispositions relatives aux taxes et impôts régionaux contiennent déjà des dispositions exonératoires pour certains biens qui font partie du domaine public. À titre d'exemple, l'article 253, § 9, du CIR1992 relatif au précompte immobilier prévoit, sous certaines conditions, l'exonération des biens qui ont le caractère de domaines nationaux, sont improductifs et sont affectés à un service public ou d'intérêt général. La même disposition prévoit également plusieurs cas dans lesquels les biens immeubles qui réunissent ces conditions sont expressément exclus de l'exonération (et sont donc soumis au précompte immobilier).

En outre, il ressort déjà de la formulation de la plupart des ordonnances fiscales régionales que le législateur régional souhaitait soumettre les biens du domaine public aux taxes régionales. Les ordonnances par lesquelles ces taxes sont imposées contiennent en effet des exonérations pour certains de ces biens. L'existence de ces exonérations permet de déduire que la taxe concernée est bien due pour les autres biens du domaine public.

Ce dernier paragraphe clarifie que toutes les entités publiques (État fédéral, Régions, Communautés, Provinces, Communes, parastataux, etc.) visées par la jurisprudence de la Cour de cassation, dans ses arrêts n° F.16.0102.F du 23 février 2018 et n° F.19.0139.N du

25 novembre 2021, sont soumises aux taxes régionales, sauf dérogation expresse » (ebenda, S. 3).

Bei den Erörterungen im Ausschuss hat einer der Verfasser des Vorschlags, der der Ordonnanz vom 12. Dezember 2024 zugrunde liegt, dargelegt, dass diese « nichts anderes zum Ziel hat, als die derzeitige Praxis zu festigen, das heißt Einnahmen durch Steuern auf öffentliches Eigentum zu sichern » und dass sie « keine Erhebung neuer Steuern zur Folge haben wird » (*Parl. Dok.*, Parlament der Region Brüssel-Hauptstadt, 2024-2025, A-42/2, SS. 2 und 3).

B.2.4. In seinem Entscheid vom 23. Februar 2018, auf den die in B.2.3 erwähnten Vorarbeiten Bezug nehmen, hat der Kassationshof geurteilt:

« Les biens du domaine public de l'État et ceux de son domaine privé qui sont affectés à un service public ou d'intérêt général ne sont, de leur nature, pas susceptibles d'être soumis à l'impôt.

Il s'ensuit que, d'une part, ces biens ne sont soumis à l'impôt que si une disposition légale le prévoit expressément, d'autre part, la disposition de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution, aux termes de laquelle nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi, ne leur est pas applicable » (Kass., 23. Februar 2018, ECLI:BE:CASS:2018:ARR.20180223.2).

Der Kassationshof hat dies in seinem Entscheid vom 25. November 2021, auf den dieselben Vorarbeiten Bezug nehmen, ebenfalls so entschieden (Kass., 25. November 2021, ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20211125.1N.73).

Zur Hauptsache

B.3. Der erste Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 2 der Ordonnanz vom 12. Dezember 2024 gegen den durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisteten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Die klagenden Parteien machen geltend, dass die angefochtene Bestimmung die Güter des öffentlichen Eigentums und die Güter des privaten Eigentums, die einem öffentlichen Dienst oder einem Dienst allgemeinen Interesses dienen, prinzipiell den Regionalsteuern unterwerfen, ebenso wie Güter des privaten Eigentums, die nicht einem öffentlichen Dienst oder einem Dienst allgemeinen Interesses dienen, und Güter

von Privatpersonen. Sie führen im Wesentlichen an, dass die sich daraus ergebende Gleichbehandlung der betreffenden Personenkategorien diskriminierend sei.

B.4.1. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß durch Artikel 2 der Ordonnanz vom 12. Dezember 2024 gegen Artikel 16 der Verfassung und gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (nachstehend: erstes Zusatzprotokoll). Die klagenden Parteien machen im Wesentlichen geltend, dass die angefochtene Bestimmung eine unverhältnismäßige Einmischung in das Recht auf Achtung des Eigentums zur Folge habe.

B.4.2. Der Gerichtshof ist nicht befugt, eine gesetzeskräftige Bestimmung unmittelbar anhand einer Vertragsbestimmung zu prüfen. Der zweite Klagegründe ist so zu verstehen, dass Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls in Verbindung mit Artikel 16 der Verfassung geltend gemacht wird.

B.5. Der Gerichtshof prüft die beiden Klagegründe zusammen.

B.6. Obwohl die angefochtene Bestimmung selbst keine Steuer festlegt, haben die Beschwerdegründe der klagenden Parteien ihren Ursprung zumindest teilweise in dieser Bestimmung, da sie den Grundsatz festlegt, dass die Güter des öffentlichen Eigentums und die Güter des privaten Eigentums, die einem öffentlichen Dienst oder einem Dienst allgemeinen Interesses dienen, den Regionalsteuern unterworfen sind.

B.7.1. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung.

Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der einschlägigen Grundsätze zu beurteilen; es wird gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen, wenn feststeht, dass die eingesetzten Mittel in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.

B.7.2. Artikel 172 Absatz 1 der Verfassung stellt eine besondere Anwendung des in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung enthaltenen Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Steuersachen dar.

B.8.1. Artikel 16 der Verfassung bestimmt:

« Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum Nutzen der Allgemeinheit, in den Fällen und in der Weise, die das Gesetz bestimmt, und gegen gerechte und vorherige Entschädigung ».

Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bestimmt:

« 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 ».

B.8.2. Da Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls eine ähnliche Tragweite hat wie Artikel 16 der Verfassung, bilden die darin enthaltenen Garantien ein untrennbares Ganzes mit denjenigen, die in dieser Verfassungsbestimmung festgelegt sind, weshalb der Gerichtshof bei der Prüfung der angefochtenen Bestimmung die erstgenannte Bestimmung berücksichtigt.

B.8.3. Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls bietet nicht nur einen Schutz gegen eine Enteignung oder eine Eigentumsentziehung (Absatz 1 Satz 2), sondern auch gegen jeden Eingriff in das Recht auf Achtung des Eigentums (Absatz 1 Satz 1) und gegen jede Regelung der Benutzung des Eigentums (Absatz 2).

Außerdem beeinträchtigt gemäß Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls das Recht auf Achtung des Eigentums « 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 Einmischung in das Recht auf Achtung des Eigentums ist nur mit diesem Recht vereinbar, wenn sie in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht, das heißt wenn dadurch nicht das faire Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und denjenigen des Schutzes dieses Rechtes zerstört wird. Auch wenn der Steuergesetzgeber über einen breiten Ermessensspielraum verfügt, verstößt eine Steuer folglich gegen dieses Recht, wenn sie dem Steuerpflichtigen eine übertriebene Last auferlegt oder seine finanzielle Situation grundlegend beeinträchtigt (EuGHMR, 31. Januar 2006, *Dukmedjian gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2006:0131JUD006049500, §§ 52 bis 58; Entscheidung, 15. Dezember 2009, *Tardieu de Maleissye u.a. gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2009:1215DEC005185407; 16. März 2010, *Di Belmonte gegen Italien*, ECLI:CE:ECHR:2010:0316JUD007263801, §§ 38 bis 40).

B.9. Bei der Festlegung seiner Politik in Steuersachen besitzt der Ordonnanzgeber eine weitgehende Ermessensbefugnis. Steuerliche Maßnahmen sind nämlich ein wesentlicher Teil der wirtschaftlich-sozialen Politik. Sie sorgen nicht nur für einen wesentlichen Teil der Einkünfte, die die Verwirklichung dieser Politik ermöglichen sollen, sondern sie erlauben es dem Gesetzgeber auch, lenkend und korrigierend aufzutreten und auf diese Weise die Sozial- und Wirtschaftspolitik zu gestalten. Der Gerichtshof darf die politischen Entscheidungen des Ordonnanzgebers sowie die ihnen zugrunde liegenden Begründungen nur missbilligen, wenn sie auf einem offensichtlichen Irrtum beruhen oder wenn sie nicht vernünftig gerechtfertigt sind.

B.10. Ohne dass es notwendig ist zu prüfen, ob sich die im ersten Klagegrund verglichenen Personenkategorien in im Wesentlichen unterschiedlichen Situationen befinden, ist festzustellen, dass der Ordonnanzgeber im Hinblick auf das Ziel, die Steuereinnahmen der Region Brüssel-Hauptstadt zu wahren, vernünftigerweise die Ansicht vertreten konnte, dass die Güter des öffentlichen Eigentums und die Güter des privaten Eigentums, die einem öffentlichen Dienst oder einem Dienst allgemeinen Interesses dienen, grundsätzlich und außer bei einer

ausdrücklichen Befreiung auch den Regionalsteuern unterworfen sein müssen. An sich hat ein solcher Grundsatz keine unverhältnismäßigen Folgen.

Im Übrigen ist im Rahmen der Prüfung einer Ordonnanz über eine bestimmte Abgabe oder Steuer zu beurteilen, ob – unter Berücksichtigung insbesondere der betreffenden Abgabe oder Steuer und der damit verfolgten Ziele – die tatsächliche Besteuerung von Gütern des öffentlichen Eigentums und Gütern des privaten Eigentums, die einem öffentlichen Dienst oder einem Dienst allgemeinen Interesses dienen (sofern keine ausdrückliche Befreiung vorliegt) oder umgekehrt deren Nichtbesteuerung (im Falle einer ausdrücklichen Befreiung) den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung beachtet oder nicht. Ebenso ist im Rahmen der Prüfung einer solchen Ordonnanz zu beurteilen, ob die tatsächliche Besteuerung der betreffenden Güter eine unverhältnismäßige Einmischung in das Recht auf Achtung des Eigentums zur Folge hat oder nicht.

B.11. Die zwei Klagegründe sind unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 24. September 2026.

Der Kanzler, Der Präsident,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul