

Geschäftsverzeichnissnr. 6649
Entscheid Nr. 120/2018 vom 4. Oktober 2018

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung des flämischen Dekrets vom 23. Dezember 2016 zur Festlegung der Regeln bezüglich der Arbeitsweise und Verteilung eines « Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen » (Flämischer Fonds zur Förderung (groß)städtischer und ländlicher Investitionen), erhoben von der Stadt Geraardsbergen und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten A. Alen und F. Daoût, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet und R. Leysen, 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 19. April 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 20. April 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung des flämischen Dekrets vom 23. Dezember 2016 zur Festlegung der Regeln bezüglich der Arbeitsweise und Verteilung eines « Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen » (Flämischer Fonds zur Förderung (groß)städtischer und ländlicher Investitionen), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 26. Januar 2017: die Stadt Geraardsbergen, die Stadt Ninove, die Gemeinde Denderleeuw, die Stadt Lommel, die Gemeinden Wetteren, Heusden-Zolder, Maasmechelen, Houthalen-Helchteren, Beveren, Destelbergen, Herk-de-Stad, Lochristi, Zonhoven und Tessenderlo, die Stadt Halen und die Gemeinden Alken, Lummen, Wichelen und Nazareth, unterstützt und vertreten durch RA J. Vanpraet, in Brügge zugelassen.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- der Flämischen Regierung, unterstützt und vertreten durch RA B. Martel und RA K. Caluwaert, in Brüssel zugelassen,
- der Stadt Beringen, vertreten durch ihr Bürgermeister- und Schöffenkollegium, unterstützt und vertreten durch RA J. Vanpraet.

Die klagenden Parteien haben einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht und die Flämische Regierung hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 28. März 2018 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Snappe 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 25. April 2018 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Infolge des Antrags der klagenden Parteien auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 25. April 2018 den Sitzungstermin auf den 6. Juni 2018 anberaumt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 6. Juni 2018

- erschienen
- . RA J. Vanpraet, für die klagenden Parteien und die Stadt Beringen,
- . RA B. Martel und RA K. Caluwaert, für die Flämische Regierung,
- haben die referierenden Richter L. Lavrysen und J.-P. Snappe Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,
- wurde die Rechtssache 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. Das angefochtene Dekret führt einen flämischen Fonds zur Förderung der (groß-)städtischen und ländlichen Investitionen ein mit dem Ziel, Investitionen von Städten und ländlichen Gemeinden zu unterstützen. Jährlich wird für diesen Fonds im Haushalt der Flämischen Gemeinschaft eine Verpflichtungsermächtigung eingetragen (Artikel 3).

B.1.2. Die Verteilung im Rahmen des Fonds « beruht auf den historischen Verhältnissen der drei ehemaligen Bezuschussungskanäle, die in diesem Fonds gebündelt werden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2016-2017, Nr. 986/1, S. 15). Der Fonds wird jährlich wie folgt verteilt (Artikel 4):

« 1° 46,36 % du fonds est prévu pour certaines villes-centres et ventilé comme suit : 34,79 % pour Anvers, 7,25 % pour Gand, 1,79 % pour Saint-Nicolas, 1,66 % pour Malines et 0,87 % pour Ostende;

2° 29,37 % du fonds est prévu pour des subventions pour les villes-centres, les villes provinciales et la Commission communautaire flamande agissant comme établissement compétent pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale;

3° 24,27 % du fonds est prévu pour des subventions pour les communes rurales ».

Die Zentrumsstädte sind Antwerpen, Aalst, Brügge, Hasselt, Genk, Gent, Kortrijk, Löwen, Mechelen, Ostende, Roeselare, Sint-Niklaas und Turnhout (Artikel 2 Nr. 1).

Die Provinzstädte sind Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde und Waregem (Artikel 2 Nr. 6).

B.1.3. Die Zentrumsstädte, die Provinzstädte und die Flämische Gemeinschaftskommission müssen die zugewiesenen Mittel für Investitionen in Stadterneuerungsprojekte verwenden. Die Flämische Regierung kann nähere Vorgaben für die Ziele auferlegen, innerhalb derer sich das Stadterneuerungsprojekt bewegen muss (Artikel 6 und 7), und entscheidet über die Gewährung der Zuschüsse im Sinne von Artikel 4 Nr. 2 nach einer Ausschreibung und nach einer Stellungnahme eines multidisziplinären Ausschusses zu den eingereichten Projekten (Artikel 8 Absatz 1).

B.1.4. Die ländlichen Gemeinden müssen die gewährten Zuschüsse für Investitionen in Sachanlagen verwenden (Artikel 14).

Zur Bestimmung, welche ländlichen Gemeinden für eine Bezuschussung in Frage kommen, legt die Flämische Regierung eine Zielliste der Gemeinden der Flämischen Region aufgrund ihrer ländlichen Merkmale fest. Die 50 ersten Gemeinden auf dieser Liste sind die Zielgemeinden (Artikel 9 Absatz 1).

Bei der Festlegung der Rangordnung der Gemeinden auf der Zielliste sind folgende Kriterien entscheidend: (1) die durchschnittliche Einwohnerzahl pro km² der betreffenden Gemeinde und (2) der Prozentsatz der bebauten Fläche der betreffenden Gemeinde (Artikel 9 Absatz 2).

Die Flämische Regierung legt die Zielliste unter Zugrundelegung der folgenden Formel fest (Artikel 9 Absatz 3):

$$\ll x = \text{inw}/\text{GinwVL} + \% \text{ bebO}/\text{G} \% \text{ bebOVL}$$

où :

1° inw = le nombre d'habitants par km² de la commune en question, fixé sur la base des valeurs les plus récentes fournies par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE);

2° GinwVL = le nombre moyen communal d'habitants par km² de toutes les communes flamandes, fixé sur la base des valeurs les plus récentes fournies par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE);

3° % bebO = le pourcentage de superficie bâtie de la commune en question, fixé sur la base des valeurs les plus récentes fournies par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE);

4° G % bebOVL = le pourcentage moyen communal de superficie bâtie de toutes les communes flamandes, fixé sur la base des valeurs les plus récentes fournies par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) ».

Jeder flämischen Gemeinde wird aufgrund der vorerwähnten Formel ein Wert x zuerkannt. Die Zielliste beginnt mit dem niedrigsten Wert x und schließt mit dem höchsten Wert x (Artikel 9 Absatz 4).

Die Flämische Regierung legt die Zielliste für einen Zeitraum von sechs Jahren fest, der dem lokalen Politikzyklus entspricht. Falls keine neue Zielliste zu Beginn eines neuen lokalen Politikzyklus festgelegt wird, gilt die letzte durch die Flämische Regierung festgelegte Zielliste (Artikel 10).

B.1.5. Auf der Grundlage der Zielliste mit 50 Zielgemeinden legt die Flämische Regierung eine Priorisierungsliste für die Verteilung der verfügbaren Verpflichtungsermächtigung fest (Artikel 11 Absatz 1).

Die Rangordnung der Zielgemeinden auf der Priorisierungsliste entsteht aufgrund der folgenden Kriterien: (1) Einkommen der Zielgemeinde aus unbeweglichen Gütern, (2) der zusätzlichen Personensteuer der Zielgemeinde und (3) der Einwohnerzahl der Zielgemeinde (Artikel 11 Absatz 2).

Die Flämische Regierung legt die Priorisierungsliste anhand der folgenden Formel fest (Artikel 11 Absatz 3):

$$\ll y = 1 \% APB + 100 OOV/inwTOT$$

où :

1° 1 % APB = le produit de 1 % de l'impôt des personnes physiques additionnel pour la commune en question, selon la dernière estimation disponible du SPF Finances;

2° 100 OOV = le produit de 100 centimes additionnels sur le précompte immobilier pour la commune en question, selon la dernière estimation disponible du 'Vlaamse Belastingdienst' (Service flamand des Impôts);

3° inw TOT = le nombre total d'habitants de la commune en question, fixé sur la base des valeurs les plus récentes fournies par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) ».

Jeder Zielgemeinde wird aufgrund der vorerwähnten Formel ein Wert y zuerkannt. Die Priorisierungsliste beginnt mit dem niedrigsten Wert y und schließt mit dem höchsten Wert y (Artikel 11 Absatz 4).

Die Flämische Regierung legt die Priorisierungsliste für einen Zeitraum von sechs Jahren fest, der dem lokalen Politikzyklus entspricht. Falls keine neue Priorisierungsliste zu Beginn eines neuen lokalen Politikzyklus festgelegt wird, gilt die letzte durch die Flämische Regierung festgelegte Priorisierungsliste (Artikel 12).

B.1.6. Die Gewährung von Zuschüssen an die ländlichen Gemeinden erfolgt schließlich wie folgt (Artikel 13):

« La subvention annuelle par commune est fixée en multipliant le nombre de kilomètres de réseau routier local revêtu pour lequel la commune en question est compétente à titre exclusif, par :

1° un facteur N , égal à 1 200 euro/km lors du premier accord si la valeur y , visée à l'article 11, est inférieure à 40;

2° un facteur M , égal à 1 000 euro/km lors du premier accord si la valeur y , visée à l'article 11, est égale ou supérieure à 40.

Si le résultat du calcul de l'alinéa 1er est supérieur à 250 000 euros, le montant est limité à 250 000 euros.

Le montant résultant du calcul sur la base des alinéas 1er et 2 est payé aux communes concernées, en commençant par la commune avec la valeur y la plus basse, visée à l'article 11, jusqu'à épuisement du budget spécifique fixé annuellement.

Le Gouvernement flamand peut modifier les facteurs N et M .

Le nombre de kilomètres de réseau routier local revêtu pour lequel la commune en question est compétente à titre exclusif, tel que visé à l'alinéa 1er, est fixé sur la base des valeurs les plus récentes fournies par la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) ».

B.1.7. Die Artikel 15, 16, 17 und 18 enthalten Aufhebungs- und Übergangsbestimmungen.

B.2. Die klagenden Parteien sind neunzehn Städte und Gemeinden, die nicht zu den Zentrums- und Provinzstädten gehören. Der einzige Klagegrund bezieht sich auf eine Verletzung der Artikel 10 und 11 der Verfassung an sich oder in Verbindung mit dem Grundsatz der lokalen Autonomie, wie er durch die Artikel 41 und 162 der Verfassung und Artikel 6 § 1 römisch VIII des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen gewährleistet wird.

Die klagenden Parteien machen geltend, dass die unterschiedliche Behandlung zwischen den Zentrums- und Provinzstädten einerseits und den sonstigen Gemeinden andererseits bei der Zuweisung von Mitteln für Investitionen in Stadterneuerungsprojekte (erster Teil), zwischen den Zentrums- und Provinzstädten untereinander bei der Zuweisung von Mitteln für Investitionen in Stadterneuerungsprojekte (zweiter Teil) und zwischen den ländlichen Gemeinden untereinander bei der Zuerkennung von Investitionszuschüssen (dritter Teil) nicht gerechtfertigt sei.

B.3. Die Artikel 10 und 11 der Verfassung gewährleisten den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Dieser Grundsatz gilt auch in Bezug auf die Städte und Gemeinden (siehe Entscheid Nr. 13/91 vom 28. Mai 1991).

B.4. Die allgemeine Finanzierung der Gemeinden erfolgt über den Gemeindefonds. Durch die Bündelung der Mittel der Stadterneuerungsprojekte, des ländlichen Fonds und der ehemaligen föderalen Großstadtpolitik in einem Investitionsfonds soll mit dem angefochtenen Dekret die ergänzende Finanzierung der Gemeinden vereinfacht werden. Die Mittel aus dem Investitionsfonds werden gemäß einem festen Verteilerschlüssel verteilt. Die prozentuale Verteilung stimmt mit der früheren Verteilung der durch das angefochtene Dekret gebündelten Zuschussströme überein.

Aus den Vorarbeiten geht hervor, dass die Beibehaltung des bestehenden Verteilerschlüssels eine grundlegende Entscheidung in Bezug auf die Gestaltung der Politik darstellt, die auch nach den diesbezüglichen Bemerkungen der strategischen Beiräte bestätigt wurde:

« Dans l'ensemble, trois points sont récurrents chez les divers conseils consultatifs stratégiques. En premier lieu, le maintien des bénéficiaires actuels et de la répartition financière y afférente. En deuxième lieu, la réduction du nombre d'objectifs d'orientation du fonds et, en troisième lieu, la recherche d'une plus grande convergence avec d'autres flux de financement pertinents alloués par la Flandre aux administrations locales.

[...]

En ce qui concerne le premier thème sur lequel les conseils consultatifs ont formulé des observations, à savoir le fait de respecter la répartition existante, l'accord de gouvernement flamand 2014-2019 est clair : ' Nous regroupons les moyens financiers de la politique fédérale des grandes villes, des projets de rénovation urbaine et du Fonds rural dans un seul fonds d'investissement destiné à soutenir les investissements locaux, en respectant les objectifs et la répartition financière actuels '.

Ce passage exprime l'ambition d'adopter une mesure neutre pour le budget en ce qui concerne toutes les villes et communes concernées. Le projet vise à l'intégration juridique de trois systèmes de subvention, dont deux étaient réglés dans le passé par décret et un par l'octroi annuel d'une subvention facultative. On se fonde à cet égard sur le principe de la sécurité juridique financière. Le Gouvernement flamand souhaite ainsi ne pas contrecarrer ni faire obstacle au plan pluriannuel que les villes et les communes ont établi pour la période 2014-2019. De cette manière, nous œuvrons à la transparence financière et à la simplification juridique sans entraîner une lourde charge financière pour les autorités locales concernées. Ce choix politique s'inscrit dans la ligne politique générale du Gouvernement flamand visant à offrir un cadre financier clair et stable aux pouvoirs locaux flamands » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 986/1, pp. 9-11).

B.5. Nach einer kritischen Bemerkung der Abteilung Gesetzgebung des Staatsrats bezüglich der Aufrechterhaltung der gegenwärtigen finanziellen Verhältnisse bestätigte der Dekretgeber die gewählten politischen Rahmenbedingungen erneut:

« En outre, le projet de décret n'est pas adapté en fonction de l'observation du Conseil d'État relative au maintien de la répartition financière actuelle. Le projet de décret n'a en effet pas l'intention de modifier quoi que ce soit à la répartition actuelle, même si trois systèmes de subvention sont regroupés dans un seul fonds. La *ratio legis* du projet de décret est de réaliser une simplification maximale pour les villes et les communes et de limiter les flux financiers destinés aux pouvoirs locaux, mais en respectant les objectifs et la répartition financière actuels. Le projet entend intégrer juridiquement trois systèmes de subvention, dont deux étaient réglés dans le passé par décret et un par l'octroi annuel d'une subvention facultative. En adoptant ce projet de décret, le Gouvernement flamand a pour but de prendre une mesure neutre pour le budget pour toutes les villes et les communes concernées. Pour ce qui est des villes qui bénéficient à l'heure actuelle d'une subvention facultative dans le cadre de la politique flamande des grandes villes, ce projet de décret offre une sécurité juridique supplémentaire. Le maintien de la répartition financière existante représente pour le Gouvernement flamand une justification valable et n'entraîne nullement une différence de traitement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 986/1, p. 14).

B.6. Aus dem Vorerwähnten ergibt sich, dass der Dekretgeber den bestehenden Verteilerschlüssel und die zugrunde liegenden politischen Rahmenbedingungen nicht ändern wollte, sondern nur die Weise, wie die Zuschussströme durch die lokalen Verwaltungen verwendet werden können, vereinfachen wollte. Dazu hat der Dekretgeber die Zuschussströme in einem Investitionsfonds zusammengefasst, dem flämischen Fonds zur Förderung der (groß-)städtischen und ländlichen Investitionen.

Der Dekretgeber verfügt in Angelegenheiten der Finanzierung und Bezuschussung der Städte und Gemeinden über einen weiten Beurteilungsspielraum. Der Gerichtshof könnte die durch den Dekretgeber gewählte Art der politischen Gestaltung nur verwerfen, wenn diese eine unterschiedliche Behandlung zur Folge hätte, die offensichtlich unangemessen ist.

B.7. Die unterschiedliche Behandlung zwischen den Zentrums- und Provinzstädten einerseits und den sonstigen Gemeinden andererseits bei der Zuweisung von Mitteln für Investitionen in Stadterneuerungsprojekte ist sachlich nicht ungerechtfertigt. Der Dekretgeber darf davon ausgehen, dass die betreffenden Städte und Gemeinden unter anderem aufgrund ihrer Größe, ihrer Zusammensetzung oder ihrer Lage unterschiedliche Investitionsbedürfnisse haben. Die klagenden Parteien weisen nicht nach, dass die sich daraus ergebende Verteilung der Mittel finanzielle Folgen hätte, die offensichtlich unverhältnismäßig wären.

Der erste Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

B.8. Das angefochtene Dekret weist einen festen Teil der Mittel aus dem Fonds fünf in Artikel 4 Nr. 1 erwähnten Zentrumsstädten zu, die jeweils einen unterschiedlichen Teil empfangen, während die sonstigen Zentrumsstädte und die Provinzstädte Projekte einreichen müssen, über die die Flämische Regierung anschließend entscheiden muss. Diese unterschiedliche Behandlung ist sachlich nicht ungerechtfertigt. Die Aufrechterhaltung des bestehenden Verteilerschlüssels gewährleistet, dass die beabsichtigte Bündelung der Investitionsmittel auf eine haushaltsneutrale Weise verläuft und die finanzielle Sicherheit der Gemeinden sichergestellt. Es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofs, die politischen Ziele zu hinterfragen. Die klagenden Parteien weisen nicht nach, dass die Verteilung der finanziellen Mittel im Rahmen des angefochtenen Dekrets Folgen hätte, die offensichtlich unverhältnismäßig wären.

Der zweite Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

B.9. Die unterschiedliche Behandlung zwischen den ländlichen Gemeinden untereinander bei der Zuerkennung von Investitionszuschüssen beruht auf objektiven Kriterien. Der Dekretgeber hat seinen Beurteilungsspielraum nicht verletzt, indem er jeweils auf der Grundlage von per Dekret festgelegten Auswahlkriterien, die nicht offensichtlich unangemessen sind, zuerst eine Zielliste und sodann eine Priorisierungsliste festlegt hat.

Die niedrige Bevölkerungs- und Bebauungsdichte, anhand derer die Rangordnung in der Zielliste bestimmt wird (Artikel 9), vermag es, den höheren Bedarf an zusätzlichen Investitionen der betreffenden Gemeinden zu erklären.

Die Flämische Regierung legt auf der Grundlage der Zielliste mit 50 Zielgemeinden unter Zugrundelegung des Einkommens der Zielgemeinde aus unbeweglichen Gütern, der zusätzlichen Personensteuer der Zielgemeinde und der Anzahl der Einwohner der Zielgemeinde eine Priorisierungsliste fest (Artikel 11). Die Kriterien sind in Bezug auf den verfolgten Zweck sachdienlich.

Die schließliche Zuerkennung von Zuschüssen an die ländlichen Gemeinden erfolgt aufgrund « der Anzahl der Kilometer an lokalem befestigtem Straßen- und Wegenetz, für das die betreffende Gemeinde ausschließlich zuständig ist », und der finanziellen Belastbarkeit der betreffenden Gemeinde (Artikel 13). Die Kombination dieser Kriterien kann ebenso wenig als offensichtlich unangemessen angesehen werden.

Der dritte Teil des Klagegrunds ist unbegründet.

B.10. Im Übrigen legen die klagenden Parteien nicht dar, in welcher Hinsicht die angefochtenen Bestimmungen den Grundsatz der lokalen Autonomie auf diskriminierende Weise verletzen.

Der Klagegrund ist in keinem seiner Teile begründet.

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 4. Oktober 2018.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

A. Alen