

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 3893
Urteil Nr. 177/2006 vom 22. November 2006

URTEILSAUSZUG

In Sachen: Präjudizielle Frage in Bezug auf Artikel 36 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

*

* *

I. Gegenstand der präjudiziellen Frage und Verfahren

In seinem Urteil Nr. 154.161 vom 26. Januar 2006 in Sachen E. Peelman gegen die « Hogeschool Gent », dessen Ausfertigung am 9. Februar 2006 in der Kanzlei des Schiedshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende präjudizielle Frage gestellt:

« Wird gegen den in den Artikeln 10 und 11 der koordinierten Verfassung verankerten Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgrundsatz sowie gegen das Legalitätsprinzip in Bezug auf die Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise des Staatsrats, festgelegt in Artikel 160 derselben Verfassung, verstoßen durch Artikel 36 § 1 der durch den königlichen Erlass vom 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, in Verbindung mit den Artikeln 14 und 30 § 1 derselben Gesetze,

A. insofern

a) in Artikel 30 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnt wird, dass der König unter anderem die Verjährungsfristen für die in Artikel 14 erwähnte Klageerhebung bestimmt und dass diese Fristen wenigstens 60 Tage betragen, und

b) in Artikel 36 der koordinierten Gesetze zwar erwähnt wird, dass ein Antrag auf Auferlegung eines Zwangsgeldes nur dann zulässig ist, wenn die klagende Partei die Behörde mit bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief gemahnt hat, eine neue Entscheidung zu treffen, nach Ablauf von wenigstens drei Monaten nach Notifizierung des Nichtigkeitsurteils,

B. so dass der Gesetzgeber – im Gegensatz zur Nichtigkeitsklage – unterlassen hat, die Prinzipien in Bezug auf die anwendbaren Verjährungsfristen für die Klage auf Zwangsgeld zu bestimmen, und der klagenden Partei somit eine Regelung, deren Prinzipien von einer demokratisch gewählten Versammlung festgelegt wurden, versagt wird? ».

(...)

III. In rechtlicher Beziehung

(...)

B.1.1. Die präjudizielle Frage betrifft Artikel 36 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, eingefügt durch das Gesetz vom 17. Oktober 1990 und abgeändert durch Artikel 148 des Gesetzes vom 20. Juli 1991; er bestimmt:

« Wenn die Wiederherstellung der Gesetzmäßigkeit beinhaltet, dass auf die Nichtigkeit einer Rechtshandlung im Sinne von Artikel 14 eine neue behördliche Entscheidung oder Handlung erfolgen muss, kann in dem Fall, wo die Behörde säumig bleibt, die Person, auf deren Antrag hin die Nichtigkeit ausgesprochen wurde, den Staatsrat bitten, der betreffenden Behörde ein Zwangsgeld aufzuerlegen. Wenn sich aus dem Nichtigkeitsurteil für die Verwaltungsbehörde

eine Enthaltungspflicht hinsichtlich bestimmter Entscheidungen ergibt, kann die Person, auf deren Antrag hin die Nichtigkeit ausgesprochen wurde, den Staatsrat bitten, die Behörde bei Strafe eines Zwangsgeldes anzuweisen, die Entscheidungen zurückzunehmen, die sie gegebenenfalls unter Verletzung der sich aus dem Nichtigkeitsurteil ergebenden Enthaltungspflicht getroffen hat.

Der Antrag ist nur dann zulässig, wenn der Antragsteller die Behörde per Einschreiben gemahnt hat, eine neue Entscheidung zu treffen, und seit der Notifizierung des Nichtigkeitsurteils mindestens drei Monate vergangen sind. Das Zwangsgeld kann nicht verwirkt werden, ehe das Urteil, in dem es festgesetzt wird, notifiziert worden ist ».

B.1.2. Aufgrund der Formulierung der präjudiziellen Frage ist die fragliche Bestimmung in Verbindung mit den Artikeln 14 und 30 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat zu lesen.

Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat betrifft die Befugnis des Staatsrates zur Nichtigerklärung.

Artikel 30 § 1 derselben Gesetze bestimmt:

« Das vor der Verwaltungsabteilung in den in den Artikeln 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 und 36 vorgesehenen Fällen einzuhaltende Verfahren wird durch einen im Ministerrat beratenen königlichen Erlass festgelegt.

Der königliche Erlass legt insbesondere die Verjährungsfristen für das Einreichen der in den Artikeln 11 und 14 vorgesehenen Anträge und Beschwerden fest, wobei diese Fristen mindestens sechzig Tage betragen müssen; er regelt die Bedingungen für die Ausübung der Einsprüche und Dritteinsprüche sowie der Revisionsbeschwerden; er setzt den Tarif der Kosten und Auslagen sowie die Stempelsteuern und Registrierungsgebühren fest; er muss die Gewährung der Gerichtskostenhilfe für Bedürftige vorsehen ».

B.2.1. Der Ministerrat führt hauptsächlich zwei Einreden an: Einerseits ist der Ministerrat der Auffassung, dass der Hof nicht befugt sei, unmittelbar anhand von Artikel 160 der Verfassung zu prüfen; andererseits könne weder anhand der präjudiziellen Frage noch anhand der Verweisungsentscheidung festgestellt werden, welche Kategorien von Personen miteinander zu vergleichen seien, so dass die präjudizielle Frage nicht beantwortet werden könne.

B.2.2. Insofern die präjudizielle Frage in dem Sinne zu verstehen ist, dass sie eine unmittelbare Prüfung anhand des in Artikel 160 der Verfassung festgelegten Legalitätsprinzips

hinsichtlich der Zusammensetzung, der Zuständigkeit und der Arbeitsweise des Staatsrates bezweckt, ist der Hof nicht befugt, diese Frage zu behandeln.

Die präjudizielle Frage ist im Lichte der Verweisungsentscheidung als eine Frage darüber zu verstehen, ob Artikel 36 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat - in Verbindung mit deren Artikel 30 § 1 - mit den Artikeln 10 und 11 Verfassung - in Verbindung mit deren Artikel 160 - vereinbar sei, wobei die Situation von Personen, die das Auferlegen eines Zwangsgeldes im Sinne von Artikel 36 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat beantragen, hinsichtlich der Einhaltung des Legalitätsprinzips mit der Situation von Personen, die eine Nichtigkeitsklage im Sinne von Artikel 14 § 1 derselben Gesetze einreichen, zu vergleichen ist.

Sowohl für die Klage im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat als auch für die Anträge auf Auferlegung eines Zwangsgeldes im Sinne von Artikel 36 § 1 derselben Gesetze überträgt Artikel 30 § 1 Absatz 1 dieser Gesetze dem König die Regelung des Verfahrens. Der vorerwähnte Artikel 30 § 1 Absatz 2 schreibt jedoch vor, dass in diesem königlichen Erlass die Verjährungsfristen für das Einreichen der Klagen im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat festgelegt werden und dass diese mindestens sechzig Tage betragen müssen. Für das Einreichen eines Antrags auf Auferlegung eines Zwangsgeldes ist hingegen keinerlei Ausschlussfrist durch Gesetz festgelegt worden.

Die Einreden des Ministerrates werden abgewiesen.

B.3.1. Durch Artikel 5 des Gesetzes vom 17. Oktober 1990 zur Abänderung der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat und des Gesetzes vom 5. April 1955 über die Gehälter der Amtsträger beim Staatsrat wurde dem Staatsrat die Befugnis erteilt, ein Zwangsgeld aufzuerlegen, um eine effiziente Vollstreckung seiner Nichtigkeitsurteile zu gewährleisten.

Laut der Begründung

«drängt sich die Einführung eines Zwangsgeldes in diesen Streitsachen auf, da wissenschaftliche Untersuchungen ergeben haben, dass die Wirksamkeit von Klagen beim Staatsrat zunehmend gefährdet wird, weil eine Reihe von Urteilen nicht durch die Behörde ausgeführt werden. Das eigentliche Prinzip des Verwaltungsrichters wird somit in Abrede gestellt, wenn die Verwaltung - indem sie für gesetzmäßig hält, was der Verwaltungsrichter als ungesetzmäßig erachtet hat - sich nicht am Urteil stört (Staatsrat vom 18. Oktober 1978, Van Vuchelen, Nr. 19.197) » (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984/1, S. 8).

B.3.2. Zur Anwendung von Artikel 36 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat ist es notwendig, dass der Staatsrat zuvor ein Nichtigkeitsurteil gefällt hat. Nur in den Fällen, wo die Wiederherstellung der Gesetzmäßigkeit voraussetzt, dass auf die Nichtigerklärung einer Rechtshandlung im Sinne von Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat eine neue behördliche Entscheidung oder Handlung folgen muss, oder wo sich aus einem Nichtigkeitsurteil für die Verwaltungsbehörde eine Enthaltungspflicht hinsichtlich bestimmter Entscheidungen ergibt, kann ein Zwangsgeld auferlegt werden.

Der Staatsrat kann die Auferlegung eines Zwangsgeldes nur beschließen auf Antrag der Person, auf deren Antrag hin die Nichtigerklärung ausgesprochen wurde, und nachdem ein getrenntes Verfahren abgewickelt wurde. Der Antrag auf Auferlegung eines Zwangsgeldes kann nicht gleichzeitig mit dem Einreichen eines Antrags auf Nichtigerklärung gestellt werden; der Staatsrat kann ebenfalls nicht im eigentlichen Nichtigkeitsurteil bereits ein Zwangsgeld auferlegen.

Der Antrag ist nur dann zulässig, wenn die klagende Partei die Behörde per Einschreiben gemahnt hat, eine neue Entscheidung zu treffen, und wenn mindestens drei Monate seit der Notifizierung des Nichtigkeitsurteils verstrichen sind.

B.3.3. Zur Ausführung von Artikel 30 § 1 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat legt der königliche Erlass vom 2. April 1991 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates bezüglich der Zwangsgelder das Verfahren für den Antrag auf Auferlegung eines Zwangsgeldes fest. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 des vorerwähnten königlichen Erlasses ist die Klageschrift erst zulässig, nachdem die Behörde sich geweigert hat, der Mahnung zur Annahme einer neuen Entscheidung Folge zu leisten, oder bei Stillschweigen der Behörde nach Ablauf einer Frist von einem Monat nach der Mahnung.

B.4. Der Gesetzgeber hat gemeint, dem König die Befugnis übertragen zu müssen, das Verfahren festzulegen, das in den durch die Artikel 14 und 36 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat vorgesehenen Fällen einzuhalten ist (Artikel 30 § 1 Absatz 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat).

Im Falle der Nichtigkeitsklagen im Sinne von Artikel 14 dieser Gesetze schreibt Artikel 30 § 1 Absatz 2 vor, dass der König die Verjährungsfristen zum Einreichen der Klagen festlegt und dass diese Fristen mindestens sechzig Tage betragen. Der Gesetzgeber hat eine solche Bestimmung aus Gründen der Rechtssicherheit als notwendig erachtet:

« Durch ihr Gewicht und die Bedeutung ihrer Folgen - die *erga omnes* gelten - geht die Nichtigkeitsklärung zunächst die öffentliche Ordnung an. Es ist daher nicht angebracht, dass die Gültigkeit der Handlungen, Verordnungen oder Entscheidungen auf unbestimmte Zeit ungewiss bleibt, je nach der Schnelligkeit, mit der die Parteien eine Nichtigkeitsklage einreichen » (Bericht an den Regenten vor dem Erlass des Regenten vom 23. August 1948 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates, *Belgisches Staatsblatt*, 23.-24. August 1948).

Für Anträge auf Verhängung eines Zwangsgeldes hat der Gesetzgeber ein solches Erfordernis nicht vorgeschrieben. So enthalten weder die koordinierten Gesetze über den Staatsrat selbst noch der königliche Erlass vom 2. April 1991 eine Bestimmung über die Frist, innerhalb deren der Antrag auf Auferlegung eines Zwangsgeldes nach einer Mahnung der Behörde eingereicht werden muss. Aus der Verweisungsentscheidung ist abzuleiten, dass der Staatsrat diesbezüglich verlangt, dass die Klageschrift innerhalb einer angemessenen Frist eingereicht wird.

B.5.1. Artikel 160 Absatz 1 der Verfassung bestimmt:

« Es gibt für ganz Belgien einen Staatsrat, dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise durch Gesetz bestimmt werden. Das Gesetz kann dem König jedoch die Macht übertragen, das Verfahren zu regeln gemäß den Grundsätzen, die es festlegt ».

B.5.2. Der zweite Satz dieser Bestimmung bezweckt, die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Gesetzgeber und der ausführenden Gewalt zu wahren, so wie sie in den koordinierten Gesetzen über den Staatsrat festgelegt war, die zu dem Zeitpunkt in Kraft waren, als am 29. Juni 1993 Artikel 160 der Verfassung veröffentlicht wurde. Er bestätigt, dass es dem Gesetzgeber

obliegt, die grundlegenden Vorschriften des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates festzulegen, und dass es dem König obliegt, eine Verfahrensregelung auszuarbeiten (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 831/1, SS. 2-4; ebenda, Nr. 831/3, S. 3).

Bei dieser Verfassungsänderung wurde darauf hingewiesen, dass der Umstand, dass seit der Einsetzung des Staatsrates das Verfahren durch den König geregelt wurde, die Rechte der Rechtsuchenden nicht beeinträchtigt habe (ebenda, Nr. 831/3, SS. 4 und 7).

Der zweite Satz der vorerwähnten Verfassungsbestimmung bezieht sich auf Angelegenheiten, die durch den König geregelt werden konnten aufgrund der koordinierten Gesetze über den Staatsrat, so wie sie seinerzeit in Kraft waren (ebenda, Nr. 831/3, SS. 5 und 7; *Parl. Dok.*, Senat, Sondersitzungsperiode 1991-1992, Nr. 100-48/2°, S. 3).

Der Verfassungsgeber hat somit nicht nur die Verfassungsmäßigkeit des Umstandes, dass in den koordinierten Gesetzen über den Staatsrat selbst keine Verjährungsfrist für das Einreichen von Anträgen auf Auferlegung eines Zwangsgeldes im Sinne von Artikel 36 dieser Gesetze festgelegt wurde, bestätigt, sondern auch diejenige der Ermächtigung des Königs, aufgrund deren der königliche Erlass vom 2. April 1991 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsabteilung des Staatsrates bezüglich der Zwangsgelder, so wie er seinerzeit in Kraft war, angenommen wurde.

Der Hof ist nicht befugt, zu einer Entscheidung des Verfassungsgebers Stellung zu nehmen.

B.5.3. Daraus ergibt sich, dass das Fehlen irgendeiner Verjährungsfrist für das Einreichen von Anträgen auf Auferlegung eines Zwangsgeldes, so wie dies sich aus der Verbindung der Artikel 30 § 1 und 36 § 1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat ergibt, auf Artikel 160 Absatz 1 der Verfassung fußt und dies folglich nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen kann.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erkennt für Recht:

Artikel 36 § 1 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 160.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 22. November 2006.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Arts