

Geschäftsverzeichnissnr. 5246
Entscheid Nr. 111/2012 vom 20. September 2012

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf das flämische Dekret vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996, gestellt vom Appellationshof Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul und F. Daoût, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren

In seinem Entscheid vom 27. Oktober 2011 in Sachen der Flämischen Region gegen die öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft « bpost », dessen Ausfertigung am 15. November 2011 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt das Dekret vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 in Bezug auf die von ‘ Die Post ’ – öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft kraft des königlichen Erlasses vom 17. März 2000, bestätigt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 3. Juli 2000 - für das Abgabejah 2001 geschuldete Leerstandsabgabe gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften? ».

(...)

III. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Der Gerichtshof wird gefragt, ob das flämische Dekret vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung vereinbar sei, insofern die öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft « Die Post » für das Abgabejah 2001 eine regionale Abgabe auf den Leerstand einer Immobilie - die so genannte Leerstandsabgabe - zu entrichten habe.

B.2.1. Die vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan anhängige Rechtssache bezieht sich auf eine regionale Abgabe, die aufgrund des Leerstands einer « Wohnung » im Sinne des fraglichen Dekrets für das Abgabejah 2001 zu entrichten wäre. Der Gerichtshof beschränkt seine Prüfung der Vorabentscheidungsfrage auf dieses Jahr und auf diese Situation.

B.2.2. Die betreffende Abgabe wird für das Abgabejah 2001 in den Artikeln 24 bis 44 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 in der vor den Abänderungen durch das Dekret vom 7. Mai 2004 « zur Abänderung des Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 und des Dekrets van 15. Juli 1997 zur Einführung des flämischen Wohngesetzbuches bezüglich der Bekämpfung des Leerstands und Verfalls und der Unbewohnbarkeit von Gebäuden und/oder Wohnungen » geltenden Fassung geregelt.

B.3.1. Artikel 25 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 in der in der vorliegenden Rechtssache anwendbaren Fassung bestimmt:

«Die Flämische Region erlegt eine Abgabe auf leer stehende und/oder verwahrloste Gebäude sowie leer stehende, verwahrloste, ungeeignete und/oder unbewohnbare Wohnungen, die in ein hierzu bestimmtes Verzeichnis im Sinne des Unterabschnitts 3 dieses Abschnitts eingetragen wurden, auf ».

B.3.2. Eine Wohnung wird in Artikel 24 Nr. 6 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 definiert als «jedes Immobiliargut oder jeder Teil davon, das bzw. der hauptsächlich dazu bestimmt ist, als Wohnung einer Familie oder einer allein stehenden Person zu dienen ».

Laut Artikel 30 § 2 Absatz 1 des Dekrets gilt eine Wohnung grundsätzlich als leer stehend, wenn sie während mindestens zwölf aufeinander folgender Monate nicht tatsächlich gemäß der Wohnfunktion benutzt wird.

Ein solcher Leerstand führt zu der fraglichen Abgabe. Die Abgabepflichtigen sind die Inhaber eines dinglichen Rechts (Volleigentum, Nießbrauch, Erbbaurecht oder Erbpachtrecht) an der betreffenden Wohnung (Artikel 27 des Dekrets).

B.4.1. Die durch das Dekret vom 22. Dezember 1995 eingeführte Abgabe auf leer stehende Wohnungen ist Bestandteil «einer integralen Politik zur Verbesserung der Lebens- und Umgebungsqualität » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, S. 16). Nach Darlegung des Dekretgebers sind die Verwahrlosung, das Leerstehen 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 » (ebenda, SS. 15-16).

Aus den Vorarbeiten geht ferner hervor, dass die fragliche Abgabe «Bestandteil [...] der Politik gegen leer stehende Wohnungen über Geschäften ist, was eine der Hauptformen des Leerstehens ist » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/12, S. 26):

«Sobald ein Teil eines Gebäudes als Wohnung angesehen werden kann, finden auf diesen Teil die Regeln für leer stehende Wohnungen Anwendung, während für den übrigen Teil die Regeln für ein Gebäude anwendbar bleiben (Regel der 50 Prozent). Dies ist wichtig für Wohnungen über Geschäften » (ebenda, S. 28).

Der Dekretgeber möchte somit «dem Auszug der wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen » entgegenwirken, «insbesondere in den Großstädten » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1995-1996, Nr. 147/1, S. 16).

B.4.2. Mit der Leerstandsabgabe verfolgt der Dekretgeber eine dreifache Zielsetzung: Die Abgabe hat zunächst eine abschreckende Wirkung, zweitens wirkt sie bestrafend bei denjenigen, die durch Leerstand und Verwahrlosung zum Niedergang der Lebens- und Umfeldqualität beitragen, und drittens dient 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).

Da die Abgabe nicht zu entrichten ist, wenn die Inhaber eines dinglichen Rechts an einer Wohnung sich nach der von der Flämischen Region geführten Politik richten, indem sie insbesondere dafür Sorge tragen, dass eine Wohnung nicht leer steht, bezweckt der Dekretgeber mit der Abgabe nur nebensächlich den Erwerb von Finanzmitteln. Die Abgabe zielt an erster Stelle darauf ab, das Verhalten der Inhaber eines dinglichen Rechts an einer Wohnung zu beeinflussen, und zwar im Rahmen der verfolgten Politik zur Verbesserung der Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes.

B.5. Indem der Dekretgeber im Hinblick auf die Führung einer Politik zur Verbesserung der Qualität des Lebens- und Wohnumfeldes den Leerstand von Wohnungen mit einer regionalen Abgabe belegt, hat er eine Maßnahme ergriffen, die grundsätzlich in den Rahmen der in Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen den Regionen verliehenen Befugnis in Bezug auf « das Wohnungswesen und die Aufrechterhaltung der Ordnung in Wohnungen, die eine Gefahr für die öffentliche Sauberkeit und Gesundheit darstellen » passt. Diese Maßnahme hat grundsätzlich genauso wenig zur Folge, dass es anderen Behörden außerordentlich erschwert würde, die ihnen anvertraute Politik zweckmäßig zu führen.

Wie der Gerichtshof in seiner Entscheid Nr. 75/2006 bereits erkannt hat, kann « unter Berücksichtigung der Verpflichtung, die aufgrund von Artikel 23 Absatz 3 Nr. 3 der Verfassung für die Gesetzgeber - insbesondere für die Regionalgesetzgeber - gilt, das Recht auf eine angemessene Wohnung zu gewährleisten, und unter Berücksichtigung der diesbezüglichen regionalen Zuständigkeiten, die sich aus Artikel 134 der Verfassung und Artikel 6 § 1 IV des Sondergesetzes vom 8. August 1980 ergeben, [...] eine regionale Gebühr auf leer stehende Wohnungen grundsätzlich als eine vernünftig gerechtfertigte Maßnahme angesehen werden » (B.5).

B.6. Im vorliegenden Fall hat der Gerichtshof jedoch zu prüfen, ob die fragliche Abgabe mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung vereinbar ist, insofern « Die Post » sie zu entrichten hat.

B.7.1. Im fraglichen Dekret ist nicht ausdrücklich vorgesehen, dass « Die Post » von der darin geregelten Abgabe befreit wird.

B.7.2. Sowohl der Ministerrat als auch « bpost » bringen jedoch vor, dass sich die Befreiung von « Die Post » aus Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Juli 1971 zur Gründung des Unternehmens « Die Post » ergebe.

B.8.1. In seiner ursprünglichen Fassung bestimmte Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Juli 1971 zur Gründung der Postregie:

« Die Regie wird dem Staat gleichgestellt für die Anwendung der Gesetze über die Steuern, Gebühren und Abgaben zugunsten des Staates, der Provinzen und der Gemeinden ».

B.8.2. Artikel 130 des Gesetzes vom 21. März 1991 zur Umstrukturierung bestimmter öffentlicher Wirtschaftsunternehmen bestimmt:

« Die Wörter ‘ Postregie ’, ‘ Postverwaltung ’ und ‘ Postscheckamt ’ werden in allen Artikeln des Gesetzes vom 6. Juli 1971 zur Gründung der Postregie, des Gesetzes vom 26. Dezember 1956 über den Postdienst und des Gesetzes vom 2. Mai 1956 über den Postscheck durch die Wörter ‘ DIE POST ’ ersetzt.

Die Wörter ‘ Postregie ’, ‘ Postverwaltung ’, ‘ Postscheckamt ’ und ‘ Regie ’, werden, wenn sie sich auf die Postregie beziehen, durch die Wörter ‘ DIE POST ’ in allen Gesetzen und Verordnungen ersetzt ».

Dieses Gesetz hat nicht Artikel 15 des vorerwähnten Gesetzes vom 6. Juli 1971 aufgehoben.

B.9. Zur Beantwortung der vom vorlegenden Rechtsprechungsorgan gestellten Vorabentscheidungsfrage ist vorher zu prüfen, ob Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Juli 1971, dahingehend ausgelegt, dass er « Die Post » von der durch die Flämische Region eingeführten Leerstandsabgabe befreit, an sich mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung vereinbar ist.

Da die vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan anhängige Rechtssache sich auf eine Abgabe bezieht, die für das Abgabegahr 2001 zu entrichten wäre, prüft der Gerichtshof den vorerwähnten Artikel 15 in der Fassung vor dessen Abänderungen durch die Programmgesetze vom 24. Dezember 2002 und vom 27. Dezember 2005 und durch das Gesetz vom 1. April 2007.

B.10. Artikel 170 § 2 der Verfassung bestimmt:

« Eine Steuer zugunsten der Gemeinschaft oder der Region darf nur durch ein Dekret oder durch eine in Artikel 134 erwähnte Regel eingeführt werden.

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

Kraft dieser Bestimmung verfügen die Gemeinschaften und Regionen über eine eigene Steuerhoheit, außer in den Fällen, in denen das Gesetz die als notwendig sich erweisenden Ausnahmen bestimmt hat oder im Nachhinein bestimmt.

B.11. Aus den Vorarbeiten wird ersichtlich, dass Artikel 170 § 2 der Verfassung angesehen werden muss als « eine Art Verteidigungsmechanismus [des Staates] [...] gegenüber den verschiedenen anderen Verwaltungsebenen, um eine eigene Steuerangelegenheit zu behalten » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1979, 10, Nr. 8/4°, S. 4). Abänderungsanträge, mit denen eine Liste von Steuergegenständen für die Gemeinschaften und Regionen vorgeschlagen wurde, wurden abgewiesen (*Ann.*, Kammer, 1979-1980, Sitzung vom 22. Juli 1980, SS. 2705-2713). Mehrmals wurde hervorgehoben, dass Artikel 170 § 2 Absatz 2 der Verfassung angesehen werden musste als ein « regulierender Mechanismus »:

« Er ist ein notwendiges Instrument. 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, 1979-1980, Sitzung vom 22. Juli 1980, S. 2707; siehe auch *Ann.*, Senat, 1979-1980, Sitzung vom 28. Juli 1980, SS. 2650-2651).

Der Verfassungsgeber hat deshalb mit Artikel 170 § 2 Absatz 2 dem Steuergesetz Vorrang vor dem Steuerdekret einräumen wollen und Ausnahmen von der in Absatz 1 von Artikel 170 § 2 festgelegten Steuerzuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen ermöglichen wollen. Der föderale Gesetzgeber kann somit nicht nur bestimmte Steuerbereiche dem den Gemeinschaften und Regionen eigenen Steuerwesen entziehen, sondern ebenfalls bestimmen, dass dieses Steuerwesen für bestimmte Kategorien Steuerpflichtiger nicht gilt. Außerdem kann der Gesetzgeber sowohl die Einführung einer Regionalsteuer *a priori* verbieten als auch Ausnahmen von schon eingeführten Regionalsteuern festlegen.

B.12. Der Verfassung zufolge setzt die Ausübung dieser Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers jedoch den Nachweis der « Notwendigkeit » voraus.

Ein Abänderungsantrag, dem zufolge das in Artikel 170 § 2 Absatz 2 der Verfassung genannte Gesetz ein mit besonderer Mehrheit angenommenes Gesetz sei, wurde zwar abgewiesen (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1979, 10, Nr. 8/2°, S. 1; *Ann.*, Kammer, 1979-1980, Sitzung vom 22. Juli 1980, S. 2706), aber in den Vorarbeiten wurde betont, dass « das Gesetz, das in Artikel 110 § 2 Absatz 2 gemeint wird, [...] ein

Grundlagengesetz [ist] und es [...] für den Gesetzgeber nicht einfach sein [wird], Gemeinschaften und Regionen Beschränkungen aufzuerlegen » (*Parl. Dok.*, Kammer, Sondersitzungsperiode 1979, 10, Nr. 8/4°, S. 4).

Während der Vorarbeiten zum Sondergesetz vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen erklärte der Minister, dass « aufgrund von Absatz 2 von Artikel 110 § 2 der Verfassung [...] dem nationalen Gesetzgeber allerdings die Möglichkeit geboten [wird], Ausnahmen von dieser allgemeinen und völligen Steuerzuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen festzulegen ». Er fügte hinzu: « Diese Möglichkeit des Gesetzgebers bleibt jedoch begrenzt, denn er muss die Notwendigkeit der Ausnahmen nachweisen können. Außerdem soll hervorgehoben werden, dass den allgemein akzeptierten Interpretationsregeln zufolge Ausnahmen restriktiv interpretiert werden müssen » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1988-1989, Nr. 635/17, S. 175).

Daraus ergibt sich, dass das auf dieser Verfassungsgrundlage angenommene föderale Gesetz restriktiv ausgelegt werden muss, da es die Steuerautonomie der Gemeinden begrenzt.

B.13.1. Artikel 15 des vorerwähnten Gesetzes vom 6. Juli 1971 bezweckte, die Postregie von den Steuern zu befreien, denen der Staat nicht unterliegt.

B.13.2. Bei der Annahme des Gesetzes vom 21. März 1991 hat der föderale Gesetzgeber darauf verzichtet, Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Juli 1971 aufzuheben, und außerdem in Bezug auf ein vergleichbares öffentliches Unternehmen - Belgacom -, dessen Situation durch dasselbe Gesetz geregelt wurde, den Standpunkt vertreten, dass die Steuerbefreiung durch die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben, die dem Unternehmen auferlegt worden seien, gerechtfertigt sei (*Parl. Dok.*, Kammer, 1989-1990, Nr. 1287/10, SS. 104 und 197). Er hat somit die Befugnis angewandt, die ihm Artikel 170 § 2 Absatz 2 der Verfassung gewährt, um zu vermeiden, dass der Vorzugsstatus, den er der Postregie gewährt hatte, durch Steuern zugunsten anderer Steuerbehörden beeinträchtigt würde.

B.13.3. Der föderale Gesetzgeber konnte 1991 grundsätzlich davon ausgehen, dass wie 1971 die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung dieser Befreiung erwiesen war, da « Die Post » einen öffentlichen Dienst darstellt, dessen Güter einer Dienstleistung für die Bevölkerung dienen, und dass ihr unterschiedlicher Status es rechtfertigte, besondere Regeln auf sie anzuwenden; obwohl einige ihrer Tätigkeiten denjenigen anderer Marktteilnehmer gleichen, ist sie dennoch gemäß dem Gesetz vom 21. März 1991 und den aufgrund dieses Gesetzes geschlossenen Geschäftsführungsverträgen an eine Reihe von Verpflichtungen gebunden, die den anderen Marktteilnehmern nicht obliegen, jedoch eine ausgebaute Infrastruktur voraussetzen, die sich auf

das gesamte Staatsgebiet erstreckt und allen Bürgern den Zugang zu den angebotenen Dienstleistungen gewähren soll.

Die Umwandlung von « Die Post » in eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft durch königlichen Erlass vom 17. März 2000 tut dem keinen Abbruch, da sie die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben, mit denen « Die Post » betraut ist, nicht wesentlich geändert hat.

B.13.4. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die für « Die Post » geltende Befreiung von den Regionalsteuern, die sie bei der Erfüllung ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgaben zu entrichten hätte, einer Notwendigkeit im Sinne von Artikel 170 § 2 Absatz 2 der Verfassung entspricht.

B.14. Der Gerichtshof hat jedoch zu prüfen, ob dies auch für die fragliche Leerstandsabgabe gilt.

B.15.1. Wie bereits in B.4.2 festgestellt wurde, bezweckt die Leerstandsabgabe nicht in erster Linie den Erwerb von Finanzmitteln, da sie vor allem das Verhalten der Inhaber einer dinglichen Rechts an einer Wohnung beeinflussen soll. Es ist dieser Abgabe inhärent, dass sie nicht zu entrichten ist, wenn der Betreffende sich nach der Politik richtet, die die öffentliche Hand damit zu führen bezweckt.

B.15.2. Da « Die Post » die Leerstandsabgabe nur dann zu entrichten hat, wenn sie sich nicht nach der von der Flämischen Region geführten Politik richtet, und da die von der Flämischen Region mit dieser Abgabe verfolgten Ziele « Die Post » nicht wesentlich an der Erfüllung der durch das Gesetz und die Geschäftsführungsverträge ihr zugeteilten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben hindern - eine leer stehende Wohnung wird nämlich *per definitionem* nicht zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben verwendet -, ist die Notwendigkeit der Befreiung des Unternehmens « Die Post » von der fraglichen Abgabe im vorliegenden Fall nicht erwiesen.

B.16. Da - wie aus den in B.12 angeführten Vorarbeiten hervorgeht - die vom föderalen Gesetzgeber vorgesehenen Ausnahmen von der Steuerzuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen restriktiv auszulegen sind, ist Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Juli 1971 jedoch auch dahingehend auszulegen, dass die damit bezweckte Befreiung nicht für die Regionalabgabe auf den Leerstand einer Wohnung gilt, da diese Abgabe keinen Gegenstand betrifft, der in den Rahmen der Ausübung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben des Unternehmens « Die Post » fällt.

B.17. Daraus ergibt sich, dass das Dekret vom 22. Dezember 1995 nicht gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung verstößt, insofern die öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft « Die Post » für das Abgabegahr 2001 eine regionale Leerstandabgabe zu entrichten hat.

B.18. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel 22 bis 44 des flämischen Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996, in der vor den Abänderungen durch das Dekret vom 7. Mai 2004 « zur Abänderung des Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996 und des Dekrets van 15. Juli 1997 zur Einführung des flämischen Wohngesetzbuches bezüglich der Bekämpfung des Leerstands und Verfalls und der Unbewohnbarkeit von Gebäuden und/oder Wohnungen » geltenden Fassung, verstoßen nicht gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung, insofern die öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft « Die Post » für das Abgabegjahr 2001 eine regionale Leerstandabgabe zu entrichten hat.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 20. September 2012.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt