

|   |
|---|
| Geschäftsverzeichnissnr. 5824                   |
| Entscheid Nr. 183/2014<br>vom 10. Dezember 2014 |

## ENTSCHEID

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 5. Juli 2013 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Dekrets vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Betriebsgebäuden (Ersetzung von Artikel 2 Nr. 9 des Dekrets vom 19. April 1995 – Begriff «Eigentümer»), erhoben vom «Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und J. Spreutels, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 29. Januar 2014 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 30. Januar 2014 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob der « Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen », unterstützt und vertreten durch RA C. Lesaffer, in Antwerpen zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 5. Juli 2013 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Dekrets vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Betriebsgebäuden (Ersetzung von Artikel 2 Nr. 9 des Dekrets vom 19. April 1995 – Begriff « Eigentümer »), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 29. Juli 2013.

Die Flämische Regierung, unterstützt und vertreten durch RA M. Storme, in Gent zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagende Partei hat einen Erwiderungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 17. September 2014 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter E. De Groot und J.-P. Moerman beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 8. Oktober 2014 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 8. Oktober 2014 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachgebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

## II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Klage ist gegen Artikel 2 Nr. 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 5. Juli 2013 zur Abänderung verschiedener Bestimmungen des Dekrets vom 19. April 1995 zur Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Betriebsgebäuden gerichtet.

Diese Bestimmung ersetzt Artikel 2 Nr. 9 des Dekrets vom 19. April 1995 wie folgt:

«9. Eigentümer: der Inhaber eines der folgenden dinglichen Rechte in Bezug auf ein Betriebsgebäude:

- a) das Volleigentum;
- b) das Erbbau- oder Erbpachtrecht;
- c) der Nießbrauch; ».

B.1.2. Die vorerwähnte Definition ist im Rahmen der Regelung über die Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Betriebsgebäuden wichtig, da der « Eigentümer » eines nicht benutzten oder verwahrlosten Betriebsgebäudes in dieser Regelung als der Schuldner der so genannten Leerstandsabgabe angegeben wird.

B.2.1. Der einzige Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Die klagende Partei führt an, die angefochtene Bestimmung führe in der Auslegung, dass der Volleigentümer eines Betriebsgebäudes nicht als der Eigentümer im Sinne des Dekrets vom 19. April 1995 anzusehen sei, wenn der Grundstückseigentümer dem Eigentümer des Betriebsgebäudes eine Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut gewährt habe, einen nicht gerechtfertigten Behandlungsunterschied ein zwischen den Konzessionsgebern und den bloßen Eigentümern des Grundstücks, indem die Erstgenannten steuerpflichtig seien und die Letztgenannten nicht. Darüber hinaus ist sie der Auffassung, dass diese Bestimmung in dieser Auslegung einen nicht gerechtfertigten Behandlungsunterschied einführe zwischen einerseits den Volleigentümern, den Nießbrauchern, den Erbpächtern und den Erbbauberechtigten von Betriebsgebäuden und andererseits den Konzessionsinhabern, die Eigentümer eines Betriebsgebäudes seien, da die Erstgenannten steuerpflichtig seien und die Letztgenannten nicht.

B.2.2. In ihrer Klageschrift führt die klagende Partei an, dass die angefochtene Bestimmung jedoch auch in dem Sinne ausgelegt werden könne, dass der Konzessionsinhaber, der Volleigentümer eines Betriebsgebäudes sei, das sich auf einem Teil des öffentlichen Eigentums befinde, das Gegenstand einer Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut sei, sehr wohl als Eigentümer im Sinne des Dekrets vom 19. April 1995 anzusehen sei und dass nur er, und somit nicht der Konzessionsgeber, als Steuerpflichtiger der Leerstandsabgabe gelten müsse. Sie ist der Auffassung, dass die angefochtene Bestimmung in dieser Auslegung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar sei.

B.3. Die Flämische Regierung führt an, dass die klagende Partei in ihrem Klagegrund der angefochtenen Bestimmung eine Tragweite verleihe, die sie nicht habe. Nach ihrer Auffassung könne diese Bestimmung nur in dem Sinne ausgelegt werden, dass der Konzessionsinhaber, wenn er Volleigentümer des Betriebsgebäudes sei, der Schuldner der Leerstandsabgabe sei.

B.4.1. Aufgrund von Artikel 2.6.1.0.1 des Dekrets der Flämischen Region vom 13. Dezember 2013 zur Einführung des Flämischen Steuerkodex (nachstehend: Flämischer Steuerkodex) wird eine Leerstandsabgabe auf die im Inventar angeführten Betriebsgebäude erhoben. Dieser Inventar wird gemäß den Artikeln 3 und 4 des Dekrets vom 19. April 1995 durch den « Departement Raumordnung, Wohnungspolitik und unbewegliches Erbe » der flämischen Verwaltung auf der Grundlage der durch die Gemeinden aufgestellten Listen der auf ihrem Gebiet gelegenen nicht benutzten und/oder verwaarlosten Betriebsgebäude erstellt.

B.4.2. Aufgrund von 2.6.2.0.1 des Flämischen Steuerkodex ist der Steuerpflichtige derjenige, der am 1. Januar des Steuerjahres Eigentümer der Betriebsgebäude ist, die dieser Abgabe unterliegen.

Aufgrund von Artikel 1.1.0.0.3 Absatz 2 des Flämischen Steuerkodex sind die in Titel 2 Kapitel 6 (« Leerstandsabgabe Betriebsgebäude ») dieses Kodex angewandten Begriffe gemäß dem Dekret vom 19. April 1995 auszulegen.

Der Begriff « Eigentümer » in Artikel 2.6.2.0.1 des Flämischen Steuerkodex ist folglich in dem Sinne zu verstehen, wie er in Artikel 2 des Dekrets vom 19. April 1995 definiert wird. Die angefochtene Bestimmung betrifft diese Definition.

B.5.1. In den Vorarbeiten wurde die angefochtene Bestimmung wie folgt begründet:

« Das Dekret vom 19. April 1995 enthält in Artikel 2 Nr. 9 folgende Definition des Begriffs ‘ Eigentümer ’: ‘ derjenige, der ein vollständiges oder teilweises bloßes Eigentumsrecht an dem betreffenden unbeweglichen Gut geltend machen kann; ’.

Das Dekret enthält jedoch keine Definition dessen, was unter ‘ dem betreffenden unbeweglichen Gut ’ zu verstehen ist, sodass unklar ist, ob darunter die Gebäude, das Grundstück oder beide zu verstehen sind.

Da der Inhalt dieses ‘ bloßen Eigentumsrechtes ’ nicht deutlich ist, ist auch nicht deutlich, wer abgabepflichtig ist. Die jährliche Abgabe auf unbewegliche Güter, die in das Inventar aufgenommen wurden, entfällt nämlich auf den Eigentümer der unbeweglichen Güter, die der Abgabe unterliegen (Artikel 15 § 2 des Dekrets vom 19. April 1995).

Der undeutliche Inhalt des Begriffs ‘ Eigentümer ’ hat hauptsächlich Folgen bei der Bestimmung des Abgabepflichtigen im Falle von aufgeteilten Eigentumsrechten, beispielsweise bei Erbbau oder Erbpacht. Im Falle des Erbbaus bleibt der Erbbaurechtgeber Eigentümer des Grundstücks und besitzt der Erbbauberechtigte ein zeitweiliges Eigentumsrecht in Bezug auf die von ihm errichteten Gebäude und gegebenenfalls die bereits bestehenden Gebäude. Im Falle der Erbpacht bleibt der Erbpachtgeber Eigentümer des Grundstücks und besitzt der Erbpächter ein zeitweiliges Eigentumsrecht in Bezug auf die Gebäude.

Je nach dem Inhalt, den man dem Begriff 'Eigentümer' verleiht, ist entweder der Erbbaurechtgeber bzw. Erbpachtgeber (als Eigentümer des Grundstücks) abgabepflichtig oder der Erbbauberechtigte bzw. Erbpächter (als Eigentümer des Gebäudes).

Das Dekret kann jedoch in dem Sinne verstanden werden, dass die angesprochene Person Eigentumsrechte entweder am Grundstück oder an den Gebäuden geltend machen kann. In dieser Auslegung ist sowohl der Eigentümer des Grundstücks als auch der Erbpächter bzw. Erbbauberechtigte abgabepflichtig. Bei dieser Sichtweise stellt sich wiederum ein Problem in Bezug auf die gesamtschuldnerische Haftung (Artikel 15 § 2 zweiter Satz des Dekrets vom 19. April 1995), da der Erbbaurechtgeber und der Erbbauberechtigte nicht Eigentümer derselben unbeweglichen Güter sind.

Um weitere Diskussionen auszuschließen und den Betrieben künftig Rechtssicherheit zu bieten, ist es angebracht, das Dekret zu verdeutlichen.

Da häufig der Eigentümer des Gebäudes für den Leerstand oder die Verwahrlosung der Betriebsräume und nicht der Eigentümer des Grundstücks verantwortlich ist, ist es angebracht, den Volleigentümer des Betriebsgebäudes, den Erbbauberechtigten und den Erbpächter als abgabepflichtig zu bestimmen.

Es entspricht ebenfalls eher der Zielsetzung des Dekretgebers, falls ein Nießbrauchrecht auf das betreffende Betriebsgebäude verliehen wurde, den Nießbraucher dafür heranzuziehen und nicht den bloßen Eigentümer. Ein Leerstand kann nämlich nur zustande kommen, wenn der Nießbraucher seiner Pflicht, das Betriebsgebäude mit der Sorgfalt eines guten Familienvaters zu verwalten, nicht nachkommt. Dies gilt ebenfalls für die Verwahrlosung, wenn sie auf einen mangelhaften Unterhalt zurückzuführen ist.

Im Fall der Vermietung des Betriebsgebäudes bleibt der Eigentümer für den strukturellen Unterhalt verantwortlich, so dass es angebracht ist, in diesem Fall nicht den Mieter, sondern den Eigentümer als abgabepflichtig zu bezeichnen.

Eine Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut ist ein administrativer Vertrag, durch den die Behörde einer Person das Recht gewährt, einen Teil des öffentlichen Eigentums zeitweilig und auf eine Weise, die das Recht anderer ausschließt, in Gebrauch zu nehmen, und der aus Gründen, die aus dem öffentlichen Interesse abgeleitet sind, einseitig rückgängig gemacht werden kann. Ein wesentliches Merkmal der Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut besteht darin, dass die Behörde, die eine Konzession gewährt, jederzeit, unmittelbar und einseitig den Konzessionsvertrag beenden kann, dies jedes Mal, wenn das Allgemeininteresse dies erfordert bzw. rechtfertigt. Angesichts der unsicheren Beschaffenheit der Rechte des Konzessionsinhabers ist es nicht angebracht, diesen als abgabepflichtig zu betrachten.

Mit der neuen Definition des Begriffs 'Eigentümer' wird auch der Regelung im Rahmen der Abgabe zur Bekämpfung und Verhütung der Nichtbenutzung und Verwahrlosung von Gebäuden und/oder Wohnungen (Artikel 27 § 1 Absatz 1 des Dekrets vom 22. Dezember 1995 zur Festlegung von Bestimmungen zur Begleitung des Haushalts 1996) entsprochen. In dieser Regelung im Zusammenhang mit verwahrlosten Gebäuden und/oder Wohnungen wird der Inhaber eines der nachstehend angeführten dinglichen Rechte in Bezug auf ein Gebäude und/oder eine Wohnung als Abgabepflichtiger betrachtet:

- das Volleigentum;

- das Erbbau- oder Erbpachtrecht;
- der Nießbrauch.

Es wird vorgeschlagen, eine gleichartige Regelung für Betriebsgebäude aufzunehmen. [...]

[...]

Gleichzeitig wird eine Definition von ‘ Betriebsgebäude ’ eingefügt. Hierunter versteht man jedes Gebäude oder jeden Teil eines Gebäudes, in dem eine Wirtschaftstätigkeit stattgefunden hat oder stattfindet. Da es in der Praxis bisweilen vorkommt, dass ein Teil eines Gebäudes an einen anderen Eigentümer übertragen wird und somit eine getrennte Einheit darstellt, wird in der Definition auch ‘ ein Teil eines Gebäudes ’ als Möglichkeit aufgenommen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2012-2013, Nr. 2052/1, SS. 3-5).

B.5.2. Daraus geht hervor, dass der Dekretgeber mit der angefochtenen Bestimmung der Rechtsunsicherheit ein Ende setzen wollte, die bei der Bestimmung des Steuerpflichtigen entstanden war, wenn die Person, die dingliche Rechte an dem Betriebsgebäude besitzt, nicht der Eigentümer des Grundstücks ist, auf dem dieses Gebäude errichtet wurde, wobei diese Rechtsunsicherheit sich aus der zuvor im Dekret vom 19. April 1995 enthaltenen Definition des Begriffs « Eigentümer » ergab. Ausgehend davon, dass gewöhnlich « der Eigentümer des Gebäudes für den Leerstand oder die Verwahrlosung der Betriebsräume und nicht der Eigentümer des Grundstücks verantwortlich ist », hat er es als angebracht erachtet, den Volleigentümer des Betriebsgebäudes, den Erbbauberechtigten, den Erbpächter und den Nießbraucher als Steuerpflichtige zu bestimmen.

B.6.1. Eine Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut ist ein administrativer Vertrag, durch den die Behörde einer Person das Recht gewährt, einen Teil des öffentlichen Eigentums zeitweilig und auf eine Weise, die das Recht anderer ausschließt, in Gebrauch zu nehmen, und der aus Gründen, die aus dem öffentlichen Interesse abgeleitet sind, einseitig rückgängig gemacht werden kann.

B.6.2. Aus der Rechtsprechung des Kassationshofes geht hervor, dass ein Erbbaurecht auf ein Gut des öffentlichen Eigentums festgelegt werden kann, sofern dieses Recht dessen Zweckbestimmung für die Nutzung aller nicht verhindert (Kass., 18. Mai 2007, *Arr. Cass.*, 2007, Nr. 257).

Obwohl eine Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut an sich keine dinglichen Rechte entstehen lässt, (Kass., 17. März 1924, *Pas.*, 1924, I, S. 256), kann der Konzessionsgeber

dem Konzessionsinhaber das Recht gewähren, auf dem betreffenden Teil des öffentlichen Eigentums ein Gebäude zu errichten, dessen Volleigentümer zeitweilig der Konzessionsinhaber aufgrund eines damit verbundenen Erbbaurechtes ist.

B.7.1. Wie in B.4.2 angeführt wurde, ist der Schuldner der Leerstandsabgabe aufgrund von Artikel 2.6.2.0.1 des Flämischen Steuerkodex derjenige, der am 1. Januar des Steuerjahres Eigentümer der Betriebsgebäude ist, die dieser Abgabe unterliegen.

Aufgrund von Artikel 2 Nr. 15 des Dekrets vom 19. April 1995, ersetzt durch das Dekret vom 5. Juli 2013, ist unter einem « Betriebsgebäude » jedes Gebäude oder jeder Teil eines Gebäudes, in dem eine Wirtschaftstätigkeit stattgefunden hat oder stattfindet, zu verstehen.

Aufgrund der angefochtenen Bestimmung ist der Inhaber der darin aufgelisteten dinglichen Rechte in Bezug auf ein Betriebsgebäude - Volleigentum, Erbbaurecht, Erbpachtrecht und Nießbrauch - als der « Eigentümer » des Betriebsgebäudes zu betrachten.

B.7.2. Aus der Verbindung der vorerwähnten Bestimmungen miteinander ergibt sich, dass eine Person, wenn sie Volleigentümer eines Betriebsgebäudes ist, das auf einem Teil des öffentlichen Eigentums errichtet wurde, für den die Behörde eine Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut erteilt hat, Schuldner der Leerstandsabgabe ist und folglich nicht die Behörde, die die Konzession erteilt.

B.8.1. Die klagende Partei verweist jedoch auf die in B.5.1 angeführten Vorarbeiten, in denen es heißt, dass es « angesichts der unsicheren Beschaffenheit der Rechte des Konzessionsinhabers [...] nicht angebracht [ist], diesen als abgabepflichtig zu betrachten ».

B.8.2. Der Sinn einer Dekretsbestimmung kann nicht verändert werden, indem Erklärungen, die deren Annahme vorangegangen sind, Vorrang vor dem deutlichen Text dieser Bestimmung erhalten.

B.8.3. Im Übrigen kann, wie die Flämische Regierung anführt, der vorerwähnte Auszug aus den Vorarbeiten in dem Sinne ausgelegt werden, dass der Konzessionsinhaber nicht als Steuerpflichtiger betrachtet werden kann, wenn die Behörde, die die Konzession erteilt hat, Volleigentümer des betreffenden Betriebsgebäudes ist, und dass in diesem Fall die Letztere als Volleigentümer im Sinne der angefochtenen Bestimmung als Steuerpflichtige anzusehen ist.

B.9. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die angefochtene Bestimmung nicht die Tragweite hat, die ihr die klagende Partei in ihrem Klagegrund verleiht.

B.10. Der einzige Klagegrund ist unbegründet.

B.11. Insofern die klagende Partei in ihrem Erwidierungsschriftsatz anführt, dass die in B.8.3 erwähnte Auslegung der angefochtenen Bestimmung einen nicht zu rechtfertigenden Behandlungsunterschied einführe zwischen einerseits der Behörde, die Volleigentümer eines Betriebsgebäudes sei, an dem einem Dritten eine Konzession für die Nutzung von öffentlichem Gut erteilt worden sei, und andererseits dem Eigentümer, der einem Dritten ein Erbbau-, Erbpacht- oder Nießbrauchrecht gewähre, führt sie einen neuen Klagegrund an, der aus diesem Grund unzulässig ist.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 10. Dezember 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen