

Geschäftsverzeichnisnr. 6114
Entscheid Nr. 17/2016 vom 3. Februar 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 42 § 2 Nr. 2 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996, gestellt vom niederländischsprachigen Gericht erster Instanz Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus dem vorsitzenden Richter A. Alen, dem Präsidenten J. Spreutels, und den Richtern J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Richters A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 31. Oktober 2014 in Sachen An Ruyters gegen die Flämische Region, dessen Ausfertigung am 10. Dezember 2014 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das niederländischsprachige Gericht erster Instanz Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 42 § 2 Nr. 2 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 in der durch Artikel 7 des Dekrets vom 8. Juli 1997 abgeänderten Fassung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem er eine Abgabenbefreiung lediglich für Volleigentümer, Nießbraucher, Erbpächter und Erbbauberechtigte von Gebäuden und/oder Wohnungen vorsieht, die kraft des Dekrets vom 3. März 1976 über den Denkmal-, Stadtbild- und Dorfbildschutz unter Denkmalschutz stehen und für die entweder bei der zuständigen Behörde eine für zulässig erklärte Restaurationsprämienakte eingereicht wurde - in diesem Fall beschränkt sich die Befreiung auf die Bearbeitungsfrist – oder für die die zuständige Behörde bescheinigt, dass das unter Denkmalschutz stehende Gebäude und/oder die unter Denkmalschutz stehende Wohnung im bisherigen Zustand erhalten bleiben darf, während gemäß Artikel 4 letzter Absatz des Dekrets vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen die verwahrlosten und/oder nicht benutzten Gewerbebetriebsgelände nicht in das Inventar aufgenommen werden, wenn diese im Rahmen des Dekrets vom 3. März 1976 unter Denkmalschutz stehen, ohne Hinzufügung zusätzlicher Bedingungen, was für die Eigentümer dieser Gewerbebetriebsgelände einer zeitlich unbegrenzten Abgabenbefreiung gleichkommt? ».

(...)

Am 6. Januar 2015 haben die referierenden Richter E. Derycke und P. Nihoul in Anwendung von Artikel 72 Absatz 1 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof davon in Kenntnis gesetzt, dass sie dazu veranlasst werden könnten, vorzuschlagen, die Untersuchung der Rechtssache durch einen Vorverfahrensentscheid zu erledigen.

(...)

Durch Anordnung vom 4. Februar 2015 hat der Gerichtshof beschlossen, die Rechtssache gemäß dem ordentlichen Verfahren fortzusetzen.

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Vorabentscheidungsfrage betrifft Artikel 42 § 2 Nr. 2 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 (nachstehend: Dekret vom 22. Dezember 1995), abgeändert durch Artikel 7 des Dekrets vom 8. Juli 1997 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 1997 (nachstehend: Dekret vom 8. Juli 1997) und vor seiner Aufhebung durch Artikel 12.1.10 des Dekrets vom 12. Juli 2013 über das unbewegliche Erbe.

In der auf die beim vorliegenden Richter anhängige Streitsache anwendbaren Fassung bestimmte Artikel 42 § 2 Nr. 2:

« Der Inhaber des dinglichen Rechtes im Sinne von Artikel 27 an einem der folgenden Gebäude und/oder einer der folgenden Wohnungen wird von der Abgabe befreit:

[...]

2. Die Gebäude und/oder Wohnungen, die aufgrund des Dekrets vom 3. März 1976 über den Denkmal-, Stadtbild- und Dorfbildschutz als Denkmäler unter Schutz stehen und für die (a) entweder bei der zuständigen Behörde eine für zulässig erklärte Restaurationsprämienakte eingereicht wurde, während der Bearbeitungsfrist, (b) oder die zuständige Behörde bescheinigt, dass das unter Schutz stehende Gebäude und/oder die unter Schutz stehende Wohnung im bestehenden Zustand erhalten bleiben darf. In dieser Bescheinigung ist angegeben, für welche Frist und für welche Listen, auf denen die Gebäude und/oder Wohnungen angeführt sind, die Befreiung gewährt wird ».

B.1.2. Artikel 4 letzter Absatz des Dekrets vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung von Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen (nachstehend: Dekret über Gewerbebetriebsgelände), vor seiner Aufhebung durch Artikel 12.1.8 des Dekrets vom 12. Juli 2013 über das unbewegliche Erbe, bestimmte:

« Im Inventar werden jedoch nicht registriert:

1. Gewerbebetriebsgelände, die Gegenstand eines Enteignungsbeschlusses sind oder bei denen ein Enteignungsverfahren eingeleitet worden ist;

2. Gewerbebetriebsgelände, die im Rahmen des Dekrets vom 3. März 1976 über den Denkmal-, Stadtbild- und Dorfbildschutz als Denkmal oder Stadt- und Dorfbild unter Schutz gestellt oder durch ministeriellen Erlass in den Entwurf einer Liste zur Unterschutzstellung im Rahmen des vorerwähnten Dekrets aufgenommen worden sind ».

B.2. Der vorliegende Richter ersucht den Gerichtshof zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, indem sie lediglich eine zeitweilige und bedingte Abgabenbefreiung für die Inhaber dinglicher Rechte an Gebäuden und/oder Wohnungen, die als Denkmal unter Schutz gestellt worden seien, vorgesehen habe, während gemäß Artikel 4 letzter Absatz des Dekrets über Gewerbebetriebsgelände eine endgültige Abgabenbefreiung für die Inhaber dinglicher Rechte an Gewerbebetriebsgeländen, die als Denkmal unter Schutz gestellt worden seien, vorgesehen sei, da die vorerwähnten Gewerbebetriebsgelände nicht ohne Hinzufügung zusätzlicher Bedingungen in das Inventar aufgenommen würden.

B.3.1. Die in der Vorabentscheidungsfrage angeführten Dekrete, nämlich einerseits das Dekret vom 22. Dezember 1995 und andererseits das Dekret über Gewerbebetriebsgelände, sind Bestandteil der Politik des Dekretgebers zur Verbesserung der Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes.

Nach Darlegung des Dekretgebers sind Verwahrlosung, Nichtbenutzung und die bedenkliche Wohnqualität gewisser Wohnungen « Symptome und Ursachen [...] der sich verschlechternden Lebensumstände, der sozialen Benachteiligung der Bewohner und schließlich des Auseinanderbrechens des sozialen und gesellschaftlichen Gefüges » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, SS. 15-16).

Auch in Bezug auf leer stehende und verwahrloste Gewerbebetriebsgelände führt der Dekretgeber an, dass « solche Liegenschaften außerdem einen negativen Einfluss auf die Umgebung ausüben, so dass die angrenzenden Viertel ebenfalls in eine Spirale des Verfalls geraten. Solche leer stehenden und/oder verwahrlosten Gewerbebetriebsgelände müssen daher als Problemgebiete sowohl aus wirtschaftlichem Gesichtspunkt als auch aus dem Gesichtspunkt des Strebens nach einem Lebens- und Wohnumfeld von guter Qualität angesehen werden » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 591/1, S. 2).

B.3.2. Mit den Leerstandsabgaben verfolgt der Dekretgeber eine dreifache Zielsetzung. Die Abgaben haben zunächst eine abschreckende Wirkung, zweitens wirken sie bestrafend bei denjenigen, die durch Leerstand und Verwahrlosung zum Niedergang der Lebens- und Umfeldqualität beitragen, und drittens dienen sie als Finanzierungsquelle für Initiativen zur Verbesserung dieser Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, S. 16; *Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 591/1, SS. 3-47).

