

Geschäftsverzeichnismrn. 4800 und 4805
Urteil Nr. 49/2011 vom 6. April 2011

URTEIL

In Sachen: Klagen auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung von Buch 5 (Artikel 5.1.1 bis 5.3.3) des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik, erhoben von Eric Libert und anderen und von der VoG « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires » und Olivier de Clippele.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden R. Henneuse und M. Bossuyt, den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels und P. Nihoul, und dem emeritierten Vorsitzenden M. Melchior gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 13. November 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 16. November 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 5.2.1 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Mai 2009): Eric Libert, wohnhaft in 1640 Sint-Genesius-Rode, Rozewideweg 5/5, Christian Van Eycken, wohnhaft in 1930 Zaventem, Leerlooierijstraat 6/2, und Max Bleecx, wohnhaft in 1630 Linkebeek, Hollebeekstraat 80.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 16. November 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. November 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 5.1.1 bis 5.3.3 desselben Dekrets: die VoG «Syndicat national des propriétaires et copropriétaires», mit Vereinigungssitz in 1000 Brüssel, rue de la Violette 43, und Olivier de Clippele, wohnhaft in 1050 Brüssel, rue du Prince royal 23.

Diese unter den Nummern 4800 und 4505 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission, die Regierung der Französischen Gemeinschaft, der Ministerrat und die Flämische Regierung haben Schriftsätze eingereicht, die klagenden Parteien haben Erwiderngsschriftsätze eingereicht und das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission, die Regierung der Französischen Gemeinschaft und die Flämische Regierung haben auch Gegenerwiderngsschriftsätze eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 15. September 2010

- erschienen

. RA F. Gosselin, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4800,

. RA S. Wauman *loco* RA C. Lesaffer und RÄin E. Desair, in Antwerpen zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4805,

- RA Q. Peiffer *loco* RA M. Uyttendaele, in Brüssel zugelassen, für das Kollegium der Französischen Gemeinschaftskommission und die Regierung der Französischen Gemeinschaft,

. RA B. Martel *loco* RA P. Van Orshoven, in Brüssel zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter J.-P. Snappe und L. Lavrysen Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurden die Rechtssachen 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. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

In Bezug auf die angefochtenen Maßnahmen und deren Tragweite

B.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4800 beantragen die Nichtigkeitsklärung von Artikel 5.2.1 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4805 beantragen die Nichtigkeitsklärung der Artikel 5.1.1 bis 5.3.3 des angefochtenen Dekrets, d.h. das gesamte Buch 5 des Dekrets, mit der Überschrift « Wohnen in der eigenen Region ».

Die Nichtigkeitsklagen richten sich gegen die vorerwähnten Bestimmungen des Dekrets vom 27. März 2009 vor deren Abänderung - ab dem 18. Juli 2010 - durch das Dekret vom 9. Juli 2010 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Dekrets vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik ». Diese Änderungen werden vom Hof bei seiner Prüfung nicht berücksichtigt.

B.2.1. Die « Grundstücks- und Immobilienpolitik lässt sich als eine behördlicherseits durchgeführte, gezielte Steuerung bestimmter Aspekte des Immobilienmarktes umschreiben » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 3). Die allgemeinen Zielsetzungen der Grundstücks- und Immobilienpolitik umfassen unter anderem « die Aktivierung von Grundstücken und Immobilien, die räumliche Förderung der sozialen Kohäsion sowie eine gerechte Verteilung der Folgen der Zweckbestimmungsvorschriften auf Behörden, Eigentümer und Benutzer » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 7).

Mit dem Dekret vom 27. März 2009 bezweckt die Flämische Region, auf effiziente und « fazilitierende » Weise auf dem Immobilienmarkt vorzugehen. Die « fazilitierende »

Grundstücks- und Immobilienpolitik bezieht sich auf die Einflussnahme auf die Grundstücks- und Immobiliennutzung mittels Rechtsvorschriften, Genehmigungen oder konkreter Absprachen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 6).

B.2.2. Buch 5 des Dekrets gewährleistet das Recht auf « Wohnen in der eigenen Region ».

Laut den Vorarbeiten führen die hohen Grundstückspreise in bestimmten flämischen Gemeinden zur sozialen Ausgrenzung. « Das heißt, dass weniger kapitalkräftige Bevölkerungsgruppen durch die Zuwanderung finanziell stärkerer Bevölkerungsgruppen aus anderen Gemeinden vom Markt verdrängt werden. Bei den weniger kapitalkräftigen Bevölkerungsgruppen handelt es sich nicht nur um die sozial Schwächeren, sondern oft auch um junge Haushalte oder Alleinstehende, die hohe Ausgaben tätigen müssen und noch nicht in der Lage sind, sich ein ausreichendes Kapital zu bilden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 13). Das angefochtene Dekret soll hauptsächlich « den endogenen Wohnbedürfnissen entgegenkommen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 134).

In Buch 5 des Dekrets über die Grundstücks- und Immobilienpolitik sind demzufolge spezifische Rechtsvorschriften für jene Gemeinden vorgesehen, in denen einerseits der durchschnittliche Baugrundstückspreis pro Quadratmeter und andererseits die interne oder externe Migrationsintensität am höchsten sind (Artikel 5.1.1). Durch einen Erlass der Flämischen Regierung vom 19. Juni 2009 zur Festlegung der Liste der Gemeinden im Sinne von Artikel 5.1.1 Absatz 1 des Dekrets vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik (*Belgisches Staatsblatt* vom 22. September 2009) wurde die Liste der 69 Gemeinden der Flämischen Region, die in den Anwendungsbereich von Artikel 5.1.1 des Dekrets fallen, festgelegt.

B.3.1. Die erste Kategorie der in den fraglichen Bestimmungen erwähnten Immobilien, welche dem ursprünglichen Anwendungsbereich entspricht, umfasst die Grundstücke und die darauf errichteten Bauten, die im Sektorenplan in Wohnerverweiterungsgebiete aufgenommen wurden (Artikel 5.2.1 § 1 Nr. 1). Diese Wohnerverweiterungsgebiete werden in Artikel 5.1.1 des königlichen Erlasses vom 28. Dezember 1972 über die Einrichtung und Anwendung der Sektorenplanentwürfe und Sektorenpläne umschrieben als Gebiete, die « ausschließlich für den

gruppierten Wohnungsbau bestimmt sind, solange die zuständige Behörde nicht über die Gestaltung des Gebiets entschieden hat und solange - je nach dem Fall - entweder diese Behörde keinen Beschluss zur Festlegung der Ausgaben für die Infrastruktur gefasst hat oder der Bauträger in Bezug auf diese Infrastruktur keine mit Garantien versehenen Verbindlichkeiten eingegangen ist ». Laut der Begründung zum Dekret sind die Wohnenerweiterungsgebiete noch keine Wohngebiete und können ihre Eigentümer noch keine Bau- oder Immobilienentwicklungsansprüche geltend machen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 82).

B.3.2. Die zweite Kategorie der ins Auge gefassten Immobilien, die dem erweiterten Anwendungsbereich der Maßnahmen entspricht, betrifft die Grundstücke und die darauf errichteten Bauten, die in den Anwendungsbereich des Sektorenplans Halle-Vilvoorde-Asse fallen und auf die sich eine Abweichung von Artikel 8 § 2 dieses Plans beziehungsweise eine Reform oder ein Ersatz desselben bezieht, insofern:

- diese Abweichung, diese Reform oder dieser Ersatz durch einen ab dem Datum des Inkrafttretens des Dekrets vorläufig festgelegten oder angenommenen Zweckbestimmungsplan gewährt beziehungsweise eingeführt worden ist;

- dieser Zweckbestimmungsplan mehr Wohnebenen zulässt als dies vor seinem Inkrafttreten der Fall war (Artikel 5.3.1).

Insofern die betreffenden Immobilien in einer Zielgemeinde gelegen sind, ist die besondere Übertragungsbedingung darauf anwendbar.

In den Vorarbeiten zum Dekret wird verdeutlicht, dass die Wohnungen, die außerhalb der Zentren von Halle, Vilvoorde und Asse gelegen sind, kraft Artikel 8 § 2 des Sektorenplans Halle-Vilvoorde-Asse höchstens zwei Wohnebenen umfassen dürfen. Von dieser Einschränkung darf jedoch nur unter bestimmten Bedingungen abgewichen werden, und in dem Fall, wo eine solche Abweichung angenommen wird, fällt das Grundstück in den erweiterten Anwendungsbereich der in Artikel 5.2.1 erwähnten Maßnahme (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 83). In der Begründung zum angefochtenen Dekret wird die Erweiterung des Anwendungsbereichs der angefochtenen Maßnahmen dadurch gerechtfertigt, dass die

Gebietsumschreibung des Sektorenplans Halle-Vilvoorde-Asse zahlreiche Gemeinden umfasst, die ebenfalls mit der Problematik der sozialen Ausgrenzung zu kämpfen haben aber über fast keine Wohnenerweiterungsgebiete verfügen, und zwar in Anbetracht des außerordentlich hohen Verdichtungs- und Bebauungsgrades (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, SS. 83 und 135).

B.3.3. Die dritte Kategorie der ins Auge gefassten Immobilien, die dem fakultativen Anwendungsbereich der Maßnahme entspricht, umfasst die Grundstücke und die darauf errichteten Bauten, bei denen in einem Zweckbestimmungsplan oder einer Parzellierungsgenehmigung, der beziehungsweise die von einer kommunalen Behörde angenommen wurde, die Maßnahme für anwendbar erklärt wird, nachdem ihr Prinzip durch eine Gemeindeverordnung genehmigt wurde (Artikel 5.3.3 § 1). Diese zweite Erweiterung des Anwendungsbereichs der angefochtenen Maßnahme ergibt sich aus einem Abänderungsantrag Nr. 29, der durch den Willen gerechtfertigt wurde, allen Zielgemeinden die gleichen Möglichkeiten zu bieten, was das Führen einer Politik in Sachen « Wohnen in der eigenen Region » anbelangt. Aus einer Untersuchung des gesamten Gebiets der Region geht nämlich hervor, dass die Wohnenerweiterungsgebiete durchschnittlich zehn Prozent der Summe der Wohngebiete und Wohnenerweiterungsgebiete ausmachen. Artikel 5.3.3 ermöglicht es jenen Zielgemeinden, die unter diesem Durchschnitt liegen würden, den Anwendungsbereich der angefochtenen Maßnahme auf dieses Verhältnis von zehn Prozent zu erweitern, wobei den Gemeinden die nötige Freiheit gelassen wird, mittels ihrer Raumplanungs- und Genehmigungspolitik « Maßarbeit » zu leisten (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/2, SS. 12 und 13).

B.3.4. In diesen Zielgemeinden können die vorerwähnten Grundstücke und Bauten nur auf Personen übertragen werden, die « nach dem Dafürhalten » der provinziellen Bewertungskommission über eine « ausreichende Bindung zur Gemeinde » verfügen (Artikel 5.2.1).

Unter « Übertragen » ist gemäß Artikel 5.2.1 § 1 Absatz 2 Folgendes zu verstehen: Verkauf, Vermietung für mehr als neun Jahre oder Belastung mit einem Erbpacht- oder Erbbaurecht.

Gemäß Artikel 5.2.1 § 2 des Dekrets verfügt eine Person über eine « ausreichende Bindung zur Gemeinde », wenn sie eine oder mehrere der nachstehenden Bedingungen erfüllt:

1) mindestens sechs Jahre lang ohne Unterbrechung wohnhaft gewesen sein in der Gemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde, vorausgesetzt, dass diese Gemeinde ebenfalls in der von der Flämischen Regierung genehmigten Liste aufgeführt ist;

2) am Datum der Übertragung Tätigkeiten in der Gemeinde verrichten, sofern diese Tätigkeiten durchschnittlich mindestens eine halbe Arbeitswoche in Anspruch nehmen;

3) aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung zur Gemeinde aufgebaut haben.

B.3.5. Das Dekret sieht eine Sanktionsregelung bei Nichteinhaltung der Übertragungsbedingung vor. Die provinzielle Bewertungskommission und die Drittgeschädigten können beim Richter die Nichtigkeit einer für regelwidrig befundenen Übertragung beantragen (Artikel 5.2.3).

Diese Übertragungsbedingung hat eine nicht erneuerbare Dauer von 20 Jahren.

In Bezug auf das Interesse

B.4.1. Die Flämische Regierung stellt das Interesse sämtlicher Kläger in der Rechtssache Nr. 4800 in Abrede, weil sie nicht in ihrer Klageschrift angegeben hätten, worin ihr Interesse bestehe, und genauso wenig in ihrem Schriftsatz dargelegt hätten, dass dieses Interesse nicht hypothetisch sei. Sie stellt ebenfalls das Interesse der zweiten klagenden Partei in der Rechtssache Nr. 4805 in Abrede; diese könne ihre Eigenschaft als Notar nicht geltend machen, um ihr persönliches Interesse an der Anfechtung der fraglichen Bestimmungen nachzuweisen.

B.4.2. In seinem Schriftsatz erwähnt der erste Kläger in der Rechtssache Nr. 4800 seine Eigenschaft als Mieter seiner Wohnung, der tatsächlich versuche, in der Gemeinde Sint-Genesius-Rode - eine der Zielgemeinden - eine Immobilie zu erwerben. Der zweite Kläger

- ebenfalls Mieter - möchte eventuell eine Immobilie in einer Gemeinde der Brüsseler Peripherie erwerben. Wegen der angefochtenen Regelung könne er nicht mehr in aller Freiheit weitere Schritte in diesem Sinne unternehmen, denn er könne als eine Person betrachtet werden, die keine ausreichende Bindung zur Gemeinde habe. Der dritte Kläger sei Eigentümer seines Wohnhauses in Linkebeek sowie eines Appartements an der belgischen Küste. Im jetzigen Alter von 73 Jahren erwäge er, sein Haus und sein Appartement an der Küste zu verkaufen, um in ein Appartement einzuziehen. Er habe ein Interesse an der Klage, weil diese Verkäufe unter den besten Voraussetzungen und ohne Ausschluss bestimmter Kategorien von Kaufinteressenten müssten stattfinden können, was die angefochtene Regelung aber verhindere.

B.4.3. Buch 5 des vorerwähnten Dekrets, das eine spezifische Regelung bezüglich der Übertragung bestimmter Immobilien einführt, kann sich in ungünstigem Sinne auf die Verkaufs- oder Erwerbsmöglichkeiten der klagenden Parteien, die entweder Eigentümer oder Mieter einer Immobilie in einer der Gemeinden sind, die kraft des vorerwähnten Erlasses der Flämischen Regierung vom 19. Juni 2009 in den Anwendungsbereich des Dekrets fallen, auswirken.

Außerdem braucht in Anbetracht dessen, dass die in der Rechtssache Nr. 4805 von der ersten klagenden Partei erhobene Klage zulässig ist, nicht auch noch geprüft zu werden, ob die Klage insofern zulässig ist, als sie von der zweiten klagenden Partei erhoben worden ist.

B.4.4. Die Einrede wird abgewiesen.

Zur Hauptsache

B.5. Die Prüfung der Übereinstimmung einer angefochtenen Bestimmung mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung muss grundsätzlich der Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit den Bestimmungen von Titel II und mit den Artikeln 170, 172 und 191 der Verfassung vorausgehen.

In Bezug auf die Regeln der Zuständigkeitsverteilung

B.6.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4805 machen einen Verstoß gegen die Artikel 39 und 134 der Verfassung geltend.

Der Dekretgeber habe sich in die föderale Restbefugnis im Bereich des Zivilrechts eingemischt, weil die angefochtenen Bestimmungen in die Art und Weise eingriffen, wie bestimmte Immobilien in den Zielgemeinden vermietet oder verkauft werden könnten, und weil diese Bestimmungen mit deren Übertretung Sanktionen verbänden, darunter die Nichtigkeitssanktion.

B.6.2. Die Flämische Regierung führt an, dass die angefochtene Regelung zwar mit Sanktionen einhergehe und das private Eigentumsrecht einschränke, aber keinerlei Änderungen an den Regeln des Schuldrechts in Bezug auf Miete und Kauf vornehme.

Der Ministerrat hebt hingegen hervor, dass der Dekretgeber unmittelbar in die Vertragsverhältnisse zwischen Käufer und Verkäufer beziehungsweise zwischen Mieter und Vermieter eingreife.

B.7.1. Artikel 39 der Verfassung bestimmt:

« Das Gesetz überträgt den regionalen Organen, die es schafft und die sich aus gewählten Vertretern zusammensetzen, die Zuständigkeit, innerhalb des von ihm bestimmten Bereichs und gemäß der von ihm bestimmten Weise die von ihm bezeichneten Angelegenheiten zu regeln unter Ausschluss derjenigen, die in den Artikeln 30 und 127 bis 129 erwähnt sind. Dieses Gesetz muss mit der in Artikel 4 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen werden ».

B.7.2. Artikel 134 der Verfassung bestimmt:

« Die in Ausführung von Artikel 39 ergangenen Gesetze bestimmen die Rechtskraft der Regeln, die die von ihnen geschaffenen Organe in den Angelegenheiten erlassen, die sie bezeichnen.

Sie können diesen Organen die Zuständigkeit zuerkennen, Dekrete mit Gesetzeskraft innerhalb des von ihnen bestimmten Bereichs und gemäß der von ihnen bestimmten Weise zu erlassen ».

B.7.3. In Ausführung dieser Bestimmungen überträgt Artikel 6 § 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen den Regionen die Zuständigkeit für

« I. was die Raumordnung betrifft:

1. [den] Städtebau und die Raumordnung,

[...]

4. die Städteerneuerung,

[...]

6. die Bodenpolitik,

[...] ».

und

« IV. was das Wohnungswesen betrifft: das Wohnungswesen und die Aufrechterhaltung der Ordnung in Wohnungen, die eine Gefahr für die öffentliche Sauberkeit und Gesundheit darstellen ».

B.8.1. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Dekretgeber dafür zuständig ist, die Bodenpolitik zu bestimmen. Dabei steht es ihm grundsätzlich frei, die Zielsetzungen im Zusammenhang mit der Raumordnung und der Wohnungspolitik zu verfolgen, soweit er den anderen Zuständigkeiten des Föderalstaates oder der anderen föderierten Teilgebiete, welche ihnen durch die Verfassung und die Sondergesetze ausdrücklich zugewiesen worden sind beziehungsweise - solange Artikel 35 der Verfassung nicht zur Ausführung gebracht worden ist - zur Restkompetenz des Föderalstaates gehören, nicht Abbruch tut.

B.8.2. Artikel 5.2.1 § 1 des angefochtenen Dekrets, der mit dem Ziel angenommen wurde, den hohen Grundstückspreisen in bestimmten flämischen Gemeinden entgegenzuwirken, bestimmt, dass « eine besondere Bedingung für die Übertragung von Grundstücken und der darauf errichteten Bauten » in den Zielgemeinden gilt. In derselben Bestimmung heißt es:

« Unter ' Übertragen ' ist Folgendes zu verstehen: Verkauf, Vermietung für mehr als neun Jahre oder Belastung mit einem Erbpacht- oder Erbbaurecht ».

Laut Artikel 5.2.3 desselben Dekrets können « die provinziale Bewertungskommission und die Drittgeschädigten [...] die Nichtigkeit einer für im Widerspruch zu diesem Titel stehend befundenen Übertragung beantragen ».

B.9.1. Kraft Artikel 6 § 1 I des Sondergesetzes vom 8. August 1980 sind die Regionen, was die Raumordnung betrifft, unter anderem zuständig für den Städtebau und die Raumordnung, die Städteerneuerung und die Bodenpolitik; kraft Artikel 6 § 1 IV desselben Sondergesetzes sind sie ebenfalls zuständig im Bereich des Wohnungswesens.

Laut den Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 8. August 1980 ist unter Bodenpolitik die Regelung des Immobilienmarktes zu verstehen, damit unter anderem « vermieden wird, dass das Immobilienangebot schrumpft und die Preise infolge spekulativer Praktiken stark ansteigen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1977-1978, Nr. 461/20, S. 6).

B.9.2. Die angefochtene Regelung tut dem allgemeinen Vertragsrecht keinen Abbruch. Die Regelung hat lediglich zum Zweck, für gewisse in Zielgemeinden gelegene Immobilien eine spezifische Übertragungsbedingung vorzusehen, damit effizient und « fazilitierend » auf dem Immobilienmarkt vorgegangen werden kann.

B.9.3. Die angefochtene Bestimmung bleibt innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten, die dem Dekretgeber durch Artikel 6 § 1 I und IV des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zugewiesen wurden, und tut der Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers, die Vertragsverhältnisse zwischen den Vertragsparteien im Rahmen des Immobilienrechts zu regeln, keinen Abbruch.

B.9.4. Der Umstand, dass die Nichtanwendung der fraglichen Regelung bei der Übertragung eine Immobilie zur Nichtigkeit der Übertragung führen kann, ist nicht so beschaffen, dass er dieser Regelung ihren zuständigkeitskonformen Charakter entzieht. Insofern der Nichtigkeitsgrund mit der Nichteinhaltung von Bestimmungen, für die der Dekretgeber zuständig ist, zusammenhängt, fällt die Einführung dieser Sanktion ebenfalls in die Zuständigkeit des Dekretgebers.

B.10. Der fünfte Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4805 ist unbegründet.

In Bezug auf die Vereinbarkeit mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung

B.11. Die klagenden Parteien bringen mehrere Klagegründe vor, die aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit anderen Verfassungsbestimmungen und verschiedenen Bestimmungen des internationalen Rechts und des Rechts der Europäischen Union abgeleitet sind (erster und zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4800; erster und zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4805).

Sie machen in diesem Zusammenhang insbesondere einen Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 12 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 18, 39 und 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nunmehr die Artikel 21, 45 und 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) und mit der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, geltend (zweiter Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4800).

Hinsichtlich des Rechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

B.12. Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (vormals Artikel 18 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) bestimmt:

«(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

(2) Erscheint zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Union erforderlich und sehen die Verträge hierfür keine Befugnisse vor, so können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird.

(3) Zu den gleichen wie den in Absatz 1 genannten Zwecken kann der Rat, sofern die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren

Maßnahmen erlassen, die die soziale Sicherheit oder den sozialen Schutz betreffen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments ».

Artikel 45 desselben Vertrags (vormals Artikel 39 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) bestimmt:

« (1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.

(2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

(3) Sie gibt - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen - den Arbeitnehmern das Recht,

- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
- c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;
- d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.

(4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung ».

Artikel 49 desselben Vertrags (vormals Artikel 43 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) bestimmt:

« Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen ».

B.13. Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 « über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet

der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG », die auf den Artikeln 12, 18, 40, 44 und 52 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nunmehr die Artikel 18, 21, 46, 50 und 59 des AEUV) beruht, regelt (a) die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten genießen, (b) das Recht auf Daueraufenthalt der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und (c) die Beschränkungen der in den Buchstaben a und b genannten Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 1).

Diese Richtlinie enthält neben einer Reihe allgemeiner Bestimmungen (Artikel 1 bis 3) mehrere Vorschriften, die für die vorliegende Rechtssache nicht relevant sind. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften in Bezug auf das Recht auf Ausreise und Einreise (Artikel 4 und 5), das Recht auf Aufenthalt (Artikel 6 bis 15), das Recht auf Daueraufenthalt (Artikel 16 bis 21) und die damit zusammenhängenden Bestimmungen (Artikel 27 bis 33).

Laut dem Erwidierungsschriftsatz berufen sich die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4800 insbesondere auf Artikel 22 der besagten Richtlinie, der wie folgt lautet:

« Räumlicher Geltungsbereich

Das Recht auf Aufenthalt und das Recht auf Daueraufenthalt erstrecken sich auf das gesamte Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats. Die Mitgliedstaaten können das Aufenthaltsrecht und das Recht auf Daueraufenthalt nur in den Fällen räumlich beschränken, in denen sie dieselben Beschränkungen auch für ihre eigenen Staatsangehörigen vorsehen ».

B.14.1. Dem Gerichtshof der Europäischen Union zufolge ist aufgrund von Artikel 20 Absatz 1 des AEUV Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Außerdem knüpft Absatz 2 desselben Artikels 20 an die Unionsbürgerschaft die im AEUV vorgesehenen Rechte und Pflichten, zu denen die in Artikel 21 Absatz 1 des AEUV genannten gehören (EuGH, 26. Oktober 2006, C-192/05, *Tas-Hagen und Tas*, Randnr. 18; EuGH, 22. Mai 2008, C-499/06, *Halina Nerkowska*, Randnr. 21).

Wie der Gerichtshof der Europäischen Union wiederholt hervorgehoben hat, ist der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (siehe insbesondere EuGH, 20. September 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, Randnr. 31; EuGH, 17. September 2002, C-413/99, *Baumbast und R*, Randnr. 82; EuGH, 2. März 2010, C-135/08, *Janko Rottmann*, Randnr. 43).

B.14.2. Dem Gerichtshof der Europäischen Union zufolge verleiht die Unionsbürgerschaft jedem Bürger der Union das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der im AEUV und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten, wobei die Freizügigkeit von Personen im Übrigen eine der Grundfreiheiten des Binnenmarkts darstellt, die auch in Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nochmals bekräftigt wurde (EuGH, 7. Oktober 2010, C-162/09, *Secretary of State for Work and Pensions*, Randnr. 29).

B.14.3. Bezüglich der Richtlinie 2004/38/EG hat der Gerichtshof der Europäischen Union bereits feststellen können, dass diese Richtlinie bezweckt, die Ausübung des elementaren und persönlichen Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, das den Unionsbürgern unmittelbar aus dem Vertrag erwächst, zu erleichtern und zu verstärken, so dass es nicht in Betracht kommt, dass die Unionsbürger aus dieser Richtlinie weniger Rechte ableiten als aus den Sekundärrechtsakten, die sie ändert oder aufhebt (EuGH, 25. Juli 2008, C-127/08, *Metock u.a.*, Randnrn. 82 und 59; EuGH, 7. Oktober 2010, vorerwähnt, Randnr. 30).

Der Gerichtshof hat auch darauf hingewiesen, dass in Anbetracht des Kontexts und der Ziele der Richtlinie 2004/38/EG deren Bestimmungen nicht eng ausgelegt und keinesfalls ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden dürfen (EuGH, 25. Juli 2008, vorerwähnt, Randnr. 84; EuGH, 7. Oktober 2010, vorerwähnt, Randnr. 31).

B.15. Dem Gerichtshof der Europäischen Union zufolge hat Artikel 21 des AEUV in Artikel 45 des AEUV hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und in Artikel 49 des AEUV hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit eine besondere Ausprägung erfahren. Jeder Angehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, der von dem Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit oder von der Niederlassungsfreiheit Gebrauch gemacht und in einem anderen Mitgliedstaat als dem Wohnstaat eine Berufstätigkeit ausgeübt hat, fällt unabhängig von

seinem Wohnort und seiner Staatsangehörigkeit in den Anwendungsbereich von Artikel 45 des AEUV beziehungsweise von Artikel 49 des AEUV (EuGH, 20. Januar 2011, C-155/09, *Kommission gegen Hellenische Republik*, Randnr. 41).

B.16. Die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit sollen allen Unionsbürgern ohne Rücksicht darauf, ob sie erwerbstätig sind oder nicht, den Zugang zum gesamten Gebiet der Europäischen Union erleichtern und stehen Maßnahmen entgegen, die sie benachteiligen könnten, wenn sie sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten wollen. Die vom Vertrag eröffneten Erleichterungen der Freizügigkeit der Unionsbürger könnten ihre volle Wirkung nicht entfalten, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats von ihrer Wahrnehmung durch Hindernisse abgehalten werden könnte, die seinem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat entgegenstehen. Bestimmungen, die einen Angehörigen eines Mitgliedstaats daran hindern oder davon abhalten, seinen Herkunftsstaat zu verlassen, um von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen, stellen Beeinträchtigungen dieser Freiheit dar, auch wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Arbeitnehmer Anwendung finden (EuGH, 17. Januar 2008, C-152/05, *Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland*, Randnrn. 18-22; EuGH, 20. Januar 2011, vorerwähnt, Randnr. 43), mögen sie noch so unbedeutend sein (EuGH, 13. Dezember 1989, C-49/89, *Corsica Ferries France*, Randnr. 8, und EuGH, 15. Februar 2000, C-169/98, *Kommission gegen Frankreich*, Randnr. 46).

B.17. Im vorliegenden Fall beschränken die angefochtenen Bestimmungen die Möglichkeit für Personen, die nicht über eine ausreichende Bindung zur Gemeinde im Sinne von Artikel 5.2.1 § 2 des Dekrets verfügen, in den von der Flämischen Regierung in Anwendung von Artikel 5.1.1 des Dekret bezeichneten Zielgemeinden Grundstücke oder darauf errichtete Bauten zu erwerben, für mehr als neun Jahre zu mieten oder ein Erbpacht- oder Erbbaurecht daran zu erwerben.

Außerdem könnten die angefochtenen Bestimmungen zur Folge haben, dass sie Bürger der Europäischen Union, die ein Gut in diesen Zielgemeinden besitzen oder mieten, davon abhalten, diese Gemeinden zu verlassen, um sich auf dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten oder dort eine Berufstätigkeit auszuüben. Sobald eine bestimmte, in Artikel 5.2.1 § 2 des Dekrets festgelegte Frist abgelaufen ist, werden sie nämlich nicht mehr über eine ausreichende Bindung zur betreffenden Gemeinde verfügen, was sie daran hindern würde, zu ihrer ursprünglichen Gemeinde zurückzukehren.

B.18. Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEUV garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, können jedoch zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist (EuGH, 17. Januar 2008, C-152/05, *Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland*, Randnr. 26).

B.19.1. Im vorliegenden Fall erhebt sich die Frage, ob die in B.2.2 erwähnte Zielsetzung als ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel angesichts der Artikel 21, 45, 49, 56 und 63 des AEUV zu betrachten ist.

B.19.2. Außerdem stellt sich die Frage nach der Relevanz der in Artikel 5.2.1 § 2 des Dekrets berücksichtigten Kriterien zum Nachweis einer ausreichenden Bindung zur betreffenden Gemeinde. Bei keinem von diesen Kriterien werden nämlich sozialökonomische Elemente berücksichtigt, die den Zugang zu Wohnungen für eine Bevölkerung mit einem niedrigen oder durchschnittlichen Einkommen ermöglichen könnten.

B.19.3. Schließlich scheinen die angefochtenen Maßnahmen unverhältnismäßige Folgen zu haben für Bürger der Europäischen Union, die ihr Recht auf Freizügigkeit oder ihre Aufenthaltsfreiheit in diesen Gemeinden ausüben möchten oder sie verlassen möchten, um das gleiche Recht in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben. Es würde ihnen dann nur in wenigen Ausnahmefällen gelingen, eine ausreichende Bindung zur betreffenden Gemeinde nachzuweisen oder beizubehalten.

Es zeigt sich jedoch, dass die einschränkenden und abschreckenden Maßnahmen nur in den Zielgemeinden, deren es zur Zeit 69 gibt, anwendbar sind und sich gemäß dem in B.3.1 bis B.3.3 beschriebenen Anwendungsbereich des Dekrets auf bestimmte Teile dieser Gemeinden beschränken. Daraus ergibt sich, dass europäische Bürger uneingeschränkten Zugang zum Bau- und Kaufmarkt im größten Teil des Gebietes der Zielgemeinden und selbstverständlich zum gesamten Markt in Nicht-Zielgemeinden, die die Mehrheit der Gemeinden in der Flämischen Region darstellen, haben.

B.19.4. Aus den beim Hof eingereichten Schriftsätzen geht hervor, dass die Parteien vor dem Hof unterschiedlicher Meinung darüber sind, wie die Bestimmungen des Rechtes der Europäischen Union im vorliegenden Fall auszulegen sind.

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge und der durch die Einrichtungen der Europäischen Union angenommenen Richtlinien (Artikel 267 Absatz 1 Buchstaben a und b) in Verbindung mit Artikel 288 Absatz 1 des AEUV). Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofes der Europäischen Union verpflichtet (Artikel 267 Absatz 3 desselben Vertrags), es sei denn, es stellt fest, «dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt » (EuGH, 6. Oktober 1982, 283/81, *CILFIT*), was im vorliegenden Fall nicht zutrifft.

Vor der weiteren Prüfung des Klagegrunds ist folglich dem Gerichtshof der Europäischen Union die im Urteilstenor formulierte Vorabentscheidungsfrage zu stellen.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

stellt vor der Urteilsfällung zur Sache selbst dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfrage:

Sind die Artikel 21, 45, 49, 56 und 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Artikel 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 « über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG » dahingehend auszulegen, dass sie der durch Buch 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik mit der Überschrift « Wohnen in der eigenen Region » eingeführten Regelung entgegenstehen, durch welche die Übertragung von Grundstücken und darauf errichteten Bauten in bestimmten, so genannten Zielgemeinden davon abhängig gemacht wird, dass der Käufer oder Mieter eine ausreichende Bindung zu der betreffenden Gemeinde im Sinne von Artikel 5.2.1 § 2 des Dekrets nachweist?

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 6. April 2011.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior