

|  |
|--|
| Geschäftsverzeichnisnr. 4424                 |
| Urteil Nr. 166/2008<br>vom 27. November 2008 |

URTEILSAUSZUG

---

*In Sachen:* Präjudizielle Fragen in Bezug auf Artikel 5 § 1 der am 18. Dezember 1991 koordinierten Dekrete der Flämischen Gemeinschaft über die Strukturen für Senioren und Artikel 7 des flämischen Dekrets vom 6. Juli 2001 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 2001, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen und J.-P. Snappe, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der präjudiziellen Fragen und Verfahren*

In seinem Urteil Nr. 178.740 vom 21. Januar 2008 in Sachen der VoG « Federatie van Onafhankelijke Seniorenzorg » und anderer gegen die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 29. Januar 2008 in der Kanzlei des Hofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Fragen gestellt:

1. « Verstoßen Artikel 5 § 1 der am 18. Dezember 1991 koordinierten Dekrete über die Strukturen für Senioren und Artikel 7 des Dekrets vom 6. Juli 2001 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 2001 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern der darin vorgesehene Zuschuss nur jenen ÖSHZen und VoGs gewährt werden kann, die mit einer von der Flämischen Regierung anerkannten Investmentgesellschaft mit fixem Kapital einen Immobilienleasingvertrag abschließen? »;

2. « Verstößt Artikel 7 § 4 des Dekrets vom 6. Juli 2001 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 2001 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insofern darin vorgesehen ist, dass davon ausgegangen wird, dass der für 2001 gewährte Instandhaltungszuschuss ein Zuschuss im Sinne von Artikel 7 § 1 des vorerwähnten Dekrets ist? ».

(...)

### III. *In rechtlicher Beziehung*

(...)

B.1. Artikel 5 § 1 der am 18. Dezember 1991 koordinierten Dekrete über die Strukturen für Senioren bestimmt:

« Nur lokale und provinzielle Verwaltungen, Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht und gemeinnützige Einrichtungen im Sinne des Gesetzes vom 27. Juni 1921 können Zuschüsse erhalten für das Bauen, das Erweitern, das Umbauen und das Einrichten von betreuten Wohnungen, Wohnkomplexen mit Dienstleistungsangebot und Altenheimen oder für den Kauf von Gebäuden, die dazu bestimmt sind, als betreute Wohnung, als Wohnkomplex mit Dienstleistungsangebot oder als Altenheim eingerichtet zu werden, oder als Beteiligung an den Kosten für das Mieten, den Mietkauf, das Leasen oder Darlehen zum Kauf, Bauen, Einrichten oder das Benutzen von betreuten Wohnungen, Wohnkomplexen mit Dienstleistungsangebot und Altenheimen. Beide Zuschüsse können nicht gleichzeitig bezogen werden ».

Artikel 7 des Dekrets vom 6. Juli 2001 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 2001 lautet:

« § 1. Innerhalb der Grenzen der Haushaltsmittel wird einem öffentlichen Sozialhilfezentrum oder einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht ein jährlicher Zuschuss gewährt pro Wohnung in einem Gebäude mit betreuten Wohnungen, das errichtet worden ist im Rahmen eines Immobilienleasingvertrags zwischen dem Zentrum oder der Vereinigung und einer Investmentgesellschaft mit fixem Kapital, die durch die Flämische Regierung anerkannt wurde aufgrund von Artikel 55bis § 2 des Erbschaftssteuergesetzbuches, eingefügt durch das Dekret vom 21. Dezember 1994.

In Abweichung vom Dekret vom 23. Februar 1994 über die Infrastruktur für personenbezogene Angelegenheiten wird dieser Zuschuss als eine Beteiligung an der Entschädigung gezahlt, die das Zentrum oder die Vereinigung bei Ablauf des Immobilienleasingvertrags der Investmentgesellschaft für den Erwerb des Eigentums der betreffenden betreuten Wohnungen zahlen muss.

Die Flämische Regierung legt die Höhe des Zuschusses, den Zeitraum, für den er gewährt wird, die Art und Weise, in der er beglichen und verwendet wird, sowie die Weise der Rechtfertigung seiner Anwendung fest.

§ 2. Die Mittel im Sinne von § 1 werden jährlich in den allgemeinen Ausgabenhaushalt der Flämischen Gemeinschaft eingetragen.

§ 3. Die Mittel, die im allgemeinen Ausgabenhaushalt der Flämischen Gemeinschaft eingetragen sind, um 2001 einem öffentlichen Sozialhilfezentrum oder einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht einen Unterhaltszuschuss für betreute Wohnungen zu gewähren, die im Rahmen eines Vertrags im Sinne von § 1 Absatz 1 errichtet wurden, werden für den in § 1 Absatz 2 erwähnten Zweck verwendet.

§ 4. Die Unterhaltszuschüsse, die für die Jahre vor 2001 zu Lasten des allgemeinen Ausgabenhaushalts der Flämischen Gemeinschaft einem öffentlichen Sozialhilfezentrum oder einer Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht für betreute Wohnungen gewährt wurden, die im Rahmen eines Vertrags im Sinne von § 1 Absatz 1 errichtet worden sind, gelten als Zuschüsse im Sinne von § 1. Die Flämische Regierung legt die Modalitäten fest ».

#### *In Bezug auf die erste präjudizielle Frage*

B.2. Mit der ersten präjudiziellen Frage möchte der vorlegende Richter vom Hof vernehmen, ob die vorerwähnten Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstießen, insofern der darin vorgesehene Zuschuss nur den öffentlichen Sozialhilfezentren (ÖSHZen) und Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht (VoGs) gewährt werden könne, die mit einer von der Flämischen Regierung anerkannten Investmentgesellschaft mit fixem Kapital (SICAF) einen Immobilienleasingvertrag abgeschlossen hätten.

Nach Darlegung der klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter werde in doppelter Hinsicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Zunächst hätten die fraglichen Bestimmungen zur Folge, das nur ÖSHZen und VoGs Anrecht auf einen Zuschuss hätten, während zivilrechtliche Gesellschaften und Handelsgesellschaften, die eine Genehmigung zur Errichtung von betreuten Wohnungen besäßen, den Zuschuss nicht beanspruchen könnten. Da die ersten zwei klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter VoGs und die dritte und die vierte klagende Partei vor dem vorlegenden Richter eine Aktiengesellschaft beziehungsweise eine Privatgesellschaft mit beschränkter Haftung sind, beschränkt der Hof seine Prüfung auf den Vergleich von ÖSHZen und VoGs mit den genannten Kategorien von Gesellschaften.

Sodann bewirkten die Bestimmungen, dass VoGs nur einen Zuschuss erhalten könnten, wenn sie einen Immobilienleasingvertrag mit einer anerkannten SICAF schlossen, während sie keinen Zuschuss erhalten könnten, wenn sie einen solchen Vertrag mit einem anderen Finanzinstitut schlossen. Nach Darlegung der klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter gebe es für beide Behandlungsunterschiede keine objektive und vernünftige Rechtfertigung.

B.3. In Bezug auf die Bezuschussungspolitik hat der Hof in seinem Urteil Nr. 42/2008 vom 4. März 2008 zu erkennen gegeben, dass er nur eine marginale Kontrolle ausübt. Die Bezuschussung dient nicht lediglich zur Finanzierung einer privaten Initiative, sondern zur Verwirklichung der dieser Initiative zugrunde liegenden sozialen Zielsetzung. Es obliegt dem Dekretgeber, unter Berücksichtigung der zwingenden Haushaltsgrenzen zu entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen er bestimmte Initiativen oder Einrichtungen mit öffentlichen Mitteln bezuschussen möchte. Es obliegt dem Hof nicht, Kritik am Urteil des zuständigen Gesetzgebers zu üben, sofern es nicht im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung steht. Der Hof könnte eine solche Entscheidung nur dann missbilligen, wenn sie offensichtlich unvernünftig wäre.

B.4. In dem vorerwähnten Urteil erkannte der Hof, dass die Maßnahmen, andere Formen der Unterbringung, Pflege und Dienstleistung, die durch eine anerkannte Einrichtung organisiert werden, nur zu bezuschussen, wenn es Einrichtungen mit Strukturen für Senioren sind, die durch lokale und provinzielle Verwaltungen, Vereinigungen ohne Gewinnerzielungsabsicht und Stiftungen betrieben werden, auf einem objektiven Kriterium beruhen, nämlich dem Rechtsstatus des Betreibers der Einrichtung, und sachdienlich sind für die Zielsetzung des Dekretgebers, die

Problematik des Alterns der Bevölkerung effizient im Rahmen der Haushaltsmittel aufzugreifen. Die Entscheidung, nur diese Einrichtungen zu bezuschussen und nicht die Einrichtungen, die durch Privatgesellschaften mit beschränkter Haftung betrieben werden, ist gerechtfertigt durch den Umstand, dass die Ersteren ohne Gewinnerzielungsabsicht geführt werden und nicht auf die Bereicherung der Mitglieder der juristischen Person ausgerichtet sind.

B.5. Nach Darlegung der klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter gelte die Argumentation des vorerwähnten Urteils lediglich in Bezug auf Artikel 5 § 1 der koordinierten Dekrete über die Strukturen für Senioren, könne jedoch nicht in Bezug auf Artikel 7 des Dekrets vom 6. Juli 2001 angewandt werden, da in den Vorarbeiten zu diesem letztgenannten Dekret keine haushaltsmäßigen oder anderen Gründe für den angeprangerten Unterschied angeführt worden seien.

Zwar wurden während der Vorarbeiten zu dem vorerwähnten Artikel 7 die Gründe für die Aufrechterhaltung des Behandlungsunterschieds nicht angeführt, doch diese Feststellung schließt nicht aus, dass der Aufrechterhaltung die gleiche Zielsetzung zugrunde lag wie dem vorerwähnten Artikel 5 § 1. Aus dem Fehlen eines ausdrücklichen Verweises auf Haushaltseinschränkungen kann natürlich ebenfalls nicht abgeleitet werden, dass der Dekretgeber die haushaltsmäßigen Folgen einer Zuschussmaßnahme nicht berücksichtigen muss.

B.6. Es ist somit nicht offensichtlich unvernünftig, dass der fragliche Zuschuss juristischen Personen vorbehalten wird, deren Tätigkeiten dem Gemeinwohl dienen, die ohne Gewinnerzielungsabsicht geführt werden und die nicht auf die Bereicherung der Mitglieder der juristischen Person ausgerichtet sind.

B.7. Es gehört ebenfalls zur Beurteilungsbefugnis des Dekretgebers in Bezug auf die Zuschusspolitik, VoGs nur für Zuschüsse zu berücksichtigen, wenn sie einen Immobilienleasingvertrag mit einer anerkannten SICAF schließen.

Ein solcher Vertrag beinhaltet, dass ein ÖSHZ oder eine VoG der SICAF ein ausschließliches Erbbaurecht für einen Zeitraum von dreißig Jahren auf ein Grundstück gewährt, ausschließlich für die Errichtung oder Neueinrichtung von betreuten Wohnungen. Die SICAF tritt sodann als Bauherr auf und wird rechtlich Eigentümerin der Gebäude für den Zeitraum des

Erbbaurechtes. Nach diesem Zeitraum geht das vollständige Eigentum der errichteten Gebäude wieder auf das ÖSHZ oder die VoG über, die für die Gebäude dann eine abschließende Entschädigung zahlen müssen entsprechend dem Investitionswert der fertig gestellten betreuten Wohnung. Die SICAF gibt die betreuten Wohnungen nach ihrer Errichtung für einen Zeitraum von 27 Jahren dem ÖSHZ oder der VoG in Erbpacht gegen monatliche Zahlung eines Pachtzinses in Höhe eines festen Prozentsatzes des Investitionswertes.

Wie die Flämische Regierung anmerkt, gelten für die Anerkennung einer SICAF bestimmte Bedingungen, insbesondere dass sie ausschließlich die Finanzierung und Verwirklichung von Projekten zur Errichtung von betreuten Wohnungen bezweckt und dass die eingegangenen Gelder für Projekte verwendet werden, die auf das gesamte Gebiet der Flämischen Region verteilt sind (Artikel 55*bis* § 3 des Erbschaftssteuergesetzbuches, eingefügt durch Artikel 54 des Dekrets van 21. Dezember 1994 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1995 und abgeändert durch Artikel 20 § 2 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1997).

Die Bedingung, einen Immobilienleasingvertrag mit einer anerkannten SICAF zu schließen, ist Bestandteil der Zuschusspolitik des Dekretgebers und kann nicht eine Kategorie von VoGs von vornherein von der Zuschussregelung ausschließen.

B.8. Der Dekretgeber konnte daher vernünftigerweise davon ausgehen, dass für die Bezuschussung von privaten Initiativen für Strukturen für Senioren die Auflage, einerseits eine bestimmte Rechtsform anzunehmen und andererseits einen bestimmten Vertrag zu schließen, die erforderlichen Garantien für die Verwirklichung der sozialen Zielsetzung, die der Bezuschussung dieser privaten Initiativen zugrunde liegt, bieten konnte.

B.9. Ohne dass es notwendig ist, die durch die Flämische Regierung angeführte Einrede der Unzulässigkeit der präjudiziellen Frage zu prüfen, ist die erste präjudizielle Frage verneinend zu beantworten.

*In Bezug auf die zweite präjudizielle Frage*

B.10. Durch einen Erlass vom 3. Mai 1995 zur Regelung der Befreiung von Erbschaftssteuern im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Rechten in Gesellschaften, die im Rahmen der Verwirklichung und/oder Finanzierung von Investitionsprogrammen für betreute Wohnungen gegründet werden, hat die Flämische Regierung eine Regelung ausgearbeitet, durch die gesellschaftliche Rechte in einer anerkannten SICAF, die auf dem Gebiet von Projekten zur Errichtung von betreuten Wohnungen tätig ist, von Erbschaftssteuern befreit werden können.

Im Anschluss daran regelte ein Erlass der Flämischen Regierung vom 3. Mai 1995 die Beteiligung der Flämischen Gemeinschaft an den Kosten für den Unterhalt sowie für die kleinen und großen Reparaturen, die durch ÖSHZen und VoGs zur Instandhaltung von betreuten Wohnungen getätigt werden, die auf ihrem Grundstück im Rahmen einer Erbpacht - und Miete - oder eines gleichartigen Vertrags mit der SICAF errichtet worden sind. Dieser Erlass ist durch das Urteil Nr. 106.999 vom 27. Mai 2002 des Staatsrates für nichtig erklärt worden, weil er zu Unrecht nicht der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zwecks Abgabe eines Gutachtens vorgelegt worden war.

B.11. Durch Artikel 7 des Dekrets vom 6. Juli 2001 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 2001 ist zur Bezuschussung eine neue Regelung ausgearbeitet worden; ein ÖSHZ oder eine VoG erhält gemäß der durch die Flämische Regierung ausgearbeiteten Regelung einen jährlichen Zuschuss pro Wohnung in einem Gebäude mit betreuten Wohnungen, das im Rahmen eines Leasingvertrags mit einer SICAF errichtet worden ist. Dieser Zuschuss wird « als eine Beteiligung an der Entschädigung gezahlt, die das Zentrum oder die Vereinigung bei Ablauf des Immobilienleasingvertrags der Investmentgesellschaft für den Erwerb des Eigentums der betreffenden betreuten Wohnungen zahlen muss » (Artikel 7 § 1). Die Mittel, die im Ausgabenhaushalt 2001 der Flämischen Gemeinschaft eingetragen worden sind, um 2001 einen Unterhaltszuschuss zu gewähren, werden für den vorerwähnten Zweck verwendet (Artikel 7 § 3). Der Unterhaltszuschuss, der für die Jahre vor 2001 einem ÖSHZ oder einer VoG gewährt worden ist, gilt als Zuschuss im Sinne von Paragraph 1, und die Flämische Regierung legt die Modalitäten zur Ausarbeitung dieser Bestimmung fest (Artikel 7 § 4).

Ein Erlass der Flämischen Regierung vom 30. November 2001, dessen Nichtigerklärung vor dem vorliegenden Richter beantragt wird, dient zur Ausführung von Artikel 7 des Dekrets van 6. Juli 2001.

B.12. Nach Darlegung der klagenden Parteien vor dem vorlegenden Richter habe der Dekretgeber mit Artikel 7 § 4 des Dekrets vom 6. Juli 2001 die Ausführung des vorerwähnten Nichtigerklärungsurteils des Staatsrates unmöglich gemacht und somit einer Kategorie von Bürgern eine grundlegende Gerichtsbarkeitsgarantie entzogen.

Mit der zweiten präjudiziellen Frage möchte der vorlegende Richter daher vom Hof erfahren, ob diese Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoße, insofern sie bestimme, dass der vor 2001 gewährte Unterhaltszuschuss als Zuschuss im Sinne von Artikel 7 § 1 des vorerwähnten Dekrets gelte.

B.13. Das bloße Bestehen einer Klage beim Staatsrat verhindert nicht, dass die Regelwidrigkeiten, mit denen der fragliche Akt behaftet sein könnte, behoben werden könne, selbst vor dem Urteil über diese Klage.

Wie der Hof bereits wiederholt erkannt hat, kann die Nichtigerklärung eines Erlasses wegen eines bei dessen Annahme begangenen Verstoßes gegen eine wesentliche Formbedingung nicht zur Folge haben, dass es dem Dekretgeber unmöglich wäre, die dadurch entstandene Rechtsunsicherheit zu beseitigen (siehe vorerwähntes Urteil Nr. 64/2008 vom 17. April 2008, B.29.4 und B.47.4).

B.14. Die Rechtsunsicherheit betrifft im vorliegenden Fall die Rechtsgrundlage der vor 2001 gewährten Zuschüsse. Bei der Anpassung des allgemeinen Ausgabenhaushalts der Flämischen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2001 verwies der zuständige Minister auf Artikel 7 des Dekrets vom 6. Juli 2001:

« Es betrifft eigentlich ein Leasingsystem, mit dem die flämische Behörde jährlich während eines Zeitraums von 18 Jahren einen Zuschuss von 38 800 Franken je betreute Wohnung dem ÖSHZ oder der VoG auszahlt, die mit einer SICAF einen Vertrag geschlossen hat. Der Rechnungshof hat hierzu wiederholt Bemerkungen geäußert, weil das ursprüngliche Dekret bestimmt, dass es sich um eine Unterhaltsbeihilfe handelte. Der Rechnungshof verlangte, dass die Trägerverwaltungen die Unterhaltskosten müssten belegen können, die Behörde sie sonst nicht auszahlen könne. In den ersten Jahren nach dem Bau der Wohnungen gibt es in der Praxis jedoch keine oder kaum Unterhaltskosten. Daher wird ins Programmdekret eine Änderung der SICAF-Regelung aufgenommen. [...] Der Unterhaltszuschuss wird ersetzt durch einen

Investitionszuschuss, der es den Initiatoren nach einer Kapitalisierung während 27 Jahren ermöglichen soll, der SICAF eine abschließende Entschädigung zu zahlen» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2000-2001, Dokument 19, Nr. 7-J, S. 6).

B.15. Artikel 7 des Dekrets vom 6. Juli 2001 bringt daher die Zuschussregelung mit dem ursprünglichen Ziel des Dekretgebers in Einklang.

Um zu vermeiden, dass die vor 2001 gewährten Unterhaltszuschüsse angefochten würden, konnte der Dekretgeber eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für diese Zuschüsse vorsehen. Dies hätte nämlich die Zielsetzung der Zuschüsse - angemessene Wohnungen für Senioren angesichts der zunehmenden Alterung der Bevölkerung bereitstellen - ernsthaft gefährden können.

Die fragliche Bestimmung beruht daher auf einem zwingenden Beweggrund des Gemeinwohls und beeinträchtigt nicht die Gerichtsbarkeitsgarantien für eine Kategorie von Personen.

B.16. Die zweite präjudizielle Frage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 5 § 1 der am 18. Dezember 1991 koordinierten Dekrete der Flämischen Gemeinschaft über die Strukturen für Senioren und Artikel 7 des flämischen Dekrets vom 6. Juli 2001 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 2001 verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 27. November 2008.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt