

ÜBERSETZUNG

Geschäftsverzeichnisnr. 6441

Entscheid Nr. 62/2017
vom 18. Mai 2017

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 94 des flämischen Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005, gestellt vom Pfändungsrichter am Gericht erster Instanz Ostflandern, Abteilung Dendermonde.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 24. Mai 2016 in Sachen der « GDA Systems » Gen.mbH gegen den Finanzverwalter der Gemeinde Overijse, dessen Ausfertigung am 6. Juni 2016 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Ostflandern, Abteilung Dendermonde, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 94 des [flämischen] Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel IV.2 Nr. 1 des Wirtschaftsgesetzbuches, vormals Artikel 3 Absatz 2 Nr. 1 des koordinierten Gesetzes über den Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs, sowie mit den Artikeln 144 und 146 der koordinierten Verfassung, insofern er dem finanziell Verantwortlichen einer Gemeinde die - gerichtliche - Zuständigkeit oder Befugnis erteilt, darüber zu entscheiden, welche Forderungen der Gemeinde wohl und welche nicht als bestritten betrachtet werden, und diese daraufhin mit einer Vollstreckungsklausel oder einem Vollstreckungstitel zu versehen, ohne kontradiktorisches Verfahren und ohne inhaltliches Rechtsmittel, abgesehen von der Kontrolle durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium über die sichere, fällige und feststehende Beschaffenheit der Forderung, ohne Kontrolle über die bestrittene Beschaffenheit der Forderung? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die Vorabentscheidungsfrage bezieht sich auf Artikel 94 Absatz 2 des flämischen Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005, der bestimmt:

« Im Hinblick auf die Beitreibung unbestrittener und fälliger nichtsteuerlicher Schulforderungen kann der Finanzverwalter einen Zwangsbefehl erlassen, der vom Bürgermeister- und Schöffenkollegium mit dem Sichtvermerk versehen und für vollstreckbar erklärt wird. Ein solcher Zwangsbefehl wird durch Gerichtsvollzieherurkunde zugestellt. Durch diese Urkunde wird die Verjährungsfrist unterbrochen. Ein Befehl kann vom Bürgermeister- und Schöffenkollegium nur mit dem Sichtvermerk versehen und für vollstreckbar erklärt werden, wenn die Schuld fällig, feststehend und sicher ist. Außerdem muss der Schuldner vorher per Einschreiben gemahnt werden. Die Gemeinde kann für dieses Einschreiben Verwaltungskosten in Rechnung stellen. Diese Kosten sind vom Schuldner zu tragen und können ebenfalls mit dem Zwangsbefehl beigetrieben werden. Schulden einer juristischen Person des öffentlichen Rechts können niemals mit einem Zwangsbefehl beigetrieben werden. Gegen die Gerichtsvollzieherurkunde kann innerhalb eines Monats nach ihrer Zustellung durch Antragschrift oder durch Ladung zur Sache Einspruch erhoben werden ».

B.1.2. Der vorliegende Richter fragt den Gerichtshof, ob diese Bestimmung vereinbar sei mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, gegebenenfalls in Verbindung mit Artikel IV.2 Nr. 1 des Wirtschaftsgesetzbuches sowie mit den Artikeln 144 und 146 der Verfassung, insofern dadurch dem finanziell Verantwortlichen der Gemeinde « die gerichtliche Zuständigkeit » erteilt werde, darüber zu entscheiden, welche Schuldforderungen der Gemeinde als unbestritten betrachtet werden könnten und sich selbst für diese Schuldforderungen einen Vollstreckungstitel zu erteilen, ohne dass darüber eine gerichtliche Kontrolle möglich sei.

B.2. Der Gerichtshof ist nicht befugt, Gesetzesbestimmungen anhand anderer Gesetzesbestimmungen, die keine Regeln der Zuständigkeitsverteilung sind, zu prüfen.

Die Vorabentscheidungsfrage ist demzufolge insofern unzulässig, als der Gerichtshof gebeten wird, die fragliche Bestimmung anhand von Artikel IV.2 Nr. 1 des Wirtschaftsgesetzbuches zu prüfen.

B.3.1. Laut Artikel 144 der Verfassung gehören « Streitfälle über bürgerliche Rechte [...] ausschließlich zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte ».

Einer Kategorie von Personen diese Garantie zu entziehen, würde bedeuten, dass ein Behandlungsunterschied eingeführt würde, der im Lichte dieser Bestimmung nicht zu rechtfertigen und folglich nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar wäre.

B.3.2. Artikel 146 der Verfassung bestimmt:

« Ein Gericht und ein Organ der streitigen Gerichtsbarkeit dürfen nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden. Es dürfen keine außerordentlichen Kommissionen oder Gerichte geschaffen werden, unter welcher Bezeichnung es auch sei ».

B.3.3. 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.4. Die Möglichkeit für den finanziell Verantwortlichen der Gemeinde, im Hinblick auf die Beitreibung unbestrittener und fälliger nichtsteuerlicher Schuldforderungen einen Zwangsbefehl zu erlassen, war bereits in der ursprünglichen Fassung von Artikel 94 Absatz 2

des flämischen Gemeindedekrets enthalten. Diese Bestimmung wurde durch Artikel 62 des Dekrets vom 23. Januar 2009 zur Abänderung des Gemeindedekrets ersetzt, wodurch die Bedingungen für das Erlassen eines Zwangsbefehls im Einzelnen festgelegt wurden. Zu diesem Artikel wurde in den Vorarbeiten Folgendes dargelegt:

« Die Regelung bezüglich des etwaigen Erlassens eines Zwangsbefehls wird verdeutlicht sowie ausführlicher und präziser ausgearbeitet.

Der Zwangsbefehl betrifft die Beitreibung nichtsteuerlicher Schuldforderungen, wobei dieser Begriff in einem weiteren Sinne auszulegen ist als das Beitreiben von Gebühren. Auch beispielsweise für Miet- und Pachtgelder und auf das Eigentumsrecht festgelegte Einkünfte (beispielsweise der Verkauf von unbeweglichen Gütern) und so weiter kann dieser Zwangsbefehl angewandt werden und können daher nichtsteuerliche Schuldforderungen auf die in diesem Artikel vorgeschriebene Weise beigetrieben werden.

Diese Regelung kann jedoch nicht Anwendung finden im Fall der Anwendung des Gesetzes vom 14. November 1983 über die Kontrolle der Gewährung und Verwendung bestimmter Subventionen sowie im Fall der Anwendung von Artikel 119*bis* des Neuen Gemeindegesetzes, der die kommunalen Verwaltungssanktionen betrifft und ein außergerichtliches Beitreibungsverfahren voraussetzt, das nicht mit dem vorliegenden Text vereinbar ist.

Um die Bürger gegen diesen Zwangsbefehl zu schützen, wird eine Vollstreckbarerklärung vorgesehen, so wie es im Übrigen in gleichartigen Regelungen der Fall ist.

Dieser Zwangsbefehl kann angefochten worden durch Einlegen eines Quasieinspruchs, der eine Behandlung zur Sache ermöglicht. In diesem Zusammenhang kann davon ausgegangen werden, dass die Vollstreckbarkeit des Zwangsbefehls in allen Fällen ausgesetzt wird. Somit wird den Rechtsunterworfenen kein Rechtsmittel entzogen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Erlassen eines Zwangsbefehls nur eine zusätzliche Möglichkeit ist, eine einfachere Beitreibung zu erreichen, und diese Möglichkeit verhindert keineswegs die gerichtliche Beitreibung » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 1946/1, SS. 21-22).

Durch diese Ersetzung wurde der Text der fraglichen Bestimmung auch mit dem Text von Artikel 92 des Dekrets vom 19. Dezember 2008 über die Organisation der öffentlichen Sozialhilfezentren in Einklang gebracht. In den Vorarbeiten zu diesem Dekret wurde diesbezüglich Folgendes dargelegt:

« Im Hinblick auf die Beitreibung unbestrittener und fälliger nichtsteuerlicher Schuldforderungen kann der finanziell Verantwortliche einen Zwangsbefehl erlassen. Ein solcher Zwangsbefehl wird durch Gerichtsvollzieherurkunde zugestellt. Es wäre nicht gerechtfertigt, eine Schuld bereits durch einen Zwangsbefehl beizutreiben, wenn die Schuld noch nicht fällig ist. Es kann vorkommen, dass die Schuld bereits besteht, aber noch nicht bezahlt werden muss. Es handelt sich beispielsweise um Schulden über mehr als ein Jahr. Das

Gleiche gilt für Schulden, die unsicher sind oder noch nicht feststehen. Eine Schuld ist nur sicher und feststehend, wenn sie eine ausreichende juristische Grundlage hat; dies setzt voraus, dass das Bestehen und der Betrag der Schulforderung ohne Diskussion zwischen den Parteien bestimmt werden kann am Datum der Vollstreckbarerklärung des Zwangsbefehls. Dies bedeutet eigentlich, dass die Schuld rechtsgültig festgestellt wurde. Da diese Handlung sehr weitreichende Folgen hat, hat man sich dafür entschieden, die Zwangsbefehle durch den Sozialhilferat für vollstreckbar erklären zu lassen, weil hierdurch für den Schuldner eine Garantie für die korrekte Vollstreckung geboten wird. Andererseits ist anzumerken, dass ein solcher Zwangsbefehl nur die Rechtskraft eines Versäumnisurteils hat, sodass ein Einspruch zur Sache immer möglich ist und der Einspruch die Vollstreckbarkeit des Zwangsbefehls aussetzt. Es wird ebenfalls eine Frist für das Einlegen des Einspruchs vorgesehen gemäß den Anmerkungen der Nationalen Gerichtsvollzieherkammer. Überdies wird vorgesehen, dass die Verjährungsfrist durch die Gerichtsvollzieherurkunde unterbrochen wird » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2007-2008, Nr. 1701/1, S. 70).

B.5. Der kommunale Zwangsbefehl ergibt sich aus der Feststellung, dass Gemeinden in der Vergangenheit oft auf die gerichtliche Beitreibung von nichtsteuerlichen Schulforderungen verzichteten, selbst wenn sie unbestritten waren, angesichts der Kosten und der Komplexität eines Gerichtsverfahrens und angesichts der damit einhergehenden Unsicherheit. Eine Beitreibung durch einen kommunalen Zwangsbefehl funktioniert kostensparend für alle beteiligten Parteien und entlastet die Gerichte von Streitsachen, in denen keine tatsächliche Streitigkeit zwischen den Parteien vorliegt.

B.6.1. Ein kommunaler Zwangsbefehl kann nur rechtsgültig erlassen werden, wenn der Schuldner es unterlassen hat, eine durch die Gemeinde erstellte Rechnung oder eine durch die Gemeinde versandte Zahlungsaufforderung zu begleichen, und nachdem er anschließend einer per Einschreiben versandten Mahnung ebenfalls nicht Folge geleistet hat. Seit die Abänderung der fraglichen Bestimmung durch Artikel 30 des Dekrets vom 29. Juni 2012 zur Abänderung des Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, kann die Gemeinde für dieses Einschreiben Verwaltungskosten berechnen.

Überdies ist in der fraglichen Bestimmung vorgeschrieben, dass der kommunale Zwangsbefehl, bevor er erlassen wird, durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium mit einem Sichtvermerk versehen und für vollstreckbar erklärt wird.

B.6.2. Ein kommunaler Zwangsbefehl kann aufgrund der fraglichen Bestimmung nur rechtsgültig erlassen werden für nichtsteuerliche Schulden, die eine natürliche Person oder eine juristische Person des privaten Rechts bei einer Gemeinde hat, sofern diese Schulden unbestritten, fällig, feststehend und sicher sind.

Wenn der Schuldner anlässlich der ursprünglichen Rechnung oder Zahlungsaufforderung oder anlässlich der per Einschreiben versandten Mahnung gegen das Bestehen, die Höhe oder

die Fälligkeit der Schuld protestiert, darf die fragliche Bestimmung folglich nicht angewandt werden, selbst wenn diese Anfechtung offensichtlich unbegründet ist. Die bloße Nichtzahlung der Schuld ist an sich jedoch keine Anfechtung, durch die die Möglichkeit, einen kommunalen Zwangsbefehl zu erlassen, ausgeschlossen würde.

Ein kommunaler Zwangsbefehl darf nicht erlassen werden vor dem Ablauf des Fälligkeitsdatums, das auf der Rechnung oder auf der Zahlungsaufforderung vermerkt ist. Er darf ebenfalls nicht angewandt werden für eine Schuld, die bereits verjährt ist, und auch nicht für eine Verbindlichkeit, die von einer aufschiebenden Bedingung abhängt, welche noch nicht realisiert ist.

Überdies muss die Schuld anhand einer objektiven Grundlage bestimmt werden können und darf die Höhe der Schuldforderung nicht für eine vernünftige Anfechtung in Frage kommen. Schuldforderungen, die noch Gegenstand einer gerichtlichen Anfechtung sind, dürfen nicht durch einen kommunalen Zwangsbefehl begetrieben werden.

B.6.3. Ein Zwangsbefehl, der den in B.6.1 und B.6.2 angeführten Bedingungen entspricht und der dem Schuldner durch Gerichtsvollzieherurkunde zugestellt wurde, ist eine außergerichtliche Handlung, die der Gemeinde einen Vollstreckungstitel verleiht, um zur Beitreibung der Schuldforderung, die Gegenstand davon ist, überzugehen. Aufgrund des Zwangsbefehls kann die Gemeinde die gemeinrechtlichen Vollstreckungshandlungen anordnen lassen, einschließlich einer Mobilien- oder Immobilienpfändung. Überdies wird durch die Zustellung des kommunalen Zwangsbefehls aufgrund der fraglichen Bestimmung die Verjährungsfrist unterbrochen.

B.6.4. Aufgrund der fraglichen Bestimmung kann innerhalb einer Frist von einem Monat nach der Zustellung des Zwangsbefehls Einspruch gegen die Gerichtsvollzieherurkunde, mit der der kommunale Zwangsbefehl zugestellt wird, eingelegt werden, und dies sowohl durch Antragschrift als auch durch eine Ladung zur Sache. Durch diesen Einspruch wird die Vollstreckbarkeit des Zwangsbefehls ausgesetzt (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 1946/1, SS. 21-22).

Der aufgrund der Regeln des allgemeinen Rechts befasste Richter urteilt über diesen Einspruch mit voller Rechtsprechungsbefugnis, da die fragliche Bestimmung keineswegs seine Befugnis einschränkt, alle faktischen, juristischen und verfahrensrechtlichen Aspekte der Sache zu prüfen, einschließlich der Schuldforderung, die dem kommunalen Zwangsbefehl zugrunde liegt. Wenn der Einspruch für begründet erklärt wird, entfallen alle Kosten bezüglich der Zustellung des Zwangsbefehls und des Einspruchsverfahrens auf die Gemeinde.

Aufgrund von Artikel 35 des Dekrets vom 26. März 2004 über die Öffentlichkeit der Verwaltung muss in der Gerichtsvollzieherurkunde außerdem diese Einspruchsmöglichkeit vermerkt sein. In Ermangelung beginnt die in der fraglichen Bestimmung vorgesehene Einspruchsfrist erst vier Monate nach der Zustellung des kommunalen Zwangsbefehls an den Schuldner.

B.7.1. Der fragliche Behandlungsunterschied zwischen Gemeinden und privaten Dienstleistern beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Art der Gläubiger. Er ist außerdem sachdienlich im Lichte der in B.5 angeführten Zielsetzung, den Gemeinden ein einfaches Verfahren zur Beitreibung von unbestrittenen nichtsteuerlichen Schuldforderungen zur Verfügung zu stellen.

B.7.2. Sofern durch die fragliche Bestimmung die Möglichkeit, sich selbst einen Vollstreckungstitel auszustellen, den Gemeinden, aber nicht den privaten Dienstleistern geboten wird, ergibt sich der fragliche Behandlungsunterschied aus dem Umstand, dass die letztgenannte Situation nicht im Zuständigkeitsbereich der Regionen, sondern im Zuständigkeitsbereich des föderalen Gesetzgebers liegt.

Unbeschadet der etwaigen Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung der Zuständigkeiten hätte die Autonomie, die den Regionen durch Artikel 6 § 1 VIII des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen gewährt wurde, nämlich keinen Sinn, wenn davon ausgegangen würde, dass ein Behandlungsunterschied zwischen den Adressaten von einerseits föderalen Regeln und andererseits regionalen Regeln in analogen Angelegenheiten als solcher im Widerspruch zum Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung stünde.

B.8.1. Der Gerichtshof muss noch prüfen, ob die fragliche Bestimmung eine unverhältnismäßige Einschränkung der Rechte der Schuldner einer Gemeinde beinhaltet.

B.8.2. Der kommunale Zwangsbefehl hat eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, da er aufgrund der fraglichen Bestimmung erlassen wird, in der dessen Bedingungen festgelegt sind und die als Ausnahme zum allgemeinen Recht bezüglich der Beitreibung von Schulden einschränkend auszulegen ist.

B.8.3. Das Erfordernis, dass es sich um unbestrittene Forderungen handeln muss, und das Erfordernis, dass der Schuldner vor einem kommunalen Zwangsbefehl per Einschreiben gemahnt werden muss, beinhalten, dass ein kommunaler Zwangsbefehl nur gültig erlassen

werden kann, nachdem der Schuldner verschiedene Möglichkeiten zur Anfechtung der Ansprüche der Gemeinde ohne irgendeine Reaktion ignoriert hat. Die unbestrittene Beschaffenheit der Schuldforderung beinhaltet auch, dass zu dem Zeitpunkt des Erlassens des kommunalen Zwangsbefehls keine wirkliche « Streitsache » vorliegt, über die ein Richter urteilen muss. Überdies verfügt der Schuldner im Einspruchsverfahren noch über die Möglichkeit, alle Aspekte der Schuldforderung anzufechten.

Angesichts der in B.6.1 und B.6.2 angeführten Anwendungsbedingungen, der Einspruchsfrist von einem Monat ab der Zustellung des kommunalen Zwangsbefehls, der aussetzenden Wirkung des Einspruchs und der vollen Rechtsprechungsbefugnis, mit der der Richter auf diesen Einspruch hin urteilt, wie in B.6.4 dargelegt wurde, und angesichts des Umstandes, dass die Gemeinde noch zur Zahlung einer Entschädigung verurteilt werden kann, wenn sie zu Unrecht einen kommunalen Zwangsbefehl erlässt, wird durch die fragliche Bestimmung der Gemeinde oder ihrem finanziell Verantwortlichen keine übermäßige Befugnis erteilt.

B.8.4. Artikel 144 der Verfassung gewährleistet, dass Streitfälle über bürgerliche Rechte ausschließlich zum Zuständigkeitsbereich der Gerichte gehören. Diese Bestimmung verhindert nicht, dass die Behörde, in diesem Fall der Finanzverwalter einer Gemeinde, eine Entscheidung über ein bürgerliches Recht trifft, indem er einen Zwangsbefehl zur Beitreibung einer unbestrittenen nichtsteuerlichen Schuld erlässt, sofern gegen diese Entscheidung Beschwerde bei einem ordentlichen Gericht eingereicht werden kann.

Da dem Schuldner durch die fragliche Bestimmung eine angemessene Einspruchsfrist gewährt wird und da der befassende Richter mit voller Rechtsprechungsbefugnis urteilt, wird dem Schuldner, der mit einem kommunalen Zwangsbefehl konfrontiert wird, keineswegs die Garantie einer Beurteilung durch den Zivilrichter entzogen.

B.8.5. Die fragliche Bestimmung ist ebenfalls nicht unvereinbar mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikel 146, da hierdurch weder dem Finanzverwalter der Gemeinde, noch dem Bürgermeister- und Schöffenkollegium eine Rechtsprechungsbefugnis erteilt wird.

B.9. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 94 Absatz 2 des flämischen Gemeindedekrets vom 15. Juli 2005 verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit deren Artikeln 144 und 146.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 18. Mai 2017.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) E. De Groot