B.3.3. Das Dekret vom 22. Dezember 1995 erlegt die Abgabe auf für leer stehende und/oder verwahrloste Gebäude sowie für leer stehende, verwahrloste, ungeeignete oder für unbewohnbar erklärte Wohnungen. Eine Wohnung ist gemäß Artikel 24 Nr. 6 dieses Dekrets in der auf die beim vorliegenden Richter anhängige Streitsache anwendbaren Fassung «jedes unbewegliche Gut oder ein Teil davon, das beziehungsweise der hauptsächlich zur Bewohnung durch einen Haushalt oder einen Alleinstehenden bestimmt ist ».

Das Dekret über Gewerbebetriebsgelände erlegt eine Abgabe auf leer stehende und/oder verwahrloste Gewerbebetriebsgelände auf. Ein Gewerbebetriebsgelände ist gemäß Artikel 2 des Dekrets «die Gesamtheit aller Parzellen, auf denen sich mindestens ein Betriebsgebäude befindet, die als ein Ganzes anzusehen sind und auf denen eine Wirtschaftstätigkeit stattgefunden hat oder stattfindet. Diese Gesamtheit hat eine Mindestfläche von fünf Ar. Ausgenommen sind die Gewerbebetriebsgelände, auf denen die Wohnung des Eigentümers einen nicht abtrennbaren Bestandteil des Betriebsgebäudes darstellt und noch tatsächlich als Aufenthaltsort benutzt wird ».

Es kann davon ausgegangen werden, dass beide Dekrete einander ergänzen in dem Sinne, dass jedes leer stehende und/oder verwahrloste unbewegliche Gut grundsätzlich einer Leerstandsabgabe unterliegt (siehe auch *Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, S. 17).

B.4.1. Die Vorabentscheidungsfrage ist ausgerichtet auf einen Vergleich zwischen einerseits dem Inhaber eines dinglichen Rechtes im Sinne von Artikel 27 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 an einem leer stehenden und/oder verwahrlosten Gebäude oder einer leer stehenden und/oder verwahrlosten Wohnung, das beziehungsweise die im Rahmen des Dekrets vom 3. März 1976 über den Denkmal-, Stadtbild- und Dorfbildschutz (nachstehend: Dekret vom 3. März 1976) als Denkmal geschützt ist, und andererseits dem Eigentümer eines leer stehenden und/oder verwahrlosten Gewerbebetriebsgeländes, das ebenfalls als Denkmal geschützt ist.

Artikel 2.2 des letztgenannten Dekrets definiert das Denkmal als « ein unbewegliches Gut, das vom Menschen oder von der Natur, oder von beiden zusammen geschaffen wurde und wegen seines künstlerischen, wissenschaftlichen, historischen, volkskundlichen, industriearchäologischen oder sonstigen soziokulturellen Wertes ein allgemeines Interesse aufweist, einschließlich der Kulturgüter, die integrierender Bestandteil davon sind, insbesondere die zugehörige Ausstattung und die dekorativen Elemente ».

B.4.2. Die Befreiungsregelung für unbewegliche Güter, die im Rahmen des Dekrets vom 3. März 1976 unter Schutz stehen, wurde im Dekret über Gewerbebetriebsgelände anders geregelt als im Dekret vom 22. Dezember 1995.

B.4.3. Gemäß dem früheren Artikel 4 Absatz 5 Nr. 2 des Dekrets über Gewerbebetriebsgelände werden die unbeweglichen Güter, die als Denkmal oder als Stadt- und Dorfbild unter Schutz stehen oder die durch ministeriellen Erlass in den Entwurf einer Liste zum Schutz im Rahmen des Dekrets aufgenommen wurden, nicht in das Inventar der ganz oder teilweise leer stehenden und/oder verwahrlosten Gewerbebetriebsgelände eingetragen.

Die Eigentümer von Gewerbebetriebsgeländen, die als Denkmal unter Schutz stehen, unterliegen folglich nicht der Leerstandsabgabe.

B.4.4. Artikel 42 § 2 Nr. 2 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 besagte ursprünglich, dass die Gebäude und/oder Wohnungen, die aufgrund des Dekrets vom 3. März 1976 als Denkmal oder Stadt- und Dorfbilder unter Schutz standen, während der Dauer der Bearbeitung der Restaurationsakte durch die zuständige Behörde von der Abgabe befreit waren.

Durch das Dekret vom 8. Juli 1997 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 1997 wurde diese Befreiung aus folgenden Gründen begrenzt:

« Paragraph 2 Nr. 2 enthält drei Änderungen:

[...]

- Nicht mehr alle Restaurationsakten, sondern nur die für zulässig erklärten Restaurationsprämienakten, gelten noch als Grund für die Befreiung. Dies beinhaltet, dass der Inhaber des dinglichen Rechtes an einem geschützten Denkmal befreit wird, wenn die zuständige Behörde das Konzept seiner Restaurationsprämienakte genehmigt und die Arbeiten grundsätzlich für eine Restaurationsprämie in Frage kommen. Die Befreiung gilt wie zuvor ab dem Einreichen eines für vollständig befundenen Antrags bis zur endgültigen Abnahme der Arbeiten.

- Grundsätzlich werden auch für geschützte Denkmäler eine Instandsetzung und eine neue Nutzung angestrebt, doch in gewissen Fällen ist dies aus dem Blickwinkel der Pflege und des Erhalts des Bauerbes nicht wünschenswert. So könnte durch die Instandsetzung, sofern dies noch möglich ist, und die Nutzung einer historisch wertvollen Ruine dieses bebaute Eigentum seinen einzigartigen Wert verlieren. Daher wird für solche Liegenschaften, die in ihrem bestehenden Zustand erhalten bleiben müssen, eine Befreiung gewährt. Die für Denkmäler zuständigen Dienststellen sind am besten geeignet, darüber zu urteilen, und daher wird von ihnen eine Bescheinigung verlangt » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1996-1997, Nr. 660/1, S. 4).

Die angefochtene Bestimmung sieht seither nur eine Befreiung von der Leerstandsabgabe für die Inhaber dinglicher Rechte an leer stehenden Gebäuden oder Wohnungen vor, wenn das Gebäude oder die Wohnung als Denkmal unter Schutz steht und wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind. Die Befreiung ist auch zeitlich begrenzt, nämlich entweder auf die

Dauer der Frist für die Bearbeitung der Restaurationsakte oder auf die Dauer der in der Bescheinigung angegebenen Frist.

Inhaber dinglicher Rechte an leer stehenden Gebäuden oder Wohnungen, die als Denkmal geschützt sind, kommen folglich nicht mehr für eine endgültige und bedingungslose Befreiung von der Abgabe in Frage.

B.5.1. Es gehört zur Ermessensbefugnis des Dekretgebers, bei der Erhebung einer Steuer deren Befreiungen und Modalitäten festzulegen. Auch wenn das Dekret vom 22. Dezember 1995 und das Dekret über Gewerbebetriebsgelände dem gleichen Zweck dienen und dazu das gleiche Instrument, nämlich eine Leerstandsabgabe anwenden, verpflichtet dies den Dekretgeber nicht, in allen Punkten eine identische Regelung auszuarbeiten. Er kann insbesondere bestimmten spezifischen Merkmalen von Gewerbebetriebsgeländen, Gebäuden und Wohnungen Rechnung tragen.

B.5.2. Der Dekretgeber kann jedoch, ohne gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu verstoßen, nicht gewissen Steuerpflichtigen endgültige oder bedingungslose Befreiungen gewähren und sie anderen, die mit ihnen vergleichbar sind, verweigern, wenn dieser Behandlungsunterschied einer vernünftigen Rechtfertigung entbehrt.

B.6.1. Aufgrund von Artikel 11 des Dekrets vom 3. März 1976 obliegt dem Eigentümer eines als Denkmal geschützten unbeweglichen Gutes die Pflicht, durch die erforderlichen Instandhaltungs- und Unterhaltsarbeiten die Liegenschaft in gutem Zustand zu erhalten und sie nicht zu verunstalten, zu beschädigen oder zu zerstören.

