

Geschäftsverzeichnisnr. 6144
Entscheid Nr. 33/2016 vom 3. März 2016

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf die Artikel 2 Nr. 9 und 15 § 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen, gestellt vom Appellationshof 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 Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 24. September 2014 in Sachen der Flämischen Region gegen Guido De Palmaer und Frank De Palmaer, dessen Ausfertigung am 19. Januar 2015 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

1. « Verstößt Artikel 15 § 2 des Dekrets vom 19 April 1995 [zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen] gegen die Verfassung, insbesondere gegen Artikel 134 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen, insofern die Flämische Region nicht zuständig ist, eine ausschließlich föderale Angelegenheit, und zwar die Gesamtschuldnerschaft, zu regeln? »;

2. « Verstößt Artikel 1 [zu lesen ist: 2] Nr. 9 in Verbindung mit Artikel 15 § 2 des Dekrets vom 19 April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen gegen den in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung verankerten Gleichheitsgrundsatz, insofern die bloßen Eigentümer, deren Betriebsgebäude *per definitionem* aus von ihrem Willen unabhängigen Gründen nicht benutzt wird, besteuert werden, während im Dekret vom 22. Dezember 1995 die Nießbraucher besteuert werden, und während die bloßen Eigentümer im vorliegenden Fall auf die gleiche Weise behandelt werden wie andere Eigentümer von nicht benutzten Wohnungen (die wohl der Nichtbenutzung abhelfen können)? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf die erste Vorabentscheidungsfrage

B.1. Artikel 15 § 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen (nachstehend: Nichtbenutzungsdekret in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände) bestimmt in der auf die Streitsache vor dem vorlegenden Richter anwendbaren Fassung:

« Diese Abgabe wird zu Lasten desjenigen erhoben, der am 1. Januar des Abgabensjahres Eigentümer der unbeweglichen Güter ist, die der Abgabe unterliegen. Wenn es mehrere Eigentümer für dieselben unbeweglichen Güter gibt, haften diese gesamtschuldnerisch für die gesamte Abgabe ».

B.2. Der Gerichtshof wird befragt zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung mit Artikel 134 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, insofern dadurch die Gesamtschuldnerschaft zwischen den Eigentümern desselben unbeweglichen Gutes hinsichtlich der Zahlung der Nichtbenutzungsabgabe eingeführt werde.

B.3.1. Die Abgabe zur Bekämpfung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen, so wie sie im Nichtbenutzungsdekret in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände enthalten ist, wurde durch die Flämische Region aufgrund der durch Artikel 170 § 2 der Verfassung den Regionen erteilten allgemeinen steuerlichen Zuständigkeit erteilt.

B.3.2. In ihrem Gutachten zu dem Dekretsvorentwurf, aus dem das fragliche Dekret entstanden ist, hatte die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates diesbezüglich deutlich erklärt, dass die Annahme des Dekrets zur Zuständigkeit der Flämischen Region gehörte:

«Die im Entwurf geregelte Angelegenheit ist Bestandteil [...] der Zuständigkeiten, die durch Artikel 6 § 1 I Nrn. 1, 4, 5 und 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen den Regionen verliehen wurden. Aufgrund dieser Bestimmungen sind die Regionen zuständig für den Städtebau und die Raumordnung (Nr. 1), die Städteerneuerung (Nr. 4), die Erneuerung stillgelegter wirtschaftlicher Nutzflächen (Nr. 5) und die Bodenpolitik (Nr. 6).

Insbesondere in Bezug auf Nr. 4 wird in den Vorarbeiten verdeutlicht:

‘Diese Angelegenheit umfasst die Arbeiten für die Sanierung von verlassenen Industriestandorten und für die Erneuerung von stillgelegten wirtschaftlichen Nutzflächen, sowohl für die Handwerks- und Dienstleistungs- als auch für die Industriebetriebe’ (*Parl. Dok.*, Senat, 1979-1980, Nr. 434/1, S. 12).

Es steht außer Zweifel, dass die geplante Regelung in die vorstehend beschriebenen Zuständigkeiten eingefügt werden kann » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 591/1, S. 53).

B.4. Es ist aber noch zu prüfen, ob die vorerwähnte allgemeine steuerliche Zuständigkeit es der Flämischen Region erlaubt, Regeln anzunehmen in Bezug auf die Gesamtschuldnerschaft, da diese Angelegenheit zum Zivilrecht und folglich zur Restbefugnis des föderalen Gesetzgebers gehört.

B.5. In Bezug auf die Gesamtschuldnerschaft bestimmt Artikel 1202 des Zivilgesetzbuches:

«Ein Gesamtschuldverhältnis kann nicht vermutet werden; es muss ausdrücklich ausbedungen sein.

Diese Regel trifft nur in den Fällen nicht zu, wo das Gesamtschuldverhältnis aufgrund einer Gesetzesbestimmung von Rechts wegen besteht ».

B.6.1. Die allgemeine steuerliche Zuständigkeit der Regionen umfasst die Festlegung der Weise der Eintreibung der von ihnen eingeführten Abgaben. Dies gilt auch für die Nichtbenutzungsabgabe. Zur Festlegung der Weise der Eintreibung dieser Abgabe kann der Dekretgeber von der in Artikel 1202 des Zivilgesetzbuches vorgeschriebenen Möglichkeit Gebrauch machen und festlegen, dass dann, wenn verschiedene Personen Eigentümer des Gutes sind, auf das sich die Abgabe bezieht, gesamtschuldnerisch zu deren Zahlung verpflichtet sind. Hierdurch regelt er nicht die Rechtsfigur der Gesamtschuldnerschaft.

B.6.2. Durch die Nutzung dieser Möglichkeit, ohne die betreffende Regelung abzuändern, verletzt der Dekretgeber nicht die Restbefugnis des föderalen Gesetzgebers.

B.7. Die erste Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

In Bezug auf die zweite Vorabentscheidungsfrage

B.8.1. Artikel 2 Nr. 9 des Nichtbenutzungsdekrets in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände bestimmt in der auf die Streitsache vor dem vorliegende Richter anwendbaren Fassung:

«Eigentümer: derjenige, der ein volles oder teilweise bloßes Eigentumsrecht an der betreffenden Immobilie geltend machen kann ».

B.8.2. Artikel 15 § 2 des Nichtbenutzungsdekrets in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände wurde bereits in B.1 zitiert.

B.9. Aus dem Wortlaut der Vorabentscheidungsfrage geht hervor, dass der vorliegende Richter vom Gerichtshof erfahren möchte, ob Artikel 2 Nr. 9 in Verbindung mit Artikel 15 § 2 des Nichtbenutzungsdekrets in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoße, insofern die bloßen Eigentümer von Betriebsgebäuden die Abgabepflichtigen seien, während im Dekret vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 (nachstehend: Dekret in Bezug auf Gebäude/Wohnungen) die Nießbraucher und die «anderen Eigentümer von nichtbenutzten Wohnungen » als die Personen bestimmt würden, die die gleiche Abgabe schuldeten.

Daher bezieht sich die zweite Vorabentscheidungsfrage auf die Gleichbehandlung von einerseits bloßen Eigentümern von Betriebsgebäuden (Nichtbenutzungsdekret in Bezug auf

Gewerbebetriebsgelände) und andererseits Nießbrauchern von nichtbenutzten Wohnungen und Gebäuden (Dekret in Bezug auf Gebäude/Wohnungen) und anderen Eigentümern von nichtbenutzten Wohnungen, die sich jedoch in unterschiedlichen Situationen befinden, da die bloßen Eigentümer von Betriebsgebäuden der Nichtbenutzung nicht abhelfen könnten, während die Nießbraucher und die vollen Eigentümern von Gebäuden oder Wohnungen dies wohl könnten.

B.10. Im Gegensatz zu dem, was die vor dem vorlegenden Richter beklagten Parteien anführen, ist kein Vergleich zwischen den bloßen Eigentümern von Gewerbebetriebsgeländen von mehr als 500 m² und den bloßen Eigentümern von Gewerbebetriebsgeländen von weniger als 500 m² zu ziehen (Dekret vom 19. April 1995).

Die Parteien vor dem Gerichtshof können nämlich die Tragweite der Vorabentscheidungsfrage nicht ändern oder erweitern, indem sie andere Kategorien von Personen als diejenigen, die in der Vorabentscheidungsfrage genannt wurden, bestimmen, mit denen bei der Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung ein zusätzlicher Vergleich vorzunehmen wäre.

B.11.1. Sowohl das Dekret in Bezug auf Gebäude/Wohnungen als auch das Nichtbenutzungsdekret in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände sind Bestandteil der Politik des Dekretgebers zur Verbesserung der Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes.

Gemäß den Vorarbeiten zum Dekret in Bezug auf Gebäude/Wohnungen sind die Verwahrlosung, die Nichtbenutzung und die bedenkliche Wohnqualität gewisser Wohnungen « Symptom und Ursache des Verfalls von Stadtteilen, der Verschlechterung des Lebensumfeldes, der sozialen Benachteiligung der Bewohner und schließlich des Zerfalls des sozialen und gesellschaftlichen Gefüges » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, S. 16).

In den Vorarbeiten zum Nichtbenutzungsdekret in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände wurde ebenfalls angeführt:

« Solche Immobilien üben außerdem einen negativen Einfluss auf die Umgebung aus, so dass die angrenzenden Viertel oder Stadtteile ebenfalls in eine Spirale des Verfalls geraten.

Solche nichtbenutzten und/oder verwahrlosten Gewerbebetriebsgelände sind daher als Problemgebiete zu betrachten, sowohl aus wirtschaftlicher Sicht als auch hinsichtlich der Bemühungen um ein qualitativ hochwertiges Lebens- und Wohnumfeld » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 591/1, S. 2).

Der Dekretgeber wollte mit den beiden Dekreten das gleiche dreifache Ziel verwirklichen. Die Abgaben haben eine abschreckende Wirkung, sind bestrafend für diejenigen, die durch Nichtbenutzung und Verwahrlosung zur Verschlechterung der Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes beitragen, und dienen als Finanzierungsquelle für Initiativen zur Verbesserung der Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, S. 16, und *Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 591/1, SS. 3-47).

Beide Dekrete können daher als sich gegenseitig ergänzend betrachtet werden in dem Sinne, dass für jedes nichtbenutzte oder jedes verwahrloste unbewegliche Gut grundsätzlich eine Nichtbenutzungsabgabe auferlegt werden kann (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, S. 17).

B.11.2. Das Nichtbenutzungsdekret in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände und das Dekret in Bezug auf Gebäude/Wohnungen haben die gleichen Ziele und nutzen daher dasselbe Instrument, nämlich eine Nichtbenutzungsabgabe.

B.12.1. Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung schließt nicht aus, dass ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit dieser Unterschied auf einem objektiven Kriterium beruht und in angemessener Weise gerechtfertigt ist. Dieser Grundsatz steht übrigens dem entgegen, dass Kategorien von Personen, die sich angesichts der beanstandeten Maßnahme in wesentlich verschiedenen Situationen befinden, in gleicher Weise behandelt werden, ohne dass hierfür eine angemessene Rechtfertigung vorliegt.

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

B.12.2. Der Gerichtshof muss prüfen, ob die identische Behandlung der bloßen Eigentümer von Gewerbebetriebsgeländen, die *per definitionem* der Nichtbenutzung nicht abhelfen können, und der Nießbraucher und anderen Eigentümer von Wohnungen und Gebäuden, die der Nichtbenutzung wohl abhelfen können, vernünftig gerechtfertigt ist.

