

Geschäftsverzeichnisnr. 5318
Entscheid Nr. 3/2013 vom 17. Januar 2013

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 75 des Dekrets der Flämischen Region vom 29. April 2011 zur Abänderung verschiedener Dekrete über das Wohnungswesen, gestellt vom Gericht erster Instanz Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus dem Präsidenten M. Bossuyt, dem vorsitzenden Richter J.-P. Snappe, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 7. Februar 2012 in Sachen der « Matexi » AG gegen Frederika Lens und andere, dessen Ausfertigung am 23. Februar 2012 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 75 des Dekrets vom 29. April 2011 zur Abänderung verschiedener Dekrete über das Wohnungswesen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 4. Mai 2011) gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit und dem Grundsatz der geordneten Rechtspflege, verankert in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie in den Artikeln 13 und 144 der Verfassung, und dem Schutz des Eigentumsrechts, verankert in Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie in Artikel 16 der Verfassung, insofern diese Bestimmung durch die Rückgängigmachung von Artikel 33, was die in das flämische Wohngesetzbuch einzufügenden Bestimmungen von Artikel 30 § 1 Absatz 2 über die Rechtsnachfolge des ‘ *Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant* ’ und des ‘ *Garantiefonds voor Huisvesting* ’ betrifft, und von Artikel 36, was die in das flämische Wohngesetzbuch einzufügenden Bestimmungen von Artikel 33 § 1 Absatz 2 Nrn. 6 und 7 und § 2 des Dekrets vom 24. März 2006 zur Abänderung von Dekretsbestimmungen über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik betrifft, demzufolge dazu führt, dass sie

- infolge der Rückgängigmachung der Artikel 33 und 36 des Dekrets vom 24. März 2006 zur Abänderung von Dekretsbestimmungen über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik den territorialen Anwendungsbereich des in Artikel 85 § 1 Absatz 2 Nr. 3 des flämischen Wohngesetzbuches erwähnten Vorkaufsrechts des ‘ *Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant* ’ rückwirkend festlegt, und somit

- die Rechtssicherheit der Käufer und Verkäufer von innerhalb des Wirkungsbereichs des ‘ *Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant* ’ gelegenen unbeweglichen Gütern, insbesondere solchen, die in der Gemeinde Zemst gelegen sind, beeinträchtigt, da diese Käufer und Verkäufer beim Verkauf davon ausgehen konnten, dass das in Artikel 85 § 1 Absatz 2 Nr. 3 des flämischen Wohngesetzbuches erwähnte Vorkaufsrecht des besagten Investitionsfonds noch nicht wirksam geworden war, weil Artikel 1 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 21. April 2006 zur Abänderung des Erlasses der Flämischen Regierung vom 20. Juli 1994 zur Regelung der Verwaltung des ‘ *Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant* ’ und zur Regelung der Bedingungen bezüglich der Wohnprojekte mit sozialem Charakter, der diesen Wirkungsbereich bestimmt, infolge von Artikel 3 dieses Erlasses erst am Datum des Inkrafttretens von Artikel 36 des Dekrets vom 24. März 2006 zur Abänderung von Dekretsbestimmungen über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik wirksam wurde, was gemäß Artikel 177 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 30. Juni 2006 zur teilweisen Operationalisierung des Politikbereichs Raumordnung, Wohnungspolitik und unbewegliches Erbe und zur Anpassung der Regelung über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik zum Zeitpunkt der Annahme des Dekrets vom 29. April 2011 nicht der Fall war, ohne dass im vorliegenden Fall außerordentliche Umstände vorliegen, die die Rückwirkung des Dekrets rechtfertigen;

- das Recht auf eine geordnete Rechtspflege und das Eigentumsrecht beeinträchtigt, weil den Rechtsuchenden, die zum Zeitpunkt der Annahme des Dekrets vom 29. April 2011 ein Verfahren wegen unrechtmäßiger Inanspruchnahme des Vorkaufsrechts des ‘Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant’ eingeleitet hatten, über das noch nicht durch eine rechtskräftig gewordene Entscheidung befunden worden war, eine Rechtsprechungsgarantie versagt wird, insofern das gesetzgeberische Auftreten zur Folge hat, dass der Ausgang der eingeleiteten Verfahren zugunsten einer Einrichtung öffentlichen Interesses, namentlich des ‘Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant’, beeinflusst wird oder dass das Rechtsprechungsorgan daran gehindert wird, über die Rechtsfrage, inwieweit das in Artikel 85 § 1 Absatz 2 Nr. 3 des flämischen Wohngesetzbuches erwähnte Vorkaufsrecht vor der Annahme des Dekrets vom 29. April 2011 wirksam geworden war, zu befinden;

- eine Behandlungsungleichheit zwischen den Käufern und Verkäufern von mit einem gesetzlichen Vorkaufsrecht belasteten unbeweglichen Gütern, wobei dieses Vorkaufsrecht nicht rückwirkend eingeführt wird, einerseits und den Käufern und Verkäufern von mit einem gesetzlichen Vorkaufsrecht belasteten unbeweglichen Gütern, wobei dieses Vorkaufsrecht rückwirkend eingeführt wird, andererseits einführt, ohne dass im vorliegenden Fall für diesen Behandlungsunterschied eine objektive und vernünftige Rechtfertigung im Hinblick auf den Schutz des Eigentumsrechts vorliegt? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Der vorlegende Richter fragt, ob Artikel 75 des Dekrets vom 29. April 2011 zur Abänderung verschiedener Dekrete über das Wohnungswesen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit, mit dem Eigentumsrecht und mit dem Recht auf ein faires Verfahren verstoße, insofern er rückwirkend den Wirkungsbereich des « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant » (nachstehend: Vlabinvest) auf die Gemeinde Zemst ausdehne, wodurch das fragliche Vorkaufsrecht, dass dieser Fonds in dieser Gemeinde ausübe, regularisiert werde und in ein anhängiges Gerichtsverfahren eingegriffen werde.

Dieser Artikel 75, von dem insbesondere Nr. 4 in Frage gestellt wird, bestimmt:

« Im Dekret vom 24. März 2006 zur Abänderung von Dekretsbestimmungen über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik werden folgende Artikel widerrufen:

1. Artikel 4;

2. Artikel 16 bezüglich der Aufhebung von Artikel 29 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1997;

3. Artikel 33 bezüglich der in das flämische Wohnungsgesetzbuch einzufügenden Bestimmungen von Artikel 30 § 1 Absatz 2 über die Rechtsnachfolge des ' Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant ' und des ' Garantiefonds voor Huisvesting ';

4. Artikel 36 bezüglich der in das flämische Wohnungsgesetzbuch einzufügenden Bestimmungen von Artikel 33 § 1 Absatz 2 Nrn. 6 und 7 und § 2;

5. Artikel 42;

6. Artikel 58 ».

B.2.1. Vlabinvest wurde gegründet durch das Dekret vom 25. Juni 1992 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1992. Die Artikel 19 und 24 dieses Dekrets lauteten vor ihrer Abänderung durch das Dekret vom 29. April 2011 wie folgt:

« Art. 19. Der Fonds übernimmt auf eigene Rechnung die Ausgaben für:

1. die Bodenpolitik und die Verwirklichung von Wohnprojekten mit sozialem Charakter in den zur Flämischen Region gehörenden Gemeinden der Provinz Brabant;

2. den Ausbau von Einrichtungen, die als notwendig erachtet werden, um den flämischen Charakter und eine hochwertige Wohnqualität in dieser Region aufrechtzuerhalten oder zu fördern, einschließlich der Aufnahme von Beteiligungen im Namen der Flämischen Region ».

« Art. 24. Die Flämische Regierung legt die Modalitäten bezüglich der Arbeitsweise und der Verwaltung des Fonds fest. Sie kann dabei einige ihrer zusätzlichen und ergänzenden Befugnisse auf den leitenden Beamten, den sie dazu bestimmt, übertragen ».

Durch Artikel 3 des Dekrets vom 29. Februar 2008 zur Abänderung von Artikel 85 des Dekrets vom 15. Juli 1997 zur Festlegung des Flämischen Wohnungsgesetzbuches in Bezug auf das Vorkaufsrecht wird Vlabinvest ein Vorkaufsrecht in seinem Wirkungsbereich erteilt.

B.2.2.1. Der Wirkungsbereich von Vlabinvest wurde zunächst im Erlass der Flämischen Regierung vom 26. Juni 1996 « zur Abänderung des Erlasses der Flämischen Regierung vom 20. Juli 1994 zur Regelung der Verwaltung des ' Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant ' und zur Regelung der Bedingungen bezüglich der Wohnprojekte mit sozialem Charakter » festgelegt, wobei Artikel 1 § 1 des vorerwähnten Erlasses vom 20. Juli 1994 durch eine Nr. 5 mit folgendem Wortlaut ergänzt wurde:

« 5. Vlabinvest-Gebiet: Das Zielgebiet für Wohnprojekte mit sozialem Charakter umfasst die Gemeinden Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, St.-Genesius-Rode, Wezembeek-Oppem, Wemmel, Hoeilaart, Overijse und Tervuren; das Herkunftsgebiet der angehenden Käufer, Mieter und Erbpächter umfasst das Zielgebiet zuzüglich der Gemeinden der Flämischen Region, die an eine Gemeinde des Zielgebiets oder an das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt grenzen ».

Zum damaligen Zeitpunkt gehörte die Gemeinde Zemst also nicht zum Wirkungsbereich von Vlabinvest.

B.2.2.2. Dieser Wirkungsbereich wurde erweitert durch Artikel 1 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 21. April 2006, mit dem Artikel 1 § 1 Nr. 5 des vorerwähnten Erlasses vom 20. Juli 1994 wie folgt ersetzt wurde:

« 5. Vlabinvest-Gebiet: Der Wirkungsbereich für die Wohnprojekte mit sozialem Charakter umfasst alle Gemeinden im Bezirk Halle-Vilvoorde und die Gemeinden Bertem, Huldenberg, Kortenberg und Tervuren, die im Bezirk Löwen liegen ».

Diese Definition des Vlabinvest-Gebiets umfasst sehr wohl die Gemeinde Zemst, da diese Gemeinde im Bezirk Halle-Vilvoorde liegt.

Artikel 3 des vorerwähnten Erlasses vom 21. April 2006 macht das Inkrafttreten dieses Erlasses vom Inkrafttreten von Artikel 36 des Dekrets vom 24. März 2006 zur Abänderung von Dekretsbestimmungen über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik abhängig. Die Festlegung des Datums des Inkrafttretens einer Reihe von Bestimmungen dieses Dekrets, darunter Artikel 36, wurde ihrerseits durch Artikel 77 des Dekrets vom 24. März 2006 der Flämischen Regierung anheim gestellt.

Aufgrund von Artikel 177 des Erlasses der Flämischen Regierung vom 30. Juni 2006 zur teilweisen Operationalisierung des Politikbereichs Raumordnung, Wohnungspolitik und unbewegliches Erbe und zur Anpassung der Regelung über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik wurde Artikel 36 des Dekrets vom 24. März 2006 teilweise in Kraft gesetzt. Der vorerwähnte Artikel 177 bestimmt insbesondere:

« Folgende Regelungen treten in Kraft:

1. alle noch nicht in Kraft getretenen Bestimmungen des Dekrets vom 24. März 2006 zur Abänderung von Dekretsbestimmungen über das Wohnungswesen infolge der Verwaltungspolitik, mit Ausnahme folgender Bestimmungen dieses Dekrets:

a) Artikel 4;

b) Artikel 16 bezüglich der Aufhebung von Artikel 29 des Dekrets vom 20. Dezember 1996 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1997;

c) Artikel 33 bezüglich der in das flämische Wohnungsgesetzbuch einzufügenden Bestimmungen von Artikel 30 § 1 Absatz 2 über die Rechtsnachfolge des ‘ Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant ’ und des ‘ Garantiefonds voor Huisvesting ’;

d) Artikel 36 bezüglich der in das flämische Wohnungsgesetzbuch einzufügenden Bestimmungen von Artikel 33 § 1 Absatz 2 Nrn. 6 und 7 und § 2;

[...] ».

B.2.3. Aus dem Umstand, dass Artikel 36 des Dekrets vom 24. März 2006 somit nur teilweise in Kraft getreten ist, leitet der vorlegende Richter ab, dass Artikel 1 des vorerwähnten Erlasses vom 21. April 2006, in dem eine Erweiterung des Wirkungsbereichs von Vlabinvest vorgesehen ist, noch nicht in Kraft getreten ist.

B.2.4. Nach Verhandlungsschluss vor dem vorlegenden Richter ist der fragliche Artikel 75 des vorerwähnten Dekrets vom 29. April 2011 angenommen worden, so dass der Teil von Artikel 36 des Dekrets vom 24. März 2006, der noch nicht in Kraft getreten war, rückwirkend widerrufen wurde.

In diesem Zusammenhang heißt es in den Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung:

« Der Widerruf von Artikel 36 des Dekrets über die Verwaltungspolitik, was die in das Flämische Wohnungsgesetzbuch einzufügenden Bestimmungen von Artikel 33 § 1 Absatz 2 Nrn. 6 und 7 und § 2 betrifft, hat zusätzlich zur Folge, dass Artikel 36 des besagten Dekrets am 1. Juli 2006 vollständig in Kraft getreten ist, so dass es keine Diskussionen mehr darüber geben kann, ob der Wirkungsbereich des Investeringsfonds erweitert wurde oder nicht » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2010-2011, Nr. 854/1, S. 34).

Laut dem Vorlageurteil « führt die Klägerin zu Recht an, dass der Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts von Vlabinvest rückwirkend erweitert wurde, und ist das Gericht der Auffassung, dass die durch die Klägerin vorgeschlagene Vorabentscheidungsfrage zu stellen ist, bevor weiter zur Sache geurteilt werden kann ».

B.3.1. Die Flämische Regierung und Vlabinvest fechten die Auslegung durch das vorlegende Rechtsprechungsorgan an, wonach der Wirkungsbereich von Vlabinvest rückwirkend durch Artikel 75 des Dekrets vom 29. April 2011 erweitert wurde.

Die Flämische Regierung führt an, dass die Frage eindeutig irrelevant sei zur Lösung der Streitsache und folglich nicht sachdienlich sei, da der Wirkungsbereich von Vlabinvest bereits von Anfang an durch Dekret festgelegt worden sei.

B.3.2. Es obliegt grundsätzlich dem vorliegenden Richter zu prüfen, ob die Antwort auf die Frage sachdienlich ist, um die ihm unterbreitete Streitsache zu beurteilen, und die Bestimmungen, die er als anwendbar erachtet, auszulegen, vorbehaltlich einer offensichtlich falschen Beurteilung oder Lesart.

B.3.3. Die Beurteilung durch den vorliegenden Richter wird sowohl durch die in B.2.4 zitierten Vorarbeiten zum Dekret vom 29. April 2011 als auch durch die Stellungnahme des « Vlaamse Woonraad » zum Entwurf dieses Dekrets unterstützt:

« [...] Obwohl im Schriftsatz vom Gegenteil ausgegangen wird, wird möglicherweise juristisch der Wirkungsbereich von Vlabinvest durch den Widerruf rückwirkend erweitert und wird ebenfalls das damit verbundene Vorkaufsrecht rückwirkend in diesem Gebiet zur Ausführung gebracht. Der ' Vlaamse Woonraad ' fragt sich, ob die rückwirkenden Folgen mit der Rechtssicherheit vereinbar sind und welche Folgen dies für Kaufverträge, die vor dem Dekretentwurf zustande gekommen sind, hat » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2010-2011, Nr. 854/1, S. 81-82).

B.3.4. Da nicht ersichtlich ist, dass die Antwort auf die Frage offensichtlich nicht sachdienlich wäre, und die Auslegung durch den vorliegenden Richter nicht offensichtlich falsch ist, beurteilt der Gerichtshof die Bestimmungen, die der Vorabentscheidungsfrage zugrunde liegen, in der Auslegung, die der vorlegende Richter ihnen verleiht.

B.4. Die Nichtrückwirkung der Gesetze ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert es, dass der Rechtsinhalt vorhersehbar und zugänglich ist, damit der Rechtsunterworfenen in einem vernünftigen Maße die Folgen eines bestimmten Handelns zum Zeitpunkt der Ausführung dieser Handlung vorhersehen kann. Die Rückwirkung ist nur zu rechtfertigen, wenn sie zur Verwirklichung einer Zielsetzung des Allgemeininteresses unerlässlich ist.

Wenn sich außerdem herausstellt, dass die Rückwirkung zum Ziel oder zur Folge hat, den Ausgang eines Gerichtsverfahrens in einem bestimmten Sinn zu beeinflussen oder Rechtsprechungsorgane daran zu hindern, sich zu einer bestimmten Rechtsfrage zu äußern, erfordert es die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, dass außergewöhnliche Umstände oder zwingende Gründe des Allgemeininteresses das Eingreifen des Gesetzgebers rechtfertigen, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen Bürgern gebotenen Rechtsprechungsgarantien beeinträchtigt.

B.5. Vlabinvest gibt zu bedenken, dass Artikel 75 des Dekrets vom 29. April 2011 eine Auslegungsnorm darstelle, die zwangsläufig rückwirkend sei. Dieser Standpunkt wird jedoch weder durch den Text, noch durch die Vorarbeiten untermauert, in denen ein Widerruf des Teils

von Artikel 36 des Dekrets vom 24. März 2006, der noch nicht in Kraft getreten war, erwähnt wird, nicht aber eine Auslegung irgendeiner Bestimmung.

B.6. Artikel 75 des Dekrets vom 29. April 2011 hat den Wirkungsbereich von Vlabinvest rückwirkend erweitert und hat somit in ein anhängiges Gerichtsverfahren eingegriffen. Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob die Maßnahme durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses oder durch außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt werden kann.

B.7. Vlabinvest führt als zwingenden Grund des Allgemeininteresses an, dass der Dekretgeber die Rechtssicherheit der Projekte gewährleisten wollte, die Vlabinvest in seinem bereits erweiterten Wirkungsbereich erstellt und unterstützt hatte seit dem 1. Juli 2006, gegebenenfalls durch Inanspruchnahme des Vorkaufsrechts.

Der Gerichtshof entnimmt jedoch aus den vorgelegten Jahresberichten von Vlabinvest, dass dieser Fonds erst drei Mal von seinem Vorkaufsrecht innerhalb seines erweiterten Wirkungsbereichs Gebrauch gemacht hat und dass somit nur einige Projekte betroffen sein können, darunter das Projekt in der Rechtssache vor dem vorliegenden Richter.

Die Überwindung der Unmöglichkeit, in einer solch begrenzten Anzahl von Fällen die mit der Gründung von Vlabinvest verfolgte Politik zu verwirklichen, ist kein ausreichend zwingender Grund des Allgemeininteresses, und ebenfalls kein derart außergewöhnlicher Umstand, dass dies ein rückwirkendes Eingreifen in anhängige Gerichtsverfahren rechtfertigen könnte.

B.8. Die Vorabentscheidungsfrage ist bejahend zu beantworten.

B.9. Vlabinvest bittet den Gerichtshof, in Anlehnung an seinen Entscheid Nr. 125/2011 vom 7. Juli 2011, im Falle der Verfassungswidrigerklärung von Artikel 75 des Dekrets vom 29. April 2011 deren Folgen auf die zugrunde liegende Rechtssache zu begrenzen.

Die Aufrechterhaltung der Folgen ist als eine Ausnahme zur deklaratorischen Beschaffenheit der in Vorabentscheidungsstreitsachen gefällten Entscheide anzusehen. Bevor beschlossen wird, die Folgen der fraglichen Bestimmung aufrechtzuerhalten, muss der Gerichtshof feststellen, dass der Vorteil aus einer nichtmodulierten Feststellung der Verfassungswidrigkeit nicht im Verhältnis zu der dadurch für die Rechtsordnung entstehenden Störung steht.

Die Gründe, die Vlabinvest anführt, beziehen sich nur auf eine beschränkte Anzahl von Grundstücken, an denen Vlabinvest kein Vorkaufsrecht ausüben könnte, und stellen keine ausreichend ernsthaften Gründe für die Schlussfolgerung dar, dass die Folgen aufrechtzuerhalten wären.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 75 Nr. 4 des Dekrets der Flämischen Region vom 29. April 2011 zur Abänderung verschiedener Dekrete über das Wohnungswesen verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 17. Januar 2013.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt