

Geschäftsverzeichnismrn. 2641 und 2646
Urteil Nr. 21/2004 vom 4. Februar 2004

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klagen auf Nichtigerklärung der Artikel 6 bis 11 des Dekrets des Flämischen Rates vom 5. Juli 2002 zur Festlegung der Regeln bezüglich der Dotation und der Verteilung des Flämischen Gemeindefonds, erhoben von den Gemeinden Lennik und Beringen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus dem Vorsitzenden A. Arts und dem Richter und stellvertretenden Vorsitzenden P. Martens, und den Richtern R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klagen und Verfahren*

Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 27. Februar 2003 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 28. Februar 2003 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben die Gemeinde Lennik und die Gemeinde Beringen Klage auf Nichtigkeitklärung der Artikel 6 bis 11 des Dekrets des Flämischen Rates vom 5. Juli 2002 zur Festlegung der Regeln bezüglich der Dotation und der Verteilung des Flämischen Gemeindefonds (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 31. August 2002, zweite Ausgabe).

Diese unter den Nummern 2641 und 2646 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

Die Flämische Regierung hat einen Schriftsatz eingereicht, die Gemeinde Lennik und die Gemeinde Beringen haben jeweils einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 3. Dezember 2003

- erschienen
- . RA P. Vergucht, in Brüssel zugelassen, für die Gemeinde Lennik,
- . RA W. Mertens, ebenfalls *loco* RA M. Boes, in Brüssel zugelassen, für die Gemeinde Beringen,
- . RA B. Staelens, in Brügge zugelassen, für die Flämische Regierung,
- haben die referierenden Richter E. Derycke und R. Henneuse Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden eingehalten.

## II. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

### *Standpunkt der klagenden Parteien*

A.1. Die Gemeinde Lennik (Rechtssache Nr. 2641) und die Gemeinde Beringen (Rechtssache Nr. 2646) beantragen die Nichtigkeitklärung des Artikels 6 §§ 1 und 2 bzw. der Artikel 6 bis 11 des Dekrets vom 5. Juli 2002 zur Festlegung der Regeln bezüglich der Dotation und der Verteilung des Flämischen Gemeindefonds wegen Verstoßes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

A.2. Die klagenden Parteien verweisen darauf, daß die angefochtenen Dekretsbestimmungen einen neuen Verteilerschlüssel für die Dotationen zugunsten der flämischen Gemeinden einführen. Die Kriterien, nach denen der Gemeindefonds verteilt werde, seien in fünf Gruppen eingeteilt, die jeweils eine bestimmte Gewichtung hätten. Diese Kriterien seien (1) die besondere Finanzierung der Großstädte, der Zentrums- sowie der Provinzstädte und der Küstengemeinden, (2) die Zentrumsfunktion (3) die steuerliche Tragkraft, (4) freie Flächen und (5) soziale Kriterien. Nach Darlegung der klagenden Parteien seien diese Kriterien von Fall zu Fall unterschiedlich, nicht objektiv und vernünftig gerechtfertigt, nicht sachdienlich hinsichtlich der Zielsetzung oder unverhältnismäßig dazu.

A.3. Die Gemeinde Lennik nimmt insbesondere Bezug auf das dritte und das fünfte Kriterium.

In bezug auf das dritte Kriterium führt diese Gemeinde an, die Einführung des Katastereinkommens als Verteilerschlüssel schaffe eine ungerechtfertigte Ungleichheit zwischen den verschiedenen Städten und Gemeinden. Die Gemeinde Lennik verweist darauf, daß sie eine ländliche Gemeinde sei, die durch eine schnell ansteigende Zahl Neubauwohnungen während der letzten zwanzig Jahre gekennzeichnet gewesen sei. Für diese Wohnungen sei ein Katastereinkommen festgelegt worden, das der Wirklichkeit entspreche, während die Festlegung des Katastereinkommens für die meisten Wohnungen in großen und mittleren Städten vor mehr als einem halben Jahrhundert vorgenommen worden sei, da seit geraumer Zeit der alle zehn Jahre vorzunehmende Katasterausgleich nicht mehr stattgefunden habe. Folglich sei die Gewichtung des Katastereinkommens für die klagende Gemeinde viel größer als für große und mittlere Städte. Nach Darlegung der Gemeinde Lennik sei das Kriterium des Katastereinkommens insbesondere darauf ausgerichtet, Städte, Zentrumsstädte und Provinzstädte zu bevorteilen.

In bezug auf das fünfte Kriterium übt die Gemeinde Lennik Kritik an Artikel 6 § 1 Nr. 5 Buchstabe d) des angefochtenen Dekrets, in dem die Zahl der Bewohner von sozialen Mietappartements als Kriterium angewandt werde. Diese Gemeinde ist der Auffassung, es sei in keiner Weise zu rechtfertigen, warum der Dekretgeber zwischen Sozialwohnungen und sozialen Mietappartements unterscheide. Sie bemerkt dabei, daß sie als ländliche Gemeinde zahlreiche Sozialwohnungen, jedoch keine sozialen Mietappartements auf ihrem Gebiet habe, so daß sie bei der Verteilung der Dotationen keine Mittel auf der Grundlage der Sozialwohnungen auf ihrem Gebiet erhalte. Die Gemeinde Lennik schlußfolgert, daß auf der Grundlage dieses Kriteriums die Städte gegenüber den ländlichen Gemeinden bevorteilt würden, während die Zielsetzung des Dekretgebers bei der Einführung dieses Kriteriums darin bestanden habe, den sozialen Rückstand der Einwohner zu bekämpfen.

A.4. Die Gemeinde Beringen führt zahlreiche faktische Elemente und Zahlen an, aus denen ihres Erachtens hervorgehe, daß die vom Dekretgeber angewandten fünf Kriterien diskriminierend seien. Jedes dieser Kriterien führe nach Auffassung dieser Gemeinde zu einer willkürlichen Verteilung in Gruppen von Städten und Gemeinden.

In bezug auf das erste Kriterium - die besondere Finanzierung der Zentrumsstädte und der Provinzstädte - ist die Gemeinde Beringen der Auffassung, die Flämische Regierung wende Typologien und ungenaue Beschreibungen an, doch deren Erfüllung erfolge anhand willkürlicher und undeutlicher Elemente, die im Widerspruch zum Wortlaut der Begründung des angefochtenen Dekrets stünden und eine ungerechtfertigte Ungleichheit zwischen der Gemeinde Beringen und den verschiedenen Städten und Gemeinden mit sich brächten.

In bezug auf das zweite Kriterium - die Zentrumsfunktion - führt diese Gemeinde an, das Auslassen des Kriteriums des Grundschulunterrichts und des teilzeitigen Kunstunterrichts sei ein Unterschied, der nicht auf einem objektiven und vernünftig gerechtfertigten Kriterium beruhe, da Gemeinden mit einer hohen Konzentration solcher Unterrichtsformen ungleich behandelt würden gegenüber Städten mit einer Konzentration von Sekundar- und Hochschulunterricht.

In bezug auf das dritte Kriterium - die steuerliche Tragkraft - führt die Gemeinde Beringen an, die ungerechtfertigte Gewichtung, die auf die Zusatzbesteuerung der natürlichen Personen und den Immobilienvorabzug angewandt werde, sowie die Einführung des Kriteriums des Katastereinkommens anstelle der tatsächlich in die Heberolle eingetragenen Beträge würden eine Diskriminierung zwischen den verschiedenen Städten und Gemeinden je nach ihren unterschiedlichen Erträgen in diesem Bereich und je nach der Einstufung des Katastereinkommens schaffen. Gemeinden mit einem niedrigen Katastereinkommen würden benachteiligt gegenüber den reicheren Gemeinden.

In bezug auf das vierte Kriterium - freie Flächen - gebe es nach Darlegung der Gemeinde Beringen keinerlei Rechtfertigung dafür, daß Ackerland, Obstgärten und Erholungsgebiete die gleiche Gewichtung erhielten wie Wälder, Parks und Gewässer, während die Kosten für den Unterhalt der letztgenannten den Haushalt einer Gemeinde am stärksten belasteten, Ackerland und Obstgärten hingegen überwiegend Privateigentum seien.

In bezug auf das fünfte Kriterium - soziale Mietappartements - führt die Gemeinde Beringen an, es werde keinerlei Rechtfertigung vorgelegt dafür, daß das Kriterium auf Hochgebäude (Mietappartements) begrenzt werden müsse. Ihres Erachtens werde somit ein diskriminierender Unterschied eingeführt zwischen Gemeinden, in denen es lediglich soziale Niedriggebäude gebe, und Gemeinden mit überwiegend sozialen Hochgebäuden, während die Begründung des Kriteriums, nämlich die Verbesserung des Lebensumfeldes, in beiden Fällen erfüllt sei.

#### *Standpunkt der Flämischen Regierung*

A.5. Die Flämische Regierung verweist darauf, daß die Kritik der klagenden Gemeinden von ihrer faktischen Situation ausgehe und sich auf eine Darlegung der Folgen der angefochtenen Bestimmungen auf ihre eigene Lage beschränke. Aus einer solchen Vorgehensweise könne nach Darlegung der Flämischen Regierung jedoch nicht abgeleitet werden, warum die bemängelten Behandlungsunterschiede rechtlich diskriminierend sein würden. Insofern dieser Verweis auf faktische Situationen doch als ein Klagegrund angenommen werden sollte, ist die Flämische Regierung der Ansicht, die vom Dekretgeber angewandten Kriterien müßten notwendigerweise von Kategorien ausgehen, die nur vereinfachend und annähernd der Wirklichkeit entsprächen.

A.6. Die Flämische Regierung führt an, es gehöre zur Ermessensfreiheit des Dekretgebers, die zu berücksichtigenden Verteilungskriterien und die anzuwendenden Gewichtungskoeffizienten zu bestimmen. Diese Entscheidung könnte lediglich bemängelt werden, wenn sich ergeben würde, daß die Entscheidung des Dekretgebers offensichtlich falsch oder unvernünftig wäre oder im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung stünde. Nach Auffassung der Flämischen Regierung sei dies keineswegs der Fall.

A.7. In bezug auf das erste Kriterium führt die Flämische Regierung an, die besondere Finanzierung der Zentrumsstädte und der Provinzstädte werde gerechtfertigt durch die Feststellung, daß die Aufgaben, mit denen diese Städte betraut seien, ebenfalls den Einwohnern anderer Gemeinden zugute kämen.

In bezug auf das zweite Kriterium führt die Flämische Regierung an, der Klagegrund entbehre einer faktischen Grundlage, insofern er sich auf den zeitweiligen Kunstunterricht beziehe, der gemäß Artikel 8 § 1 Nr. 2 des angefochtenen Dekrets sehr wohl beim Unterscheidungskriterium « Zentrumsfunktion » berücksichtigt werde. Die Tatsache, daß der Primarunterricht nicht darin aufgenommen worden sei, sei nach Darlegung der Regierung gerechtfertigt, da die meisten Gemeinden diese Art Unterricht vorsähen, so daß er als Unterscheidungskriterium nicht sachdienlich sei.

In bezug auf das dritte Kriterium führt die Flämische Regierung an, die steuerliche Tragkraft einer Gemeinde sei eines der wichtigsten Kriterien, die bei der Aufteilung der Finanzmittel zu berücksichtigen seien. Folglich würden Gemeinden mit einer höheren steuerlichen Tragkraft weniger Mittel aus dem Gemeindefonds erhalten als Gemeinden mit einer geringeren Tragkraft. Die von den klagenden Gemeinden geäußerte Kritik daran, daß die Festlegung des Katastereinkommens in allen Gemeinden nicht in gleicher Weise korrekt erfolge, beeinträchtige nach Auffassung der Flämischen Regierung keineswegs die Gültigkeit dieses Kriteriums, das im übrigen nur eine relative Bedeutung in der Gewichtung habe.

In bezug auf das vierte Kriterium verweist die Flämische Regierung darauf, daß Gemeinden mit vielen freien Flächen finanziell benachteiligt seien im Vergleich zu Gemeinden mit vielen Wohngebieten, insbesondere bezüglich der Steuereinkünfte, und daß die erstgenannten Gemeinden auch mehr Kosten für den Unterhalt dieser freien Flächen aufwenden müßten.

In bezug auf das fünfte Kriterium bemerkt die Flämische Regierung, daß nur eines der fünf « sozialen Kriterien » von den klagenden Parteien bemängelt werde, nämlich dasjenige der sozialen Mietappartements. Lediglich diese Appartements und nicht alle Sozialwohnungen würden berücksichtigt. Die Berücksichtigung sozialer Mietwohnungen würde ausgleichend wirken und demzufolge nicht sinnvoll sein als Unterscheidungskriterien. Im übrigen seien nach Darlegung der Flämischen Regierung insbesondere in den Vierteln mit einer großen Anzahl an sozialen Mietappartements die sozialen Rückstände der Bewohner am höchsten, so daß dort die größten

Anstrengungen unternommen werden müßten, um die Qualität des Lebensumfeldes zu verbessern. Die Feststellung, daß die sozialen Mietapartements im allgemeinen in den städtischen Gebieten konzentriert seien und weniger in den ländlichen Regionen, beeinträchtigt nach Auffassung der Regierung nicht die Gültigkeit dieses Kriteriums.

- B -

*In bezug auf den Gegenstand der Klagen*

B.1. Die erste klagende Partei beantragt die Nichtigkeitserklärung von Artikel 6 §§ 1 und 2 des Dekrets des Flämischen Rates vom 5. Juli 2002 zur Festlegung der Regeln bezüglich der Dotation und der Verteilung des Flämischen Gemeindefonds (Rechtssache Nr. 2641). Die zweite klagende Partei beantragt die Nichtigkeitserklärung der Artikel 6 bis 11 desselben Dekrets (Rechtssache Nr. 2646). Beide Parteien führen einen einzigen Klagegrund auf der Grundlage des Verstoßes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung an.

B.2. Es obliegt dem Hof, den Umfang der Nichtigkeitsklagen anhand des Inhaltes der Klageschriften zu prüfen, insbesondere auf der Grundlage der Darlegung der Klagegründe. Er beschränkt seine Prüfung auf die Bestimmungen, bei denen dargelegt wird, in welcher Hinsicht sie gegen die in den Klagegründen angeführten Bestimmungen verstoßen würden.

Da lediglich gegen die zwei ersten Paragraphen von Artikel 6 des obengenannten Dekrets vom 5. Juli 2002 Klagegründe angeführt werden, beschränkt der Hof seine Prüfung auf diese Bestimmungen. Sollte sich überdies aus der Prüfung der angeführten Klagegründe im einzelnen ergeben, daß nur bestimmte Teile dieser Bestimmungen bemängelt werden, wird die Prüfung gegebenenfalls auf diese Teile beschränkt.

B.3. Die ersten zwei Paragraphen des angefochtenen Artikels lauten:

« Art. 6. § 1. Der Gemeindefonds wird auf der Grundlage der folgenden Kriterien unter die Gemeinden aufgeteilt:

1. 40,8 % für die besondere Finanzierung der Zentrumsstädte und der Küstengemeinden:

a) 30 % gemäß der Anzahl Einwohner in den Gemeinden mit mindestens 200.000 Einwohnern;

b) 1,6 % gemäß der Anzahl Einwohner in den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000;

c) 6,2 % gemäß der Anzahl Einwohner in folgenden Städten: Turnhout, Roeselare, Genk, Ostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mecheln, Aalst und Löwen;

d) 2 % gemäß der Anzahl Einwohner in folgenden Städten: Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ypern, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongern, Vilvoorde und Waregem;

e) 1 % gemäß der Anzahl Einwohner in den Gemeinden, deren Gebiet an das Meer grenzt;

2. 8 % für die Zentrumsfunktion:

a) 4 % gemäß der aktiven Bevölkerung, die in der Gemeinde beschäftigt ist;

b) 4 % gemäß der Anzahl Schüler und Studenten, die eine Schule auf dem Gebiet der Gemeinde besuchen;

3. 30,2 % für die steuerliche Armut:

a) 19 % auf das umgekehrte Verhältnis des Gesamtertrags der Personensteuer der Einwohner in der Gemeinde, ohne die Zusatzsteuern auf die Personensteuern;

b) 11,2 % auf das umgekehrte Verhältnis des gesamten besteuerten Katastereinkommens auf dem Gebiet der Gemeinde;

4. 6 % für freie Flächen auf der Grundlage der Flächen an Wald, Gärten und Parks, Ödflächen, katastrierten Gewässern, Ackerland, Weideland, Erholungsgebieten und Obstgärten;

5. 15 % für soziale Kriterien:

a) 1 % gemäß der Anzahl Personen mit einem VIPO-Statut, mit Ausnahme der Empfänger des Existenzminimums;

b) 4 % gemäß der Anzahl Arbeitslosen mit einem niedrigen Ausbildungsgrad;

c) 3 % gemäß der Anzahl Geburten in benachteiligten Familien;

d) 3 % gemäß der Anzahl Einwohner von sozialen Mietappartements;

e) 4 % gemäß der Anzahl Empfänger des Existenzminimums.

§ 2. Die Basiszahlen entsprechen für alle Kriterien, mit Ausnahme der Kriterien der steuerlichen Armut, der Einheit, auf dem das Kriterium beruht. In § 1 Nr. 1 Buchstaben a), b), c), d) und e), Nr. 2 Buchstaben a) und b), Nr. 5 Buchstaben a), b), d) und e), entspricht die Einheit: Personen; in Nr. 4: Hektar und in Nr. 5 Buchstabe c): Anzahl Geburten.

Für die Kriterien der steuerlichen Armut im Sinne von § 1 Nr. 3 Buchstaben a) und b) werden die Basiszahlen anhand folgender Formeln errechnet:

1. Basiszahl Personensteuer = Einwohner<sup>2</sup>/gesamte in die Heberolle eingetragene Personensteuern, ohne die Zusatzsteuern auf die Personensteuern der Einwohner der Gemeinde;

2. Basiszahl Katastereinkommen = Einwohner<sup>2</sup>/gesamtes steuerbares Katastereinkommen auf dem Gebiet der Gemeinde. »

#### *In bezug auf die Einrede der Flämischen Regierung*

B.4.1. Die Flämische Regierung vertritt den Standpunkt, insbesondere die Darlegungen der zweiten klagenden Partei, in denen die angefochtenen Bestimmungen bemängelt würden, seien nicht annehmbar als Klagegrund, da diese Darlegungen sich darauf beschränkten, auf faktische Elemente und auf die eigene Lage der klagenden Partei zu verweisen.

B.4.2. Um den Erfordernissen nach Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof zu entsprechen, müssen die in der Klageschrift vorgebrachten Klagegründe angeben, welche Vorschriften, deren Einhaltung der Hof gewährleistet, verletzt wären und welche Bestimmungen gegen diese Vorschriften verstoßen würden, und darlegen, in welcher Hinsicht diese Vorschriften durch die fraglichen Bestimmungen verletzt würden.

B.4.3. Zwar führt insbesondere die zweite klagende Partei eine Reihe von Fakten an; dennoch können ihre Darlegungen im übrigen die vorgenannten Bedingungen von Artikel 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 des Schiedshofes erfüllen und somit als ein zulässiger Klagegrund gelten.

B.4.4. Die Einrede ist nicht annehmbar.

#### *Zur Hauptsache*

B.5.1. In den Vorarbeiten wurde das Ziel des Dekrets vom 5. Juli 2002 wie folgt beschrieben:

« [Das] Dekret bezweckt eine gründliche Reform der allgemeinen Finanzierung der Gemeinden über den Flämischen Gemeindefonds, sowohl bezüglich der Festlegung der Dotation als auch bezüglich der Art und Weise der Verteilung der Mittel auf die Gemeinden.

Mit dieser Reform führt die Flämische Regierung einen wichtigen Punkt des flämischen Regierungsabkommens aus. Dieses Abkommen sieht die Reform der Finanzierungsfonds auf der Grundlage einer Reihe von Leitlinien vor: bessere Berücksichtigung der objektiven Steuerkapazität und der steuerlichen Solidarität zwischen den Gemeinden, Inwertsetzung der Zentrumsfunktionen und der Verstärkung, Berücksichtigung der Verwaltungskapazitäten der kleineren, auch ländlichen Gemeinden, Bemühen um die Aufrechterhaltung und Ausdehnung freier Flächen [...].

Mit der Reform des Gemeindefonds möchte die Flämische Regierung unterschiedliche Zielsetzungen auf ausgewogene Weise miteinander in Einklang bringen. » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/1, S. 3)

B.5.2. Die in dem angefochtenen Artikel 6 enthaltenen Regeln für die Verteilung des Gemeindefonds sind in fünf « Kriterien » aufgegliedert, nämlich Kriterien im Zusammenhang mit (1) der Tatsache, daß die Gemeinde Merkmale einer Großstadt, einer Zentrumsstadt, einer Provinzstadt oder einer Küstengemeinde aufweist, (2) Zentrumsfunktion, (3) steuerliche Tragkraft, (4) Vorhandensein von freien Flächen und (5) soziale Kriterien.

Auf der Grundlage der obenerwähnten fünf Regeln und der darin enthaltenen Kriterien und Gewichtungskoeffizienten wird der Anteil jeder Gemeinde am Flämischen Gemeindefonds errechnet.

Der flämische Innenminister hat die Verteilungsregelung wie folgt erläutert:

« Die Verteilung der Mittel auf 308 Gemeinden ist eine heikle Aufgabe, die immer Anlaß zu Streitigkeiten geben wird. Mit der Zunahme des Betrags wird auch die Diskussion über die Verteilung zunehmen.

Bei der Festlegung der Verteilungsregelung führt die Flämische Regierung die ausdrücklich im Regierungsabkommen enthaltenen Grundsätze aus.

Für jede Gemeinde ist eine Basisfinanzierung gewährleistet entsprechend ihrem wichtigen Beitrag zur allgemeinen Politik der öffentlichen Hand. Doch die Verteilung ist in erster Linie auf eine Umverteilung der Mittel ausgerichtet, die über die Erhebung der Steuern bei allen Bürgern erzielt werden. Gemeinden, die infolge einer geringeren steuerlichen Leistungsfähigkeit im Vergleich zu anderen Gemeinden eine geringere Möglichkeit haben, über eigene Steuern selbst ausreichende Mittel zu erwerben, erhalten einen größeren Anteil aus dem Flämischen Gemeindefonds.



Die eigene steuerliche Tragkraft der Gemeinden ist sehr unterschiedlich. Bei einer gleichen Besteuerung durch die zusätzlichen Personensteuern und die Zuschlagshundertstel auf die Immobilienvorabzüge gibt es erhebliche Unterschiede je Einwohner bei den Einnahmen. Dies ist auf Faktoren zurückzuführen, die zum großen Teil nicht von der eigenen Politik abhängen, wie beispielsweise das Einkommensniveau der Einwohner, der Wert der Katastereinkommen, das Vorhandensein von Industrieniederlassungen, die Zentrumsfunktion und das städtische oder ländliche Umfeld. Diese externen Faktoren bestimmen auch in erheblichem Maße die Zusammensetzung der Ausgaben der Gemeinden. Es liegt somit eine deutliche Chancenungleichheit vor.

Die Umverteilung der Mittel ist eine Kernaufgabe der Obrigkeit. Es darf nicht sein, daß ein Bürger infolge eines Unterschieds der Tragkraft und des sozio-ökonomischen Umfeldes seiner Verwaltung für ein gleichwertiges Dienstleistungspaket stark unterschiedliche steuerliche Leistungen zu erbringen hat je nach der Gemeinde, in der er wohnt.

Aus diesem Grund wird der steuerliche Reichtum oder die steuerliche Armut zu einem der Hauptkriterien bei der Verteilung des Flämischen Gemeindefonds. Je mehr Mittel die Gemeinde je Einwohner auf der Grundlage der Personensteuern oder des Katastereinkommens erhalten kann, desto geringer wird der Anteil aus dem Gemeindefonds sein. Dieses Kriterium ist von großer Bedeutung für die finanziell schwächeren Gemeinden, darunter oft die kleinen, ländlichen Gemeinden.

Darüber hinaus wurden in den Gemeindefonds Kriterien unter Berücksichtigung der Ausgangspunkte des Regierungsabkommens aufgenommen:

' Die Großstädte, die Zentrums- und die Provinzstädte erhalten eine besondere Finanzierung. Damit möchte die Flämische Regierung auf bedeutende Weise ihre Zentrumsfunktion berücksichtigen. Diese Gemeinden haben gerade wegen ihrer Zentrumsfunktion bedeutende spezifische Aufträge, die auch erhebliche zusätzliche Ausgaben zur Folge haben. Auch die Küstengemeinden erhalten eine besondere Finanzierung. Diese wird durch ihre touristischen Tätigkeiten und Infrastrukturen gerechtfertigt. '

Die Streichung der besonderen Unterstützung würde die finanzielle Lage in den betreffenden Städten und Gemeinden erheblich schwächen. Die besondere Finanzierung geschieht auf der Grundlage der Anzahl Einwohner. Darüber hinaus wird die Zentrumsfunktion aller Gemeinden über den Grad der Berufstätigkeit sowie die Anzahl Schüler und Studenten berücksichtigt. Die Aufrechterhaltung freier Flächen und der ländlichen Beschaffenheit der Gemeinden wird gewürdigt. Hier gelten Kriterien wie die Fläche von Wäldern, Parks, Ödland, Ackerland, Erholungsgebieten, Obstgärten. Schließlich gibt es soziale Kriterien, die auf der Grundlage von relevanten Kriterien aus dem Sozialen Impulsfonds übernommen wurden. » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/5, SS. 8-9)

B.6.1. Es obliegt dem Dekretgeber, bei der Ausübung seiner Zuständigkeit für die Finanzierung der Gemeinden die Kriterien für die Verteilung der Mittel des Flämischen Gemeindefonds sowie die anwendbaren Gewichtungskoeffizienten festzulegen. Der Dekretgeber verfügt diesbezüglich über eine umfassende Ermessensbefugnis. Der Hof kann einen

Behandlungsunterschied lediglich dann für verfassungswidrig erklären, wenn keine vernünftige Rechtfertigung vorliegt.

B.6.2. Das starre System, das sich unvermeidlich aus der Anwendung der allgemein festgelegten Verteilungskriterien und Gewichtungskoeffizienten ergibt, läßt sich durch die Überlegung rechtfertigen, daß der Dekretgeber eher in Kategorien gesetzgeberisch auftreten möchte, statt die besonderen Merkmale eines jeden einzelnen Falls zu berücksichtigen - in diesem Fall die 308 flämischen Gemeinden -, so daß man annehmen muß, daß - vorbehaltlich eines offensichtlichen Irrtums - diese Kategorien notwendigerweise die unterschiedlichen Situationen nur gewissermaßen annähernd erfassen können.

B.6.3. In dieser Hinsicht ist zu berücksichtigen, daß gewisse Verteilungskriterien, die von den klagenden Gemeinden als diskriminierend erlebt werden, Bestandteil einer globalen Regelung sind. In einem solchen Fall kann es vorkommen, daß die konkrete Anwendung gewisser Kriterien, getrennt betrachtet, für bestimmte Gemeinden weniger günstig ist. Die etwaige Nichtigerklärung eines Teils einer globalen Regelung würde dann das Gleichgewicht stören, das sich möglicherweise aus einer globaleren Betrachtungsweise ergeben würde.

B.7. Die Inanspruchnahme des Verfahrens von Verteilungskriterien ist an sich nicht unvernünftig; allerdings ist zu prüfen, ob die angewandten Kriterien vernünftigerweise zu rechtfertigen sind im Lichte der Artikel 10 und 11 der Verfassung.

#### *In bezug auf das erste Kriterium*

B.8.1. Das erste Kriterium, das als Grundlage für die Verteilung der Mittel des Flämischen Gemeindefonds unter den Gemeinden dient - Gewichtungskoeffizient von 40,8 % - bezieht sich auf « die besondere Finanzierung der Zentrumsstädte und der Küstengemeinden » (Artikel 6 § 1 Nr. 1).

Im Gegensatz zu den übrigen vier Kriterien wird die Einteilung von Gemeinden in Gemeindegruppen ausschließlich auf der Grundlage des ersten Kriteriums gehandhabt. Für die

übrigen Kriterien werden die Anteile für alle 308 flämischen Gemeinden ohne Einteilung in Kategorien berechnet (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/1, S. 16).

Beim ersten Kriterium wird innerhalb jeder der fünf Gruppen von Gemeinden, die in den angefochtenen Bestimmungen unterschieden werden, ein fester Prozentsatz des Gemeindefonds auf der Grundlage der Anzahl Einwohner innerhalb der Gruppe verteilt. Die fünf Gruppen von Gemeinden sind: Gemeinden mit mindestens 200.000 Einwohnern; Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000; Zentrumsstädte; Provinzstädte; Küstengemeinden. Die besondere Finanzierung dieser Gruppen von Gemeinden durch die Verteilungsregelung wurde in den Vorarbeiten mit dem Hinweis auf die Zentrumsfunktion dieser Gemeinden gerechtfertigt; sie müssen aufgrund ihrer Zentrumsfunktion spezifische Aufgaben erfüllen, wie « eine gewisse Mindestinfrastruktur in Sachen Verwaltung, Polizei, Kultur und Erholung aufbauen und betreiben » (*Parl. Dok.*, ebenda, S. 29), die beträchtliche Zusatzausgaben zur Folge haben können. Die Streichung dieser besonderen Unterstützung würde ihre finanzielle Lage im übrigen erheblich schwächen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/1, S. 8; ebenda, Nr. 1148/5, SS. 8-9).

B.8.2. Die zweite klagende Partei weist nicht nach - und der Hof erkennt nicht -, aus welchen Gründen diese Einteilung in Gruppen von Gemeinden nicht vernünftig gerechtfertigt wäre. Die Behauptung, diese Einteilung sei willkürlich und undeutlich und die Gemeinde Beringen würde dadurch diskriminiert im Vergleich zu anderen Gemeinden, reicht nicht aus, um einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu erkennen.

#### *In bezug auf das zweite Kriterium*

B.9.1. Das zweite Kriterium - Gewichtungskoeffizient von 8 % - bezieht sich auf die « Zentrumsfunktion » und umfaßt zwei Unterkriterien: die aktive Bevölkerung, die in der Gemeinde beschäftigt ist, und die Anzahl Schüler und Studenten, die eine Schule auf dem Gebiet der Gemeinde besuchen (Artikel 6 § 1 Nr. 2). Dies bezieht sich insbesondere auf die Schüler des Sekundarunterrichts und Studenten des Hochschulunterrichts (Artikel 8 § 1 Nr. 1).

B.9.2. Die zweite klagende Partei bemängelt lediglich das zweite Kriterium, insofern es den Grundschulunterricht und den teilzeitigen Kunstunterricht nicht berücksichtigt, so daß Gemeinden mit einer hohen Konzentration solcher Formen von Unterricht diskriminiert würden gegenüber Gemeinden mit einer Konzentration von Sekundar- und Hochschulunterricht. Der Hof beschränkt seine Prüfung auf dieses Kriterium.

B.9.3. Das Kriterium auf der Grundlage der Anzahl Schüler und Studenten, die eine Schule auf dem Gebiet der Gemeinde besuchen, mißt die Konzentration der Personen, die in der Gemeinde eine Ausbildung erhalten. Dieses Kriterium steht im Zusammenhang mit dem Umfang der Kosten, die erforderlich sind für den Ausbau einer Mindestinfrastruktur, unter anderem für Verwaltung und Polizei (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/1, S. 19), und soll die Zentrumsfunktion einer Gemeinde in Wert setzen. Auch kleine Gemeinden mit wenig Einwohnern können eine gewisse Zentrumsfunktion haben in bezug auf die umliegenden Gemeinden (ebenda, SS. 20 und 29).

Das Kriterium bezieht sich auf die Schüler und Studenten des Sekundar- bzw. Hochschulunterrichts sowie die Schüler des Unterrichts für soziale Förderung und des teilzeitigen Kunstunterrichtes. In den beiden letztgenannten Kategorien zählen die Unterrichtsteilnehmer für einen halben Gleichwert (Artikel 8 § 1 Nrn. 2 und 3), da es um Unterrichtsformen ohne vollständigen Stundenplan geht (ebenda, SS. 20, 29 und 30). Insofern die zweite klagende Partei anführt, der teilzeitige Kunstunterricht sei insgesamt nicht als Unterscheidungskriterium berücksichtigt worden, ist der Klagegrund folglich faktisch mangelhaft.

Daß der Primarunterricht nicht in das Kriterium aufgenommen wurde, kann durch die Feststellung gerechtfertigt werden, daß die meisten Gemeinden einen solchen Unterricht organisieren, so daß er als Unterscheidungskriterium nicht sachdienlich ist, da es dann eine allzu ausgleichende Wirkung haben würde.

*In bezug auf das dritte Kriterium*

B.10.1. Das dritte Kriterium - Gewichtungskoeffizient von 30,2 % - bezieht sich auf die steuerliche Tragkraft (« steuerliche Armut ») einer Gemeinde (Artikel 6 § 1 Nr. 3).

B.10.2. In den Vorarbeiten wurde dieses Kriterium wie folgt erläutert:

« Der Begriff ' steuerliche Kapazität ' steht in keinem Zusammenhang zu Steuersätzen, der Anzahl erhobener Steuern oder dem tatsächlichen Steuerdruck in einer Gemeinde, sondern bezieht sich auf die Fähigkeit einer Gemeinde, Mittel über Steuern zu erzielen. Da die Zusatzsteuern auf die Personensteuer und die Zuschlagshundertstel auf den Immobilienvorabzug die zwei wichtigsten Steuerarten sind, die einen vollwertigen Vergleich zwischen den Gemeinden ermöglichen, werden diese Steuern als Gradmesser der steuerlichen Tragkraft verwendet.

Eine Gemeinde, deren Einwohner relativ hohe Einkünfte erzielen, wird eine höhere steuerliche Tragkraft haben, auch wenn sie keine zusätzliche Personensteuer erhebt, da der Wert von 1 % Personensteuer je Einwohner hoch ist. Umgekehrt ist eine ' arme ' Gemeinde mit Einwohnern, die wenig Steuern zahlen, steuerlich arm, selbst wenn sie hohe Steuersätze hat. Das gleiche gilt *mutatis mutandis* für den Immobilienvorabzug, der auf dem Katastereinkommen beruht. Dieses letztgenannte Kriterium erhält eine geringere Gewichtung, da die Katastereinkommen nicht mehr aktuell sind.

Der Verteilerschlüssel funktioniert für diese Kriterien im umgekehrten Verhältnis. Je höher 1 % [Personensteuer] der Veranlagung pro Person ist, desto geringer ist der Anteil, den die Gemeinden nach diesen Kriterien erhalten.

[...]

Die große Gewichtung, die diesem Kriterium beigemessen wird, verstärkt die Bedeutung der Umverteilungsrolle des Gemeindefonds. Gemeinden, die über die Möglichkeit verfügen, auf einfachere Weise Mittel zu erzielen, brauchen nämlich nicht in so starkem Maße die Zuschüsse der öffentlichen Hand in Anspruch zu nehmen. » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/1, SS. 20 und 21)

B.10.3. Diese Erläuterungen zeigen, daß das dritte Kriterium nicht einer vernünftigen Rechtfertigung entbehrt. Daran ändert auch die Beschwerde der klagenden Parteien nichts, daß die Festlegung des Katastereinkommens nicht in allen Gemeinden auf die gleiche korrekte Weise erfolge. Wie aus den vorstehenden Vorarbeiten hervorgeht, hat der Dekretgeber nämlich diesem Umstand Rechnung getragen, indem er für das Kriterium des Katastereinkommens eine geringere Gewichtung vorgesehen hat als für das Kriterium der Personensteuer.

*In bezug auf das vierte Kriterium*

B.11.1. Das vierte Kriterium - Gewichtungskoeffizient von 6 % - bezieht sich auf die freien Flächen (Artikel 6 § 1 Nr. 4).

B.11.2. Die Aufnahme dieses Kriteriums wurde in den Vorarbeiten wie folgt gerechtfertigt: Einerseits sind Gemeinden mit großen offenen Flächen finanziell benachteiligt gegenüber Gemeinden mit vielen Wohngebieten, da die erstgenannten Gemeinden keine Einkünfte aus diesem Teil ihres Gebietes erzielen; andererseits kann der Unterhalt der offenen Flächen erhebliche Kosten für die Durchführung bestimmter Maßnahmen zur Folge haben (unter anderem in bezug auf Bodenerosion, das Säubern von Bächen und Kanälen, Wasserwirtschaft, Umweltverschmutzung) (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/1, SS. 21-22).

B.11.3. Der Umstand, daß Ackerland, Obstgärten und Erholungsgebiete die gleiche Gewichtung erhalten wie Wälder, Parks und Gewässer, kann nicht zur Folge haben, daß - im Gegensatz zu den Behauptungen der zweiten klagenden Partei - das vierte Kriterium seine vernünftige Rechtfertigung verlieren würde, unter anderem angesichts des globalen Ansatzes, auf den in B.6.2 und B.6.3 verwiesen wurde.

*In bezug auf das fünfte Kriterium*

B.12.1. Das fünfte Kriterium - Gewichtungskoeffizient von 15 % - bezieht sich auf « soziale Kriterien » die in fünf Regeln konkretisiert sind (Artikel 6 § 1 Nr. 5).

Da die klagenden Parteien lediglich Kritik am vierten Kriterium - Anzahl Bewohner von sozialen Mietappartements (Gewichtungskoeffizient von 3 %) - üben, beschränkt der Hof seine Prüfung darauf.

B.12.2. Nach Darlegung der klagenden Parteien gebe es keine Rechtfertigung dafür, daß der Dekretgeber nur die Anzahl Bewohner von sozialen Mietappartements, jedoch nicht sämtlicher Sozialwohnungen, als Unterscheidungskriterium berücksichtige.

B.12.3. In den Vorarbeiten heißt es hierzu:

« Viertel mit zahlreichen sozialen Mietappartements sind durch den sozialen Rückstand der Bewohner gekennzeichnet. Obwohl diese Wohnungsform auf das gesamte Gebiet verteilt ist, gibt es erhebliche Konzentrationen in Städten, wo auf diese Weise ganze Viertel entstanden sind. Es bedarf kaum einer Erklärung, daß gerade dort die Bemühungen am größten sein müssen, um die Qualität des Lebensumfeldes zu verbessern. » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/1, SS. 22 und 31)

« Man hat sich dafür entschieden, nicht alle Sozialwohnungen zu berücksichtigen, da ein Unterschied zwischen dem städtischen und dem ländlichen Kontext gemacht werden sollte. Die Berücksichtigung aller sozialen Mietwohnungen würde lediglich ausgleichend und somit überflüssig sein. » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/5, S. 12)

Ein Abänderungsvorschlag, der darauf ausgerichtet war, auch die sozialen Mietwohnungen als Kriterium aufzunehmen, wurde abgelehnt (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/3, S. 3; ebenda, Nr. 1148/5, SS. 31-32; ebenda, Nr. 1148/6, S. 3). Der Minister erklärte in diesem Zusammenhang, die sozialen Mietappartements seien in die Verteilungskriterien aufgenommen worden infolge der Eingliederung des Sozialen Impulsfonds in den Gemeindefonds, und man beabsichtige, die soziale Problematik stärker bei der Verteilung des Gemeindefonds zu berücksichtigen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2001-2002, Nr. 1148/5, S. 31).

B.12.4. Aus diesen Elementen geht hervor, daß der Dekretgeber nicht ohne vernünftige Rechtfertigung nur das Kriterium der Anzahl Bewohner von sozialen Mietappartements und nicht sämtlicher Sozialwohnungen berücksichtigt hat.

B.13. Die angefochtenen Kriterien und Regeln, die im ersten Paragraph von Artikel 6 des Dekrets vom 5. Juli 2002 enthalten sind, verstoßen nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Folglich ist auch der zweite Paragraph des obenerwähnten Artikels 6 mit der Verfassung vereinbar, da dieser Paragraph sich darauf beschränkt, die « Basiszahlen » für die im ersten Paragraphen angeführten Kriterien zu definieren.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klagen zurück.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 4. Februar 2004.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts