

Geschäftsverzeichnismrn. 6505 und 6506

Entscheid Nr. 55/2017  
vom 11. Mai 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf Artikel 3.2.5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik, gestellt vom Gericht erster Instanz Westflandern, Abteilung Brügge.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### *I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In seinen Urteilen vom 29. Juni 2016 in Sachen der « Mavy » KGaA gegen die Stadt Tielt bzw. Emile Maes und anderer gegen die Stadt Tielt, deren Ausfertigungen am 15. September 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat das Gericht erster Instanz Westflandern, Abteilung Brügge, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 3.2.5 des Dekrets über die Grundstücks- und Immobilienpolitik, der die Gemeinden dazu ermächtigt, eine jährliche Steuer auf unbebaute Baugrundstücke in einem Wohngebiet oder auf unbebaute Lose zu erheben, gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften im Sinne von Artikel 10 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen, insofern nicht erwiesen ist, dass die Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse für die Ausübung der Befugnisse der Gemeinschaften und Regionen erforderlich ist? ».

Diese unter den Nummern 6505 und 6506 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

### *III. Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Dem Gerichtshof wird eine Frage zu Artikel 3.2.5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik gestellt.

Dieser Artikel bestimmt:

« § 1. Gemeinden machen potenzielle Wohnräume frei und bekämpfen Bodenspekulation.

Hierzu sind die Gemeinderäte befugt, eine jährliche Steuer auf unbebaute Baugrundstücke in Wohngebieten oder unbebaute Lose zu erheben unter Berücksichtigung folgender Mindestregeln:

1. wenn die Aktivierungsabgabe auf einen Betrag pro laufenden Längengrad des Baugrundstücks oder des Loses, angrenzend an die öffentliche Straße, festgelegt wird, beträgt die Abgabe mindestens 12,50 Euro pro laufenden Meter;

2. wenn die Aktivierungsabgabe auf einen Betrag pro Quadratmeter Fläche des Baugrundstücks oder des Loses festgelegt wird, beträgt die Abgabe mindestens 0,25 Euro pro Quadratmeter;

3. in jedem Fall gilt eine Mindestabgabe von 125 Euro pro Baugrundstück oder Los.

Innerhalb derselben Gemeinde kann sowohl eine Aktivierungsabgabe auf unbebaute Baugrundstücke in Wohngebieten als auch auf unbebaute Lose erhoben werden.

§ 2. Die in § 1 Absatz 2 erwähnten Beträge sind an die Entwicklung des ABEX-Indexes gebunden und entsprechen dem Index vom Dezember 2008. Sie werden jährlich am 1. Januar der ABEX-Indexziffer des Monats Dezember, der dieser Anpassung vorangeht, angepasst ».

B.2. Aus dem Sachverhalt der dem vorlegenden Richter unterbreiteten Streitsache geht hervor, dass verschiedene Eigentümer von unbebauten Parzellen die Zahlung einer Steuer anfechten, die auf einer kommunalen Steuerverordnung vom 27. Juni 2013 beruht, deren Rechtsgrundlage Artikel 3.2.5 des fraglichen Dekrets sei.

Die Kläger vor dem vorlegenden Richter verweisen darauf, dass in Anwendung von Artikel 170 § 4 der Verfassung eine Besteuerung von einer Gemeinde nur durch Beschluss ihres Rates eingeführt werden dürfe und dass hinsichtlich dieser Besteuerungen das Gesetz die Ausnahmen bestimme, deren Notwendigkeit erwiesen sei.

Sie leiten daraus ab, dass der Dekretgeber in diesem Fall die Steuerautonomie der Gemeinden nur habe begrenzen können, indem er auf die impliziten Befugnisse zurückgegriffen habe, die in Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen festgelegt seien.

Der vorlegende Richter stellt dem Gerichtshof eine Frage zur Vereinbarkeit von Artikel 3.2.5 des in Rede stehenden Dekrets mit dem vorerwähnten Artikel 10, insofern nicht nachgewiesen sei, dass eine Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse in diesem Fall notwendig sei, damit die Flämische Region ihre Befugnisse ausüben könne.

B.3.1. Artikel 170 § 4 der Verfassung bestimmt:

« Eine Last oder Besteuerung darf von der Agglomeration, der Gemeindeföderation und der Gemeinde nur durch einen Beschluss ihres Rates eingeführt werden.

Hinsichtlich der in Absatz 1 erwähnten Besteuerungen bestimmt das Gesetz die Ausnahmen, deren Notwendigkeit erwiesen ist ».

B.3.2. Aus den Vorarbeiten zu Artikel 170 der Verfassung kann abgeleitet werden, dass der Verfassungsgeber mit der in Absatz 2 von Artikel 170 § 4 enthaltenen Regel eine « Art Verteidigungsmechanismus » für den Staat vorsehen wollte « gegenüber den verschiedenen

anderen Verwaltungsebenen, um eine eigene Steuerangelegenheit zu behalten » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1979, Nr. 10-8/4°, S. 4).

Diese Regel hat der Premierminister auch als einen «Regulierungsmechanismus» beschrieben:

«Das Gesetz muss dieser Regulierungsmechanismus sein und sagen können, welche Steuerangelegenheiten dem Staat vorbehalten werden. Täte man dies nicht, so würde dies zu einem Chaos und allen möglichen Verwicklungen führen, die nichts mehr mit einem gut organisierten Föderalstaat oder einfach einem gut organisierten Staat zu tun haben » (*Ann.*, Kammer, 22. Juli 1980, S. 2707. Siehe auch: ebenda, S. 2708; *Ann.*, Senat, 28. Juli 1980, SS. 2650-2651).

«Ich möchte hervorheben [...], dass in diesem neuen System der Befugnisverteilung auf steuerlicher Ebene zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen und den nebengeordneten Einrichtungen, den Provinzen und den Gemeinden der Staat das letzte Wort hat. Dies habe ich als Regulierungsmechanismus bezeichnet » (*Ann.*, Senat, 28. Juli 1980, S. 2661).

B.3.3. Aus Artikel 170 § 4 Absatz 2 der Verfassung ergibt sich, dass dieser Artikel dem föderalen Gesetzgeber in Bezug auf die Gemeindesteuern die Ausnahmen vorbehält, deren Notwendigkeit erwiesen ist, so dass die Regionen nur dann eine Regelung annehmen können, die zur Folge hätte, die Befugnis der Gemeinden zur Einführung einer Steuer einzuschränken, wenn die Bedingungen zur Anwendung von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen erfüllt sind.

Hierzu ist es erforderlich, dass die angenommene Regelung für die Ausübung der Befugnisse der Region notwendig ist, dass die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet und dass die fraglichen Bestimmungen nur eine marginale Auswirkung auf diese Angelegenheit haben.

B.4. Zur Prüfung der Vereinbarkeit von Artikel 3.2.5 des fraglichen Dekrets mit Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen sind die Artikel 3.2.6 bis 3.2.12, 3.2.14 und 3.2.15 desselben Dekrets zu berücksichtigen, auf die in den Vorarbeiten zu diesem Dekret verwiesen wurde.

Diese Artikel bestimmten:

«Art. 3.2.6. Dieser Abschnitt findet Anwendung, sofern in den kommunalen Abgaberegungen nicht davon abgewichen wird.

Art. 3.2.7. Die Aktivierungsabgabe wird durch Personen geschuldet, die am 1. Januar des Abgabjahres Eigentümer des Baugrundstücks oder des Loses sind.

Wenn ein Erbbaurecht oder Erbpachtrecht besteht, wird die Aktivierungsabgabe durch den Erbpächter oder den Erbbauberechtigten geschuldet.

Falls es mehrere Abgabepflichtige gibt, sind diese gesamtschuldnerisch zur Zahlung der geschuldeten Aktivierungsabgabe verpflichtet.

Art. 3.2.8. Von der Aktivierungsabgabe sind befreit:

1. die Eigentümer eines einzigen unbebauten Baugrundstücks in einem Wohngebiet oder eines unbebauten Loses, unter Ausschluss gleich welchen anderen, in Belgien oder im Ausland gelegenen unbeweglichen Gutes;
2. die sozialen Wohnungsbauorganisationen und Vlabinvest apb;
3. [...]
4. die behördlich anerkannten Jugend- und Sportvereinigungen.

Eine Befreiung, die auf ein einziges unbebautes Baugrundstück in einem Wohngebiet oder ein einziges unbebautes Los pro Kind begrenzt ist, wird ebenfalls Eltern mit Kindern, die zu Lasten sind oder nicht, gewährt. Diese Befreiung wird gewährt unter der Bedingung, dass das Kind am 1. Januar des Abgabjahres die beiden nachstehenden Bedingungen erfüllt:

1. es hat noch nicht das Alter von dreißig Jahren erreicht;
2. es besitzt noch nicht seit drei vollen Jahren ein unbebautes Baugrundstück in einem Wohngebiet, ein unbebautes Los oder eine Wohnung in vollem Eigentum, allein oder mit der Person, mit der es verheiratet ist oder gesetzlich oder faktisch zusammenwohnt.

Art. 3.2.9. Die Aktivierungsabgabe wird nicht auf Parzellen erhoben, die die beiden nachstehenden Bedingungen erfüllen:

1. sie gehören demselben Eigentümer wie demjenigen des angrenzenden bebauten Baugrundstücks oder Loses;
2. sie bilden mit diesem bebauten Baugrundstück oder Los eine einzige nicht unterbrochene raumordnerische Einheit.

Die in Absatz 1 erwähnte Befreiung gilt nur für eine Straßenbreite von höchstens dreißig Metern. Wenn die Aktivierungsabgabe pro Quadratmeter berechnet wird, wird die Befreiung berechnet, indem die befreite Straßenbreite mit der durchschnittlichen Länge des unbebauten Baugrundstücks in einem Wohngebiet oder dem unbebauten Los multipliziert wird.

Art. 3.2.10. Die Aktivierungsabgabe wird nicht auf Baugrundstücke und Lose erhoben, die während des Abgabebjahres nicht für eine Bebauung bestimmt werden können:

1. infolge ihrer Gestaltung als Gemeinschaftseinrichtungen, einschließlich der dazugehörigen Nebenanlagen;

2. infolge des Pachtgesetzes vom 4. November 1969, wobei der Nachweis der Pacht durch alle rechtlichen Mittel erbracht werden kann;

3. infolge ihrer tatsächlichen und vollständigen Verwendung für Landwirtschaft oder Gartenbau während des gesamten Jahres;

4. infolge eines Bauverbots oder irgendeiner anderen gemeinnützigen Dienstbarkeit, die diesen Wohnungsbau unmöglich macht;

5. infolge einer externen Ursache, die dem Abgabepflichtigen nicht zugeordnet werden kann, wie die begrenzte Größe der Baugrundstücke oder Lose oder ihre Lage, ihre Form oder ihr materieller Zustand.

Art. 3.2.11. Die Aktivierungsabgabe wird ausgesetzt für die Inhaber einer in letzter Verwaltungsinstanz erteilten Parzellierungsgenehmigung, und dies während fünf Jahren ab dem 1. Januar des Jahres, das auf die Erteilung der Genehmigung in letzter Verwaltungsinstanz folgt, beziehungsweise, wenn die Parzellierung Arbeiten umfasst, ab dem 1. Januar des Jahres nach dem Jahr des Ausstellens der in Artikel 4.2.16 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex erwähnten Bescheinigung, gegebenenfalls vor dieser Phase der Parzellierungsgenehmigung, für die die Bescheinigung ausgestellt wird.

Art. 3.2.12. Neben den Befreiungen, die durch oder aufgrund dieses Abschnitts erteilt werden, gilt uneingeschränkt die allgemeine Nichtbesteuerbarkeit des Staates, der Gemeinschaften, der Regionen, der Provinzen und der Gemeinden in Bezug auf die Güter des öffentlichen Eigentums und der Güter des privaten Eigentums, die für einen gemeinnützigen Dienst verwendet werden ».

« Abschnitt 4. - Besondere Regeln in Bezug auf die Einführung einer Aktivierungsabgabe

Art. 3.2.14. Jede Gemeinde, die nicht über eine Abgabe auf unbebaute Baugrundstücke oder Lose verfügt, prüft im Januar und im Juli das Spannungsverhältnis zwischen dem Wohnungsbedarf und dem Baupotenzial.

Der Wohnungsbedarf wird anhand eines durch die Flämische Regierung festgelegten Prognosemodells errechnet, das auf jüngeren wissenschaftlichen Erkenntnissen insbesondere auf Ebene der Entwicklung der Haushalte, des Migrationsmusters sowie der demografischen Entwicklungen und Trends beruht. Solange dieses Prognosemodell nicht festgelegt ist, wird der Wohnungsbedarf anhand der Angaben des Räumlichen Strukturplans Flandern errechnet.

Das Baupotenzial wird errechnet als die Summe von einerseits dem Ergebnis der Multiplikation der Anzahl unbebauter Baugrundstücke mit dem durch die Flämische Regierung festgelegten durchschnittlichen Verwirklichungsquotienten unbebauter Baugrundstücke, und andererseits dem Ergebnis der Multiplikation der Anzahl unbebauter Lose mit dem durch die Flämische Regierung festgelegten durchschnittlichen Verwirklichungsquotienten unbebauter Lose. Die Flämische Regierung berücksichtigt bei der Festlegung des durchschnittlichen Verwirklichungsquotienten die städtische oder ländliche Beschaffenheit des Gebiets.

Art. 3.2.15. Wenn der Wohnungsbedarf an drei aufeinander folgenden Messdaten das Baupotenzial überschreitet, liegt ein strukturelles Unterangebot vor.

Im Fall eines strukturellen Unterangebots gilt ab dem ersten Kalenderjahr nach der letzten Messung die Verpflichtung, eine Aktivierungsabgabe auf unbebaute Lose zu erheben. Diese Verpflichtung gilt für eine Dauer von drei Abgabebjahren.

Wenn im zweiten und dritten Jahr der verpflichtenden Aktivierungsabgabe auf unbebaute Lose wieder ein strukturelles Unterangebot festgestellt wird, gilt ab dem ersten darauf folgenden Kalenderjahr nach der letzten Messung die Verpflichtung, eine Aktivierungsabgabe auf unbebaute Baugrundstücke in Wohngebieten zu erheben. Diese Verpflichtung gilt für eine Frist von drei Abgabebjahren ».

B.5. In den Vorarbeiten zum Dekret wurde angeführt:

« 45. Das bestehende Konzept der (fakultativen) kommunalen Abgabe auf unbebaute Grundstücke (Artikel 143 des Raumordnungsdekrets) hat in der Praxis und gemäß der Literatur zweifellos seine Sachdienlichkeit zur Aktivierung von schlafenden Grundstücken bewiesen.

Diese Abgabe wird daher verfeinert und angepasst in Form einer ‘ *Aktivierungsabgabe* ’ (Artikel 3.2.5 ff.).

46. Die Dekretsregeln bezüglich dieser Aktivierungsabgabe sind in zwei Gruppen aufgeteilt.

Die erste Gruppe besteht aus Regelungen des abdingbaren Rechts. Sie sind in Abschnitt 2 enthalten. Die Gemeinden können von diesen Regeln abweichen; sie können sie auch ergänzen (beispielsweise, indem zusätzliche Befreiungen vorgesehen werden). Beides entspricht dem Wunsch seitens des Städte- und Gemeindeverbands Flanderns nach einer vollwertigen Ausschöpfung des Subsidiaritätsgrundsatzes und den Einwänden der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates, die den Standpunkt vertritt, dass - auch wenn der Dekretgeber Gemeinden ‘ ermächtigt ’, eine Abgabe einzuführen - dem Umstand Rechnung

getragen werden muss, dass die Regionen nur durch eine Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse die kommunale Steuerautonomie antasten dürfen (S. 7).

Die zweite Gruppe besteht aus zwingenden Regelungen. Abgesehen von dem offensichtlichen Umstand, dass auf die Abgabe das Verfahrensdekret vom 30. Mai 2008 anwendbar ist (Artikel 3.2.13), handelt es sich um:

1. *die Bestimmung der minimalen Abgabebeträge, die notwendig sind, um die Effizienz der Abgabe zu gewährleisten* (Artikel 3.2.5 § 1 Absatz 2);

2. *die Verpflichtung, eine Abgabe einzuführen, wenn das Baupotenzial innerhalb der Gemeinde ‘unzureichend bleibt’ angesichts des Wohnbedarfs in der Gemeinde.* Diesbezüglich wurde in den Artikeln 3.2.14 und 3.2.15 eine nuancierte Regelung ausgearbeitet. Das erste Einführungsdatum einer Pflichtabgabe (auf Lose) ist der 1. Januar 2011 (Verpflichtung für 3 Jahre); die Abgabe auf Baugrundstücke kann gegebenenfalls verpflichtend ab dem 1. Januar 2014 erhoben werden (Verpflichtung für 3 Jahre).

Diese Systematik beinhaltet, dass Gemeinden, die bereits jetzt über eine Abgaberegulierung verfügen, perfekt die heutige Systematik beibehalten können und keine Anpassungen vornehmen müssen. Strikt gesprochen gilt ab dem Inkrafttreten dieses Entwurfs wohl die Bedingung, dass in den kommunalen Regelungen die minimalen Abgabebeträge von Artikel 3.2.5 § 1 Absatz 2 eingehalten werden müssen. Dies wird in der Praxis jedoch kein Problem darstellen, da im Rundschreiben BA-2004/3 vom 14. Juli 2004 ‘Gemeindesteuerwesen - Koordinierung der Anweisungen’ bereits eine Mindeststeuer von 125 Euro (pro Parzelle oder Grundstück) vorausgesetzt wird (siehe auch Nr. 5 des nachstehenden juristischen Kommentars).

47. Die in die ‘zweite Gruppe’ aufgenommenen Verpflichtungen (siehe vorherige Randnr.) können zuständigkeitstechnisch wie folgt untermauert werden.

*Rechtsgrundlage für eine dekretale und klausulierte Verpflichtung zur Einführung einer Aktivierungsabgabe*

*Ausgangsthese*

- 1 - Traditionell wird die Möglichkeit seitens der oberen Behörde, in die kommunale Steuerautonomie einzugreifen, mit Artikel 170 § 4 der Verfassung begründet, der wie folgt lautet:

*‘ § 4. Eine Last oder Besteuerung darf von [...] der Gemeinde nur durch einen Beschluss ihres Rates eingeführt werden.*

*Hinsichtlich der in Absatz 1 erwähnten Besteuerungen bestimmt das Gesetz die Ausnahmen, deren Notwendigkeit erwiesen ist ’.*

Wenn es in dieser Regelung heißt, dass ‘ das Gesetz ’ die Ausnahmen bestimmt, deren Notwendigkeit erwiesen ist, stellt sich die Frage, ob hiermit das föderale Gesetz oder das Dekret (nämlich ebenfalls eine Norm mit Gesetzeskraft) gemeint ist.

- 2 - In der Begutachtungspraxis der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates wird jedenfalls davon ausgegangen, dass effektiv auf ‘ das föderale Gesetz ’ verwiesen wird (siehe insbesondere die SS. 7-8 des Gutachtens zu diesem Dekretentwurf).

Der Rat vertritt nämlich den Standpunkt, dass der Wortlaut der vorerwähnten Bestimmung in der Verfassungsänderung vom 29. Juli 1980 sicherlich nicht in einem befugnisneutralen Kontext zustande gekommen ist; an diesem Datum war der Verfassungsgeber bereits zur Einsetzung der Gemeinschaften und Regionen übergegangen und hatte er den Gemeinschaften (Verfassungsreform vom 24. Dezember 1970) und den Regionen (Verfassungsreform vom 17. Juli 1980) bereits eine Gesetzgebungsbefugnis verliehen. Bei der Erarbeitung von Artikel 170 § 4 Absatz 2 der Verfassung konnte diese Befugnis der Gliedstaaten somit einwandfrei berücksichtigt werden, was jedoch nicht geschehen ist; der verwendete Gesetzesbegriff kann somit nur in einem strikt formellen Sinn (‘ der föderale Gesetzgeber ’) ausgelegt werden.

- 3 - In der Argumentation aus dieser Standardsichtweise können die Regionen (wie vorstehend bereits angeführt) nur in die kommunale Steuerautonomie eingreifen, indem sie die impliziten Befugnisse in Anspruch nehmen, das heißt die Befugnisse, die strikt genommen nicht zu den eigenen Kompetenzen gehören, die jedoch notwendig sind zur Ausübung einer eigenen Befugnis. Bekanntlich ist die Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse gemäß dem Verfassungsgerichtshof nur zulässig unter der Bedingung, dass die vorbehaltenen Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet, dass die Auswirkung auf die betreffende föderale Angelegenheit nur marginal ist, und dass die Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse notwendig ist.

Eine solche Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse ist im vorliegenden Fall sicherlich zu rechtfertigen für die Untermauerung (a) der in dem Dekretentwurf aufgenommenen klausulierten Verpflichtung zur Einführung einer Aktivierungsabgabe und (b) der dekretal festgelegten Mindestbeträge der Abgabe.

#### *Notwendigkeit*

- 4 - Das Konzept der kommunalen Abgabe auf unbebaute Grundstücke hat gemäß der Literatur zweifellos seinen Nutzen bewiesen.

- 5 - Die Steuer kann ‘ *jedoch nur ihren Zweck erfüllen, wenn die Steuer ausreichend hoch ist* ’. Die Flämische Behörde hat als Aufsichtsbehörde in der Vergangenheit bereits den Standpunkt vertreten, dass, um eine sachdienliche Wirkung zu erreichen, ein Mindesttarif von 125 Euro erforderlich ist. Eine vergleichende Untersuchung von westflämischen Steuerverordnungen zeigt, dass diese Mindeststeuer tatsächlich überall eingehalten wird. Wenn man diesen Grundbetrag auf ein ‘ heutiges ’ Los von 500 m<sup>2</sup> mit einer normalen Straßenbreite von 10 Meter extrapoliert, erhält man die anderen, in Artikel 3.2.5 § 1 Absatz 2 angegebenen Mindestbeträge, nämlich 0,25 Euro pro Quadratmeter (wenn man mit einer Abgabe aufgrund von Flächennormen arbeitet) beziehungsweise von 12,50 Euro pro laufenden Meter an der Grenze zur öffentlichen Straße.

Da der Betrag von 125 Euro (der als Grundlage für die übrigen Mindestbeträge dient) bereits durch die Aufsichtsbehörde angenommen wurde, und angesichts dessen, dass dieser Mindestbetrag in der politischen Praxis gut eingehalten wird und die nötigen Wirkungen zeigt, ist es notwendig, darauf zu achten, dass Gemeinden, die dem System der

Aktivierungsabgabe neu beitreten, bei der Festlegung der Abgabebeträge mindestens die bestehenden Mindestnormen berücksichtigen.

- 6 - Angesichts der Effizienz der betreffenden Abgabe kann die Flämische Behörde ihre eigenen Kompetenzen hinsichtlich der Grundstücks- und Immobilienpolitik darüber hinaus nur verwirklichen, wenn sie die Fälle definieren kann, in denen das Instrument der Aktivierungsabgabe eingesetzt werden muss entsprechend dem Zurückdrängen und der Bekämpfung von Bodenspekulation und der Verwirklichung von Zweckbestimmungen der Gebiete. Die zuständige Zentralbehörde muss nämlich Instrumente vorsehen, um die 'Untätigkeit' lokaler Verwaltungen zu durchbrechen, wenn die Endziele der Politik, so wie sie in dem Dekretentwurf aufgenommen wurden und unter anderem in den Plan der Grundstücks- und Immobilienpolitik Flanderns auszuarbeiten ist, gefährdet zu werden drohen. Der Regelungsentwurf ist daher ein *notwendiges* Instrument für die konkrete Umsetzung der flämischen Befugnisse hinsichtlich der Grundstücks- und Immobilienpolitik, so wie sie in Artikel 6 § 1 I Nr. 6 des Sondergesetzes über die Reform der Institutionen bestätigt wurde.

#### *Marginale Auswirkung*

- 7 - Der Umstand, dass der vollständige Regelungsentwurf bezüglich der Aktivierungsabgabe nur eine *marginale Auswirkung* hat, kann auf einfache Weise aus der Feststellung abgeleitet werden, dass die Aktivierungsabgabe weitgehend dem entspricht, was bereits in Artikel 70bis des Städtebaugesetzes geregelt wurde; das Ganze ist somit sowieso dicht an Artikel 282 des Brüsseler Raumordnungsgesetzbuches beziehungsweise an Artikel 160 des Wallonischen Gesetzbuches über die Raumordnung, den Städtebau und das Erbe angelehnt.

#### *Differenzierte Regelung möglich*

- 8 - Das Konzept der 'Aktivierungsabgabe' eignet sich schließlich für eine *differenzierte Regelung*, weil der Gegenstand der Abgabe deutlich innerhalb der Flämischen Region eingeordnet werden kann. Die Regelung des Dekretentwurfs hat außerdem eine begrenzte Tragweite innerhalb der gesamten Steuerregelungen und betrifft den spezifisch 'regionalen' Bereich der Raumordnung sowie der Grundstücks- und Immobilienpolitik; folglich wird die grundsätzliche und allgemeine föderale Befugnis für die Festlegung der Ausnahmen zur kommunalen Steuerbefugnis nicht oder kaum beeinträchtigt.

Durch eine Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse können die geplante klausulierte Verpflichtung auf Ebene der Einführung der Aktivierungsabgabe und die dekretale Festlegung von Mindestbeträgen für die Abgabe folglich mit großer Sicherheit - innerhalb der bestehenden Auslegungsmuster - untermauert werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament 2008-2009, Nr. 2012/1, SS. 20-22).

B.6. Die in Artikel 3.2.5 § 1 Absatz 2 des fraglichen Dekrets vorgesehene Ermächtigung enthält keine Verpflichtung, eine kommunale Abgabe zur Aktivierung von unbebauten Baugrundstücken in Wohngebieten einzuführen, außer wenn eine Gemeinde sich in der in Artikel 3.2.15 des Dekrets erwähnten Situation befindet.

Die kommunale Steuerautonomie wird hingegen durch die Dekretsregelung beeinträchtigt, insofern dadurch Mindestregeln bezüglich des Betrags der durch die Gemeinden tatsächlich erhobenen Aktivierungsabgaben auferlegt werden. Der Dekretgeber muss diesbezüglich sein Auftreten rechtfertigen durch die Inanspruchnahme der impliziten Befugnisse, deren Notwendigkeit zur Ausübung der eigenen regionalen Befugnisse nachgewiesen werden muss.

B.7.1. Wie aus den in B.5 zitierten Vorarbeiten hervorgeht, hat der Dekretgeber den Standpunkt vertreten, dass die fragliche Regelung ein notwendiges Instrument darstellte für die Verwirklichung der Befugnisse der Flämischen Region in Bezug auf die Grundstücks- und Immobilienpolitik, die in Artikel 6 § 1 I Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen festgelegt sind.

Durch diesen Artikel wird nämlich den Regionen die Zuständigkeit für die Grundstücks- und Immobilienpolitik erteilt, einschließlich der Regelung des Immobilienmarktes, um zu vermeiden, dass sich das Angebot verringert und dass die Preise infolge von Spekulation steigen (*Parl. Dok.*, Kammer, 1977-1978, Nr. 461/20, S. 6).

Im Rahmen einer Regelung, die dazu dient, die Kohärenz und die Effizienz der Bekämpfung von Bodenspekulation zu gewährleisten sowie potenzielle Wohnstandorte durch die Aktivierung von « schlafenden » Grundstücken freizumachen, konnte der Dekretgeber es als notwendig erachten, Mindestbeträge für die durch die Gemeinden erhobenen Aktivierungsabgaben festzulegen, da die Praxis gezeigt hat, dass solche Beträge eine tatsächliche Einhaltung des mit dieser Steuer verfolgten Ziels durch die Steuerpflichtigen und somit die Effizienz der Maßnahme gewährleisten konnten.

B.7.2. Folglich ist die mit der fraglichen Bestimmung eingeführte Dekretsregelung notwendig zur Ausübung der Befugnis für die Grundstücks- und Immobilienpolitik, die in Artikel 6 § 1 I Nr. 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen festgelegt ist.

Aus den in B.5 zitierten Vorarbeiten geht im Übrigen hervor, dass die Angelegenheit sich für eine differenzierte Regelung eignet und dass die Auswirkungen der fraglichen Bestimmung auf die dem föderalen Gesetzgeber vorbehaltene Befugnis marginal sind.

B.8. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 3.2.5 § 1 Absatz 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik verstößt nicht gegen Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 11. Mai 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) E. De Groot