

Geschäftsverzeichnissnr. 5294
Entscheid Nr. 122/2012 vom 18. Oktober 2012

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 36 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels und P. Nihoul, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 217.226 vom 16. Januar 2012 in Sachen Remi Zeeuws gegen die Region Brüssel-Hauptstadt, dessen Ausfertigung am 24. Januar 2012 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 36 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, dahingehend ausgelegt, dass er der klagenden Partei, auf deren Antrag hin bereits ein Zwangsgeld auferlegt wurde, nicht die Möglichkeit bietet, das Auferlegen eines zusätzlichen Zwangsgeldes oder die Erhöhung des bereits auferlegten Zwangsgeldes zu beantragen, wenn die Behörde ihrer Verpflichtung zur Durchführung des Nichtigkeitsentscheids nicht nachkommt, während er der Behörde, der ein Zwangsgeld auferlegt wurde, die Möglichkeit bietet, die Aufhebung dieses Zwangsgeldes, die Aussetzung seiner Fälligkeit oder seine Herabsetzung zu beantragen, wenn es ihr ständig oder vorübergehend unmöglich ist, der Hauptverurteilung ganz oder teilweise nachzukommen? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Das Zwangsgeld ist ein Zwangsmittel, um die Ausführung einer gerichtlichen Entscheidung, die in einer Verpflichtung besteht, etwas zu tun, etwas zu unterlassen oder eine Sache zu geben, zu erzielen.

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 Inhaber eines Amtes beim Staatsrat wurde dem Staatsrat die Befugnis erteilt, ein Zwangsgeld aufzuerlegen, um eine effiziente Vollstreckung seiner Nichtigkeitsentscheide 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 Entscheiden 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 Entscheid stört (Staatsrat vom 18. Oktober 1978, Van Vuchelen, Nr. 19.197) » (*Parl. Dok.*, Senat, 1989-1990, Nr. 984/1, S. 8).

B.2. Artikel 36 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat bestimmt:

« § 1. Wenn die Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit beinhaltet, dass die Erklärung der Nichtigkeit einer in Artikel 14 erwähnten Rechtshandlung eine neue Entscheidung oder Handlung der Behörden erfordert, kann die Person, auf deren Antrag hin die Nichtigkeit ausgesprochen wurde, den Staatsrat ersuchen, der betreffenden Behörde, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, ein Zwangsgeld aufzuerlegen. Wenn sich aus einem Nichtigkeitsentscheid für die Verwaltungsbehörde eine Enthaltungspflicht in Bezug auf bestimmte Entscheidungen ergibt, kann die Person, auf deren Antrag hin die Nichtigkeit ausgesprochen wurde, den Staatsrat ersuchen, die betreffende Behörde unter Androhung eines Zwangsgeldes anzuweisen, Entscheidungen, die sie gegebenenfalls unter Verstoß gegen die aus dem Nichtigkeitsentscheid hervorgehende Enthaltungspflicht gefasst hat, zurückzunehmen.

Ein solcher Antrag ist nur zulässig, wenn der Kläger die Behörde per Einschreiben aufgefordert hat, eine neue Entscheidung zu fassen, und seit der Notifizierung des Nichtigkeitsentscheids mindestens drei Monate vergangen sind. Zwangsgelder können nicht verwirkt werden, bevor der Entscheid, in dem sie festgelegt werden, nicht notifiziert worden ist.

§ 2. Der Staatsrat kann für Zwangsgelder entweder einen globalen Betrag, einen Betrag pro Zeiteinheit oder einen Betrag pro Verstoß festlegen. In den beiden letzten Fällen kann der Staatsrat ebenfalls einen Betrag festlegen, bei dessen Überschreitung kein Zwangsgeld verwirkt wird.

§ 3. Wenn es der verurteilten Behörde ständig oder vorübergehend unmöglich ist, der Hauptverurteilung ganz oder teilweise nachzukommen, kann die Kammer, die das Zwangsgeld auferlegt hat, auf Antrag der verurteilten Behörde das Zwangsgeld aufheben, seine Fälligkeit während eines von ihr bestimmten Zeitraums aussetzen oder den Betrag herabsetzen. Wird das Zwangsgeld vor dieser Unmöglichkeit verwirkt, kann die Kammer es weder aufheben noch herabsetzen.

§ 4. Die Bestimmungen von Teil V des Gerichtsgesetzbuches in Bezug auf Pfändung und Vollstreckung finden ebenfalls Anwendung auf die Vollstreckung von Entscheiden, in denen ein Zwangsgeld auferlegt wird.

§ 5. Das in § 1 erwähnte Zwangsgeld wird auf Ersuchen des Klägers und durch Vermittlung des Ministers des Innern vollstreckt. Es wird einem Haushaltsfonds im Sinne des Grundlagengesetzes vom 27. Dezember 1990 zur Schaffung von Haushaltsfonds zugeführt. Dieser Fonds trägt die Bezeichnung ' Fonds zur Verwaltung von Zwangsgeldern '.

Die diesem Fonds zugeführten Mittel werden für die Modernisierung der Verwaltungsrechtsprechung verwendet; die Zweckbestimmung dieser Mittel wird in einem im Ministerrat beratenen Erlass festgelegt ».

B.3. Zur Anwendung von Artikel 36 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat ist es notwendig, dass der Staatsrat zuvor einen Nichtigkeitsentscheid gefällt hat. Nur in den Fällen, in denen die Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit beinhaltet, dass die Erklärung der Nichtigkeit einer in Artikel 14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat erwähnten Rechtshandlung eine neue Entscheidung oder Handlung der Behörden erfordert oder sich aus einem

Nichtigkeitsentscheid für die Verwaltungsbehörde eine Enthaltungspflicht in Bezug auf bestimmte 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 Nichtigklärung ausgesprochen wurde, und nachdem ein getrenntes Verfahren abgewickelt wurde. Der Antrag auf Auferlegung eines Zwangsgeldes kann nicht gleichzeitig mit dem Einreichen eines Antrags auf Nichtigklärung gestellt werden; der Staatsrat kann ebenfalls nicht im eigentlichen Nichtigkeitsentscheid 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 Nichtigkeitsentscheids verstrichen sind.

Im Unterschied zu dem, was im allgemeinen Recht der Fall ist (Artikel 1385^{quater} des Gerichtsgesetzbuches), kommt das Zwangsgeld nicht der Partei zu, die die Verurteilung erzielt hat, sondern wird einem speziell hierzu eingerichteten Haushaltsfonds zugewiesen.

B.4. Eine Behörde, der ein Zwangsgeld auferlegt wurde, kann bei dem Staatsrat einen Antrag auf Aufhebung, Aussetzung oder Herabsetzung dieses Zwangsgeldes einreichen, wenn es unmöglich ist, die Hauptverurteilung auszuführen.

Die klagende Partei, auf deren Antrag hin das Zwangsgeld auferlegt wurde, kann keinen Antrag auf Erhöhung des Zwangsgeldes oder auf Auferlegung eines zusätzlichen Zwangsgeldes einreichen, wenn die Behörde es unterlässt, den Nichtigkeitsentscheid auszuführen.

Dieser Behandlungsunterschied ist Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage.

B.5. Nach Darlegung des Ministerrates sei der Antrag der Behörde auf Aufhebung, Aussetzung oder Herabsetzung des auferlegten Zwangsgeldes im Falle der Unmöglichkeit, die Hauptverurteilung auszuführen, nicht vergleichbar mit dem Antrag der klagenden Partei auf Erhöhung des auferlegten Zwangsgeldes oder auf Auferlegung eines zusätzlichen Zwangsgeldes, wenn die Behörde es unterlasse, den Nichtigkeitsentscheid auszuführen.

Man darf einen Unterschied jedoch nicht mit einer Nichtvergleichbarkeit verwechseln. Die unterschiedlichen Folgen, die durch die Einreicher einer Klage angestrebt werden, können zwar ein Element in der Beurteilung eines Behandlungsunterschieds sein, doch sie können nicht ausreichen, um zur Schlussfolgerung der Nichtvergleichbarkeit zu gelangen, denn andernfalls

würde der Prüfung anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung jeglicher Inhalt entzogen.

B.6. Das Recht auf eine tatsächliche Ausführung gerichtlicher Entscheidungen gehört zu den fundamentalen Grundlagen, auf denen ein Rechtsstaat beruht.

Die Ausführung einer gerichtlichen Entscheidung ist insbesondere in Verwaltungsstreitsachen von Bedeutung. Mit dem Einreichen einer Nichtigkeitsklage bezweckt der Kläger nicht nur die Nichtigkeitserklärung der fraglichen Verwaltungshandlung, sondern auch die Aufhebung ihrer Folgen. Ein effektiver Rechtsschutz und die Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit erfordern es, dass die Verwaltung sich der Entscheidung des Richters beugt. Die Verpflichtung zur Ausführung ist nicht auf den Tenor begrenzt; auch der Grund der Entscheidung muss eingehalten und angewandt werden. Wenn die Verwaltung sich weigert oder es unterlässt, sie auszuführen oder die Ausführung verzögert, würden die Garantien, die der Rechtsuchende im Verlauf des Verfahrens genießt, jegliche Bedeutung verlieren (EuGHMR, 19. März 1997, *Hornsby* gegen Griechenland, § 41; EuGHMR, 18. November 2004, *Zazanis* gegen Griechenland, § 37; EuGHMR, 9. Juni 2009, *Nicola Silvestre* gegen Italien, § 59).

B.7. Die Möglichkeit zur Auferlegung eines Zwangsgeldes, die in der fraglichen Bestimmung vorgesehen ist, hat der Gesetzgeber als notwendig erachtet, um die Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit und einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Wenn er die Möglichkeit zur Auferlegung eines Zwangsgeldes mit Bedingungen verbindet, darf der Gesetzgeber jedoch nicht auf diskriminierende Weise zum Nachteil der Partei, auf deren Antrag hin das Zwangsgeld auferlegt wurde, das vorerwähnte Recht auf tatsächliche Ausführung eines Nichtigkeitsentscheids verletzen.

Wenn dem Antrag der Behörde auf Aufhebung, Aussetzung oder Herabsetzung des auferlegten Zwangsgeldes stattgegeben wird, falls ein neuer Umstand vorliegt, insbesondere die Unmöglichkeit, die Hauptverurteilung auszuführen, ist es daher nicht vernünftig gerechtfertigt, dass dem Antrag der klagenden Partei auf Erhöhung des auferlegten Zwangsgeldes oder auf Auferlegung eines zusätzlichen Zwangsgeldes nicht stattgegeben wird, wenn die Behörde es unterlässt, den Nichtigkeitsentscheid auszuführen.

B.8. Es trifft zwar zu, wie die Region Brüssel-Hauptstadt anführt, dass der Staatsrat bei der Festlegung des Betrags des Zwangsgeldes bereits dem erwarteten Widerstand der Behörde bei der Ausführung des Nichtigkeitsentscheids Rechnung getragen hat, doch dieser Faktor beruht notwendigerweise nur auf einer Einschätzung und betrifft keinen gesicherten Fakt. Das

unerwartete Festhalten der Behörde an der Nichtausführung kann daher ebenfalls als neuer Umstand betrachtet werden.

Auch das Bestehen von Alternativen zur Ausführung eines Nichtigkeitsentscheids, auf die der Ministerrat verweist, kann keine ausreichende Rechtfertigung für den fraglichen Behandlungsunterschied bieten. Die Möglichkeit, eine neue Nichtigkeitsklage bei dem Staatsrat gegen das Auftreten der Behörde im Widerspruch zu dem Nichtigkeitsentscheid und auf der Grundlage der Verletzung der materiellen Rechtskraft des Nichtigkeitsentscheids einzureichen, sowie die Möglichkeit, bei dem Zivilrichter eine Anordnung zur Ausführung einer bestimmten Verwaltungshandlung zu beantragen, stellen für die klagende Partei zusätzliche Verfahrensschwellen dar, die ihr Recht auf tatsächliche Ausführung einer gerichtlichen Entscheidung auf unverhältnismäßige Weise einschränken. Eine Klage auf Schadensersatz beim ordentlichen Richter kann in den meisten Fällen nur eine Ausführung durch etwas Gleichwertiges beinhalten, und gerade dies ist das Übel, dem der Gesetzgeber mit der Einführung des Zwangsgeldes abhelfen wollte.

B.9. Die fragliche Bestimmung ist deshalb nicht vereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, insofern sie der klagenden Partei, auf deren Antrag hin bereits ein Zwangsgeld auferlegt wurde, nicht die Möglichkeit bietet, das Auferlegen eines zusätzlichen Zwangsgeldes oder die Erhöhung des bereits auferlegten Zwangsgeldes zu beantragen, wenn die Behörde ihrer Verpflichtung zur Durchführung des Nichtigkeitsentscheids auf beharrliche Weise nicht nachkommt, während sie der Behörde, der ein Zwangsgeld auferlegt wurde, die Möglichkeit bietet, die Aufhebung dieses Zwangsgeldes, die Aussetzung seiner Fälligkeit oder seine Herabsetzung zu beantragen, wenn es ihr ständig oder vorübergehend unmöglich ist, der Hauptverurteilung ganz oder teilweise nachzukommen.

B.10. Da diese Lücke in dem Text enthalten ist, der dem Gerichtshof unterbreitet wurde, obliegt es dem vorlegenden Richter, der durch den Gerichtshof festgestellten Verfassungswidrigkeit ein Ende zu bereiten, da diese Feststellung ausreichend präzise und vollständig formuliert ist, damit die fragliche Bestimmung unter Einhaltung der Artikel 10 und 11 der Verfassung angewandt wird, indem die Artikel 20 bis 24 des königlichen Erlasses vom 2. April 1991 zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates in Sachen Zwangsgeld analog angewandt werden.

B.11. Die Vorabentscheidungsfrage ist bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 36 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat verstößt gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern er der klagenden Partei, auf deren Antrag hin bereits ein Zwangsgeld auferlegt wurde, nicht die Möglichkeit bietet, das Auferlegen eines zusätzlichen Zwangsgeldes oder die Erhöhung des bereits auferlegten Zwangsgeldes zu beantragen, wenn die Behörde ihrer Verpflichtung zur Durchführung des Nichtigkeitsentscheids auf beharrliche Weise nicht nachkommt, während er der Behörde, der ein Zwangsgeld auferlegt wurde, die Möglichkeit bietet, die Aufhebung dieses Zwangsgeldes, die Aussetzung seiner Fälligkeit oder seine Herabsetzung zu beantragen, wenn es ihr ständig oder vorübergehend unmöglich ist, der Hauptverurteilung ganz oder teilweise nachzukommen.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 18. Oktober 2012.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschant

(gez.) M. Bossuyt