

Geschäftsverzeichnisnr. 5691
Entscheid Nr. 56/2014 vom 27. März 2014

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 J. Spreutels und A. Alen, und den Richtern E. De Groot, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet und R. Leysen, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 224.073 vom 26. Juni 2013 in Sachen der « Pharmacie de Labuissière » PGmbH gegen den belgischen Staat - intervenierende Partei: die « Universal Pharma » AG -, dessen Ausfertigung am 2. Juli 2013 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 36 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat dadurch, dass er dem Staatsrat die Zuständigkeit erteilt, unter bestimmten Bedingungen in seinen Entscheiden ein Zwangsgeld aufzuerlegen und somit über subjektive Rechte zu befinden, gegen die Artikel 144 und 145 der Verfassung und die Artikel 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, indem er einen nicht objektiv und vernünftig zu rechtfertigenden Behandlungsunterschied, der unverhältnismäßige Folgen im Bereich des wirksamen gerichtlichen Schutzes nach sich zieht, zwischen den Rechtsuchenden, die ihre subjektiven Rechte von Rechtsprechungsorganen des gerichtlichen Standes mit voller Rechtsprechungsbefugnis und im Prinzip mit doppeltem Rechtszug beurteilen lassen können (Artikel 1385*bis* des Gerichtsgesetzbuches), und den Rechtsuchenden, die den vom Staatsrat im Rahmen einer in erster und letzter Instanz ausgeübten strikten Rechtmäßigkeitskontrolle auferlegten Zwangsgeldern unterliegen, einführt? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage betrifft die Vereinbarkeit von Artikel 36 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat vor seiner Abänderung durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Januar 2014 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 144 und 145 sowie mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.1.2. In der auf die Streitsache vor dem vorlegenden Richter anwendbaren Fassung bestimmte der vorerwähnte Artikel 36:

« § 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.2. Der Gerichtshof wird zum Bestehen von zwei Behandlungsunterschieden in Bezug auf Rechtsuchende befragt, die einem durch den Staatsrat in Anwendung von Artikel 36 der koordinierten Gesetze verhängten Zwangsgeld unterliegen. Ein erster Behandlungsunterschied ergebe sich daraus, dass diese Rechtsuchenden keinen gleichwertigen gerichtlichen Schutz ihrer subjektiven Rechte genießen würden wie diejenigen, die einem durch Rechtsprechungsorgane des gerichtlichen Standes mit voller Rechtsprechungsbefugnis und im Prinzip mit doppeltem Rechtszug auferlegten Zwangsgeld unterlägen. Ein zweiter Behandlungsunterschied ergebe sich daraus, dass die Rechtsuchenden, denen Zwangsgelder durch den Staatsrat auferlegt würden, diskriminiert würden, insofern dem Staatsrat eine Zuständigkeit erteilt werde, die grundsätzlich nur die Rechtsprechungsorgane des gerichtlichen Standes aufgrund der Artikel 144 und 145 der Verfassung besäßen.

B.3. Artikel 160 der Verfassung bestimmt, dass es «einen Staatsrat [gibt], dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise durch Gesetz bestimmt werden». Durch diese Bestimmung wollte der Verfassungsgeber die objektive Rechtmäßigkeitsprüfung der Verwaltungsakte verankern.

B.4.1. Die dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegte Bestimmung findet ihren Ursprung in 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». Der Gesetzgeber wollte eine effiziente Vollstreckung der vom hohen Verwaltungsgericht verkündeten Nichtigkeitsentscheide 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 Entscheidungen 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.4.2. Zur Anwendung des fraglichen Artikels 36 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.

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.5. 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.

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 (siehe beispielsweise EuGHMR, 19. März 1997, *Hornsby* gegen Griechenland, § 41; 18. November 2004, *Zazanis* gegen Griechenland, § 37; 9. Juni 2009, *Nicola Silvestre* gegen Italien, § 59; 23. Oktober 2012, *Süzer und Eksen Holding A.S.* gegen Türkei, § 115; 24. Oktober 2013, *Bousiou* gegen Griechenland, § 33).

Die Möglichkeit für den Staatsrat, ein Zwangsgeld aufzuerlegen, wurde somit als notwendig erachtet, um die Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit und einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.

B.6. Der Behandlungsunterschied zwischen gewissen Kategorien von Personen, der sich aus der Anwendung unterschiedlicher Verfahrensregeln unter unterschiedlichen Umständen ergibt, ist an sich nicht diskriminierend. Es könnte nur eine Diskriminierung vorliegen, wenn der Behandlungsunterschied, der sich aus der Anwendung dieser Verfahrensregeln ergibt, zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen führen würde.

B.7.1. Aus der Rechtsprechung des Staatsrates geht hervor, dass dieser eine gründliche gerichtliche Prüfung sowohl anhand des Gesetzes als auch anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze vornimmt. Der Staatsrat prüft dabei, ob die seiner Prüfung vorgelegte behördliche Entscheidung die notwendige faktische Grundlage aufweist, ob die Entscheidung auf einer korrekten rechtlichen Einstufung beruht und ob die Maßnahme nicht offensichtlich unverhältnismäßig ist. Das als ein notwendiges Instrument zur Gewährleistung der Ausführung seiner Entscheidungen aufgefasste Zwangsgeld kann nämlich dem hohen Verwaltungsgericht in keiner Weise seine Prüfungsbefugnis entziehen, die eine gründliche rechtliche Prüfung bleibt. Gegen die Rechte der betroffenen Rechtsuchenden wird nicht auf unverhältnismäßige Weise durch den bloßen Umstand verstoßen, dass das Verfahren, an dessen Ende der Staatsrat ein

Zwangsgeld auferlegt, sich von dem vor den Rechtsprechungsorganen des gerichtlichen Standes anwendbaren Verfahren unterscheidet.

B.7.2. Aus dem Umstand, dass die Prüfung des Staatsrates in erster und letzter Instanz ausgeübt wird, ist ebenfalls nicht auf eine unverhältnismäßige Verletzung der betreffenden Rechte der Rechtsuchenden zu schlussfolgern, insofern es, außer in Strafsachen, keinen allgemeinen Grundsatz gibt, der einen doppelten Rechtszug vorschreiben würde, und insofern, wie der Gerichtshof soeben hervorgehoben hat, der Staatsrat eine gründliche rechtliche Prüfung vornimmt.

B.8. Insofern die Vorabentscheidungsfrage sich auf den Behandlungsunterschied bezieht, der zwischen den Rechtsuchenden besteht, denen ein durch den Staatsrat verkündetes Zwangsgeld auferlegt wird, und denjenigen, die ein durch ein Rechtsprechungsorgan des gerichtlichen Standes auferlegtes Zwangsgeld schulden, ist sie verneinend zu beantworten.

Die Prüfung anhand der Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung (vgl. EuGHMR, 7. November 2000, und Große Kammer, 28. Mai 2002, *Kingsley* gegen Vereinigtes Königreich).

B.9. Der Gerichtshof muss sodann die Vereinbarkeit des fraglichen Artikels 36 mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 144 und 145 prüfen. Aus den Schriftsätzen geht nämlich hervor, dass gemäß der intervenierenden Partei, von der die gestellte Frage ausgeht, ausschließlich die Rechtsprechungsorgane des gerichtlichen Standes dafür zuständig seien, da das Zwangsgeld zur Folge habe, anzuerkennen, dass gegen subjektive Rechte verstoßen wurde.

B.10. Streitfälle über bürgerliche Rechte gehören aufgrund von Artikel 144 der Verfassung ausschließlich zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte.

Aufgrund von Artikel 145 der Verfassung gehören Streitfälle über politische Rechte zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen.

B.11. Ebenso wie das durch die Rechtsprechungsorgane des gerichtlichen Standes auferlegte Zwangsgeld bezweckt das durch den Staatsrat auferlegte Zwangsgeld, die Achtung der materiellen Rechtskraft der von ihm verkündeten Entscheide zu gewährleisten. Im Gegensatz zu dem, was die intervenierende Partei vor dem vorlegenden Richter anführt, geht es jedoch,

wenn eine solche Entscheidung getroffen wird, nicht darum, anzuerkennen, dass gegen subjektive Recht verstoßen wurde.

Wie der Gerichtshof in B.4.2 angeführt hat, kann nämlich kein Zwangsgeld ohne vorherigen Nichtigkeitsentscheid des Staatsrates auferlegt werden. Es sind daher die Beschaffenheit der Nichtigkeitsstreitsachen, die der Verfassungsgeber somit der Befugnis des Staatsrates anvertraut hat, und die Tragweite seiner Entscheide zu berücksichtigen, um die Art des Zwangsgeldes zu bestimmen, das als ein für die Wirksamkeit solcher Entscheide notwendiges Instrument aufgefasst wird.

Wie der Gerichtshof in B.5 angeführt hat, soll mit der dem Staatsrat verliehenen Möglichkeit zur Auferlegung eines Zwangsgeldes die Wiederherstellung der Rechtmäßigkeit und ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden, unabhängig von jeglicher Beurteilung im Zusammenhang mit dem Bestehen einer etwaigen Schuld oder eines etwaigen Schadens.

Ein durch den Staatsrat auferlegtes Zwangsgeld verhindert im Übrigen nicht, dass aufgrund der ihm durch die Artikel 144 und 145 der Verfassung zugewiesenen Befugnisse eine Klage auf Zwangsgeld mit entschädigender Beschaffenheit bei den ordentlichen Gerichten selbst eingereicht werden kann.

B.12. Daraus ist zu schlussfolgern, dass der fragliche Artikel 36, insofern er dem Staatsrat die Befugnis verleiht, seine Entscheide unter den darin festgelegten Bedingungen mit Zwangsgeldern zu verbinden, nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 144 und 145 verstößt. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Vorabentscheidungsfrage verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 36 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat vor seiner Abänderung durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Januar 2014 verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 144 und 145 sowie mit den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Verkündet in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 27. März 2014.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) J. Spreutels