B.13.1. In den Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung wird hervorgehoben, dass die bloßen Eigentümer die Kosten der Abgabe, für die sie in erster Linie selbst aufkommen müssen, von der Person wiederzuerlangen versuchen können, die für die Nichtbenutzung verantwortlich ist:

« Der Begriff Eigentümer wird definiert als derjenige, der ein volles oder teilweise bloßes Eigentumsrecht an der betreffenden Immobilie geltend machen kann. Wenn Dritte Rechte gleich welcher Art (Nießbrauch, Mietvertrag, usw.) in Bezug auf das betreffende Gut ausüben können und sie faktisch für die Nichtbenutzung und/oder die Verwahrlosung verantwortlich sind, kann der Eigentümer immer noch versuchen, sie durch das Zivilverfahren haftbar zu machen, um so den Betrag der Abgabe zurückzuerlangen » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1993-1994, Nr. 591/1, S. 9).

B.13.2. Daher muss der abgabepflichtige bloße Eigentümer Gerichtsverfahren führen, bevor er die Nichtbenutzungsabgabe, die er gezahlt hat, wiedererlangen kann.

B.14.1. Angesichts der Zielsetzung des Dekretgebers und der regionalen Zuständigkeiten, die sich aus Artikel 134 der Verfassung und Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ergeben, ist die Nichtbenutzungsabgabe auf Gewerbebetriebsgelände eine sachdienliche Maßnahme.

B.14.2. Wenn jedoch auch den bloßen Eigentümern von nichtbenutzten Gewerbebetriebsgeländen ausnahmslos die Abgabe auferlegt wird, steht die Maßnahme nicht im Verhältnis zu dem Ziel, das mit der Nichtbenutzungsabgabe auf Gewerbebetriebsgelände angestrebt wird. Es ist der Rechtsfigur des bloßen Eigentums nämlich inhärent, dass die bloßen Eigentümer, die nicht über das Nutzungsrecht verfügen, keine Maßnahmen ergreifen können, um der Nichtbenutzung ein Ende zu setzen.

Außerdem hat der Dekretgeber das Risiko der Zahlungsunfähigkeit desjenigen, der die Schuld für die Nichtbenutzung hat, auf den bloßen Eigentümer verschoben. Im Fall der Zahlungsunfähigkeit des Verursachers der Nichtbenutzung wird der abgabepflichtige bloße Eigentümer *de facto* die Last der Abgabe tragen müssen.

B.14.3. Der Umstand, dass das Aufkommen der Nichtbenutzungsabgabe in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände, im Gegensatz zur Nichtbenutzungsabgabe in Bezug auf Wohnungen und Gebäude, verwendet werden soll, um neuen Eigentümern von verwahrlosten Gewerbebetriebsgeländen einen Anreiz zur Erneuerung zu bieten, kann keine ausreichende Begründung für diese identische Behandlung bieten, da auch der für die Nichtbenutzung verantwortliche Nießbraucher zu diesem Ziel beitragen kann.

B.14.4. Die fragliche Bestimmung ist nicht vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem darin bloße Eigentümer von Gewerbebetriebsgeländen, die selbst nicht als verantwortlich für die Nichtbenutzung erachtet werden können, als die Personen bestimmt werden, die die dadurch auferlegte Abgabe schulden.

B.15. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass Artikel 2 Nr. 9 in Verbindung mit Artikel 15 § 2 des Nichtbenutzungsdekrets in Bezug auf Gewerbebetriebsgelände in der auf die Streitsache vor dem vorliegenden Richter anwendbaren Fassung nicht vereinbar ist mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung.

B.16. Die zweite Vorabentscheidungsfrage ist bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

- Artikel 15 § 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gewerbebetriebsgeländen verstößt nicht gegen Artikel 134 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.

- Artikel 2 Nr. 9 in Verbindung mit Artikel 15 § 2 desselben Dekrets verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er die bloßen Eigentümer als die Personen bestimmt, die die Nichtbenutzungsabgabe schulden.

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

Der Kanzler,

Der vors. Richter,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) A. Alen