Eine solche Verpflichtung gewährleistet zwar, dass diese Liegenschaften nicht verwahrlost werden, doch sie schützt sie nicht vor Leerstand, so dass die Auferlegung der Leerstandsabgabe für die Inhaber dinglicher Rechte an als Denkmal geschützten unbeweglichen Gütern angesichts der Zielsetzung des Dekretgebers, den Leerstand zu bekämpfen sowie die Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes zu verbessern, gerechtfertigt werden kann.

B.6.2. Der Gerichtshof muss jedoch prüfen, was es rechtfertigen könnte, dass die Inhaber dinglicher Rechte an als Denkmal geschützten Gebäuden oder Wohnungen nur zeitweilig und bedingt von der Leerstandsabgabe befreit werden konnten, während die Eigentümer von als Denkmal geschützten Gewerbebetriebsgeländen damals nie der Leerstandsabgabe unterlagen.

Der von der Flämischen Regierung angeführte Grund, nämlich dass das Dekret über Gewerbebetriebsgelände nur auf « große und reine Gewerbebetriebe » Anwendung finde, wobei

der Eigentümer im Falle des Schutzes des Gewerbebetriebsgeländes als Denkmal mit dem Leerstand « konfrontiert » werde und wegen des Schutzes als Denkmal nur schwer eine neue Nutzung finden könne, kann keine ausreichende Rechtfertigung für den Behandlungsunterschied bieten.

Aus der Bestimmung von Artikel 24 Nr. 6 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 geht nämlich hervor, dass jedes unbewegliche Gut oder ein Teil davon, das beziehungsweise der hauptsächlich zur Bewohnung durch einen Haushalt oder einen Alleinstehenden bestimmt ist, als eine « Wohnung » zu betrachten ist, so dass größere unbewegliche Güter, in denen keine wirtschaftliche Tätigkeit stattgefunden hat oder stattfindet, mindestens teilweise als « Wohnung » im Sinne dieses Dekrets betrachtet werden können. Auch die Inhaber dinglicher Rechte an als Denkmal geschützten Wohnungen können also wegen der Größe und Fläche, der spezifischen Beschaffenheit, der Lage und insbesondere des Schutzes als Denkmal vor den gleichen Problemen stehen im Falle einer neuen Zweckbestimmung von unbeweglichen Gütern.

Außerdem geht aus der Bestimmung von Artikel 24 Nr. 2 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 hervor, dass jedes unbewegliche Gut, das kein Betriebsgebäude ist und nicht hauptsächlich eine Zweckbestimmung als Wohnung hat, als ein « Gebäude » anzusehen ist, so dass große unbewegliche Güter, in denen keine Wirtschaftstätigkeit stattgefunden hat oder stattfindet, als « Gebäude » im Sinne dieses Dekrets angesehen werden. Auch die Inhaber dinglicher Rechte an als Denkmal geschützten Gebäuden können folglich wegen der Größe und der Fläche, der spezifischen Beschaffenheit, der Lage und insbesondere des Schutzes als Denkmal vor den gleichen Problemen stehen im Falle einer neuen Zweckbestimmung von unbeweglichen Gütern.

B.7. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Dekretgeber die beiden angeführten Kategorien von Steuerpflichtigen ohne vernünftige Rechtfertigung unterschiedlich behandelt hat.

B.8. Die Vorabentscheidungsfrage ist bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 42 § 2 Nr. 2 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 in der durch das Dekret vom 8. Juli 1997 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung der Anpassung des Haushalts 1997 abgeänderten Fassung verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er nur bedingt eine Abgabenbefreiung für Inhaber dinglicher Rechte im Sinne von Artikel 27 desselben Dekrets an einem leer stehenden und/oder verwahrlosten, kraft des Dekrets vom 3. März 1976 über den Denkmal-, Stadtbild- und Dorfbildschutz als Denkmal geschützten Gebäude beziehungsweise Wohnung ermöglicht.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 3. Februar 2016.

Der Kanzler,

Der vors. Richter,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) A. Alen