

Geschäftsverzeichnismrn. 5896, 5897 und  
5898

Entscheid Nr. 113/2015  
vom 17. September 2015

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf die Artikel 6.1.6 § 2 Absatz 2 und 6.1.21 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex, gestellt vom Staatsrat.

Der Verfassungsgerichtshof,

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

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfragen und Verfahren*

In seinen Entscheiden Nrn. 227.219, 227.217 und 227.218 vom 29. April 2014 in Sachen Brigitte Vermer und anderer, in Sachen Christiaan De Wandeleer und in Sachen Willebrordus Luyten und Augusta Van Regenmortel, alle gegen die Flämische Region, deren Ausfertigungen am 7. Mai 2014 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, hat der Staatsrat folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« Verstoßen die Artikel 6.1.6 § 2 Absatz 2 und 6.1.21 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex gegen

1) die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften,

2) die Artikel 10, 11, 13 und/oder 179 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte,

indem er einem Organ der aktiven Verwaltung, dem Hohen Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik (Artikel 6.1.6. § 2 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex) die Zuständigkeit erteilt, ‘ Entscheidungen ’ in der Phase einer gerichtlichen Verurteilung zu treffen, die jederzeit auf in Artikel 6.1.6. § 2 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex erwähnten Gründen beruhen müssen, insbesondere die in Kapitel VI des Flämischen Raumordnungskodex erwähnte ‘ spezifische Zuständigkeit in Bezug auf die Eintreibung von Zwangsgeldern ’, wobei der Hohe Rat auf einen mit Gründen versehenen Antrag hin entscheiden kann, dass ein fällig gewordenes Zwangsgeld – das auf Antrag des Städtebauinspektors und/oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums vom Gericht festgelegt wird für den Fall, dass der durch diese Verwaltungen geforderten Hauptverurteilung im Sinne von Artikel 6.1.41 des Flämischen Raumordnungskodex nicht nachgekommen wird – nur teilweise eingetrieben wird oder dass diese Eintreibung zeitweilig ausgesetzt wird, nachdem gemäß Artikel 6.1.21 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex ‘ insbesondere ’ die vom verurteilten Zuwiderhandelnden getätigten Handlungen und eingegangenen Verpflichtungen im Hinblick auf eine korrekte Durchführung der Hauptverurteilung berücksichtigt wurden, und gegebenenfalls nach einer negativen oder ungünstigen schriftlichen Stellungnahme oder in Ermangelung einer Stellungnahme der mit der Eintreibung des Zwangsgeldes beauftragten Verwaltung (Artikel 6.1.21 § 3 des Flämischen Raumordnungskodex)? ».

Diese unter den Nummern 5896, 5897 und 5898 ins Geschäftsverzeichnis des Gerichtshofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Die drei identischen Vorabentscheidungsfragen in den verbundenen Rechtssachen Nrn. 5896, 5897 und 5898 beziehen sich auf Artikel 6.1.6 § 2 Absatz 2 und Artikel 6.1.21 § 1 des durch Erlass der Flämischen Regierung vom 15. Mai 2009 koordinierten Flämischen Raumordnungskodex.

B.1.2. Artikel 6.1.6 § 2 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt in der Fassung vor seiner Aufhebung durch den noch nicht in Kraft getretenen Artikel 21 des flämischen Dekrets vom 25. April 2014 über die Rechtsdurchsetzung der Umweltgenehmigung:

« Der Hohe Rat ist ein Organ der aktiven Verwaltung.

Seine Stellungnahmen sowie die Entscheidungen im Sinne von Artikel 6.1.21 beruhen immer auf Gründen, die abgeleitet werden aus:

1. dem Recht, einschließlich der allgemeinen Grundsätze der guten Verwaltung, so wie sie spezifisch im Rahmen der Raumordnung gelten;

2. den Auswirkungen von Verstößen auf die Rechte Dritter und auf die Ortsgestaltung, das heißt der Ebene der ordnungsgemäßen Raumordnung von Nachbarparzellen, die erreicht würde, wenn kein Schaden infolge einer Straftat im Sinne von Artikel 6.1.1 eingetreten wäre ».

B.1.3. Artikel 6.1.21 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt in der Fassung vor seiner Aufhebung durch den noch nicht in Kraft getretenen Artikel 21 des flämischen Dekrets vom 25. April 2014 über die Rechtsdurchsetzung der Umweltgenehmigung:

« Der Hohe Rat kann auf einen mit Gründen versehenen Antrag hin entscheiden, dass ein fällig gewordenes Zwangsgeld im Sinne von Artikel 6.1.41 § 3 nur teilweise eingetrieben wird oder dass diese Eintreibung zeitweilig ausgesetzt wird. Der Hohe Rat berücksichtigt bei seiner Beurteilung insbesondere die durch den Zuwiderhandelnden getätigten Handlungen und eingegangenen Verpflichtungen im Hinblick auf eine korrekte Vollstreckung der Hauptverurteilung.

Eine Maßnahme im Sinne von Absatz 1 bezieht sich nie auf die festen Gerichts- und Vollstreckungskosten, die durch die für die Eintreibung des Zwangsgeldes verantwortliche Verwaltung getätigt wurden ».

B.2. In einem ersten Teil der Vorabentscheidungsfragen wird der Gerichtshof gebeten, über die Vereinbarkeit der fraglichen Bestimmungen mit den durch die Verfassung oder kraft

derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften zu befinden.

Aus den Vorlageentscheiden geht hervor, dass die Frage insbesondere diejenige ist, ob der Dekretgeber, indem er dem Hohen Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik die Befugnis erteilt habe, in den Fällen, in denen das Zwangsgeld auf Antrag des Städtebauinspektors oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums gewährt worden sei, zu beschließen, dass Zwangsgelder, die wegen der Nichtdurchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen nach einer Übertretung der Regelung über Raumordnung und Städtebau fällig geworden seien, nur teilweise eingetrieben werden dürften, oder zu beschließen, dass deren Eintreibung zeitweilig ausgesetzt werde, «die Befugnis(se) der Gerichte beeinträchtigt, was eine Angelegenheit ist, die grundsätzlich zur vorbehaltenen Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers gehört ».

B.3.1. Artikel 6.1.41 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex bestimmt:

«Neben der Strafe kann das Gericht anordnen, dass der Ort wieder in den ursprünglichen Zustand versetzt oder die rechtswidrige Benutzung eingestellt wird und/oder Bau- oder Anpassungsarbeiten ausgeführt werden und/oder eine Geldsumme gezahlt wird in Höhe des Mehrwertes, den das Gut durch den Verstoß erlangt hat. Dies geschieht, unbeschadet der Artikel 6.1.7 und 6.1.18, auf Antrag des Städtebauinspektors oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums, auf dessen Gebiet die Arbeiten, Handlungen oder Änderungen im Sinne von Artikel 6.1.1 durchgeführt wurden. [...] ».

B.3.2. In Bezug auf Artikel 149 § 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung, der der Vorläufer des vorerwähnten Artikels 6.1.41 § 1 Absatz 1 des Flämischen Raumordnungskodex ist, hat der Gerichtshof in seinem Entscheid Nr. 57/2002 vom 28. März 2002 geurteilt:

«B.3. Der Hof muss untersuchen, ob die Regionen dafür zuständig sind, im Falle einer strafbaren Handlung bezüglich der Raumordnung Wiederherstellungsmaßnahmen durch den Richter anordnen zu lassen, und ob sie in diesem Zusammenhang bestimmen können, dass dieser Richter die Frist für die Ausführung dieser Maßnahme und ein Zwangsgeld für jeden Tag, um den sich die Durchführung dieser Maßnahme verspätet, festlegt.

[...]

B.4.1. Kraft Artikel 6 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen sind die Regionen zuständig für Städtebau und Raumordnung.

Laut Artikel 11 desselben Sondergesetzes können die Dekrete die Nichteinhaltung ihrer Bestimmungen unter Strafe stellen und die Strafen für diese Nichteinhaltung festlegen.

B.4.2. Insoweit sie nicht anders verfügt haben, haben der Verfassungsgeber und der Sondergesetzgeber den Gemeinschaften und Regionen die vollständige Zuständigkeit zum

Erlassen von Vorschriften eingeräumt, die den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten eigen sind. Vorbehaltlich anderslautender Bestimmungen hat der Sondergesetzgeber die Gesamtheit der Politik bezüglich der durch ihn zugewiesenen Angelegenheiten den Gemeinschaften und Regionen übertragen.

B.4.3. Die Zuständigkeit für die Raumordnung erlaubt den Regionen nicht, Vorschriften bezüglich der Zuständigkeit und des Verfahrens vor den Rechtsprechungsorganen zu erlassen. Kraft der Artikel 145 und 146 der Verfassung fällt die Definition der Zuständigkeiten der Rechtsprechungsorgane unter die ausschließliche Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers. Das Festlegen von Vorschriften für Verfahren vor den Rechtsprechungsorganen ist Aufgabe des föderalen Gesetzgebers aufgrund seiner Restkompetenz.

B.5.1. Um ihre Zuständigkeit im Bereich der Raumordnung ausüben zu können, müssen die Regionen Maßnahmen festlegen können, die die Wiederherstellung der guten Raumordnung nach ihrer Störung ermöglichen.

B.5.2. Aufgrund von Artikel 149 § 1 des Raumordnungsdekrets befiehlt das Gericht, den Ort wieder in seinen ursprünglichen Zustand zurückzusetzen oder die strittige Nutzung einzustellen und/oder Bau- und Anpassungsarbeiten auszuführen und/oder eine Geldsumme zu zahlen, die dem durch die strafbare Handlung erzielten Mehrwert des Gutes entspricht.

Diese Maßnahmen stellen keine Strafen dar. Indem sie davon abhängig sind, dass eine strafbare Handlung festgestellt wird, ist die Beantragung dieser Maßnahmen allerdings mit der öffentlichen Klage verbunden.

B.5.3. Artikel 149 § 1 des Raumordnungsdekrets legt die Maßnahmen fest, die zur Wiederherstellung der guten Raumordnung angeordnet werden können. Er bezeichnet nicht das Rechtsprechungsorgan, das zur Anordnung der betreffenden Maßnahmen befugt ist; diese Maßnahmen werden durch das Rechtsprechungsorgan angeordnet, das in Anwendung der durch den föderalen Gesetzgeber festgelegten Verfahrensvorschriften zuständig ist.

B.5.4. Die in Artikel 149 § 1 des Raumordnungsdekrets festgelegten Wiederherstellungsmaßnahmen fallen in das in Artikel 44 des Strafgesetzbuches angewandte Wiederherstellungskonzept.

B.5.5. Trotz ihres zivilrechtlichen Charakters ist die Wiederherstellung mit der öffentlichen Ordnung verbunden und aufgrund einiger Aspekte ein mit der strafrechtlichen Sanktion untrennbar verbundenes Akzessorium; sie bildet nämlich die Verlängerung dieser Sanktion, da sie - außerhalb der strafrechtlichen Verfolgung - darauf ausgerichtet ist zu verhindern, dass der Zustand der strafbaren Handlung andauert.

B.5.6. Insoweit Artikel 149 § 1 des Raumordnungsdekrets bestimmt, dass der Richter Wiederherstellungsmaßnahmen anordnet und die Frist für deren Ausführung festlegt, stimmt er mit der dem Dekretgeber durch Artikel 11 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 verliehenen Ermächtigung überein; das Recht, die Nichteinhaltung der Dekrete unter Strafe zu stellen und die Strafen für die Nichteinhaltung festzulegen, schließt das Recht mit ein, die Entfernung des Gegenstands der strafbaren Handlung aufzuerlegen und die entsprechenden Modalitäten zu regeln.

### *In Hinsicht auf das Zwangsgeld*

B.6.1. Kraft Artikel 149 § 1 *in fine* des Raumordnungsdekrets legt das Gericht ‘ auf Ansuchen des Städtebauinspektors oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums, ein Zwangsgeld [fest] für jeden Tag, um den sich die Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahme verspätet ’.

B.6.2. Die Regeln bezüglich des Zwangsgelds sind in den Artikeln 1385*bis* bis 1385*nonies* des Gerichtsgesetzbuches enthalten. Indem sie bestimmte Aspekte des Verfahrens vor den Rechtsprechungsorganen festlegen, fallen diese Regeln grundsätzlich unter die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers.

B.6.3. Das Zwangsgeld stellt ein Zwangsmittel dar, mit dem die Ausführung einer richterlichen Entscheidung erwirkt werden soll, die in einer Verpflichtung, etwas zu tun, zu unterlassen oder eine Sache zu geben, besteht. Es ist nicht auf Zahlungsverpflichtungen anwendbar, deren Einhaltung durch die ordentlichen Vollstreckungsmaßnahmen erreicht werden kann (Artikel 1 des einheitlichen Gesetzes über das Zwangsgeld; gemeinsame Begründung des Benelux-Übereinkommens zur Einführung des einheitlichen Gesetzes über das Zwangsgeld, *Parl. Dok.*, Kammer, 1977-1978, Nr. 353/1, S. 16).

Dass es nicht in der Absicht des Dekretgebers liegt, den Richter zur Auferlegung eines Zwangsgeldes zu verpflichten, wenn darum ersucht wird, sobald die Wiederherstellungsmaßnahme in der Zahlung einer dem Mehrwert entsprechenden Geldsumme besteht, kann aus dem Wortlaut von Artikel 149 § 1 *in fine* abgeleitet werden. Aus der Verwendung der Worte ‘ Ausführung der Wiederherstellungsmaßnahmen ’, ‘ Ausführungsfrist ’ und ‘ [Verspätung bei der] Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahme ’ kann abgeleitet werden, dass der Dekretgeber die Anwendung des Zwangsgeldes auf Wiederherstellungsmaßnahmen beschränken wollte, die in einer Verpflichtung bestehen, etwas zu tun oder zu unterlassen, nämlich den Ort wieder in den ursprünglichen Zustand zu versetzen, die strittige Nutzung einzustellen oder Bau- oder Anpassungsarbeiten auszuführen.

B.6.4. Insoweit es der Verstärkung der Wiederherstellungsmaßnahme dient, ist das Zwangsgeld selbst mit der Strafverfolgung verbunden, und aus den in B.5.5 und B.5.6 dargelegten Gründen ist der Dekretgeber befugt zu entscheiden, in welchem Fall das Zwangsgeld der strafrechtlich verurteilten Partei auferlegt werden kann, damit gewährleistet ist, dass die Maßnahme, die angeordnet wurde, um der strafbaren Handlung ein Ende zu bereiten, ausgeführt wird.

B.6.5. Daraus ergibt sich, dass Artikel 149 § 1 letzter Absatz des beanstandeten Dekrets nicht gegen die zuständigkeitsverteilenden Vorschriften verstößt.

B.6.6. Zweifellos stellt sich die Frage, ob Artikel 1 Absatz 1 des einheitlichen Gesetzes über das Zwangsgeld, das als Anlage dem Benelux-Übereinkommen vom 26. November 1973 hinzugefügt worden ist, dem zufolge der Richter auf Ansuchen einer Partei die Gegenpartei zur Zahlung eines Zwangsgeldes verurteilen ‘ kann ’, dahingehend interpretiert werden kann, dass der Richter nicht verpflichtet werden kann, eine Verurteilung zu einem Zwangsgeld auszusprechen, sobald dieses verlangt wird.

Nun da der Hof die Frage bezüglich der Einhaltung der zuständigkeitsverteilenden Vorschriften beantwortet hat, ist es nicht Aufgabe des Hofes, sondern des Benelux-

Gerichtshofes, kraft Artikel 4 des Benelux-Übereinkommens diese Interpretationsfrage beizulegen, falls der Verweisungsrichter der Auffassung ist, diesbezüglich eine Frage stellen zu müssen ».

B.3.3. Der Gerichtshof bestätigte diese Rechtsprechung in einer identischen Formulierung in seinem Entscheid Nr. 152/2002 vom 15. Oktober 2002.

B.4.1. Artikel 8 des Dekrets vom 4. Juni 2003 zur Abänderung des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung hinsichtlich der Rechtsdurchsetzungspolitik hat den vorerwähnten Artikel 149 § 1 durch folgenden Wortlaut ersetzt:

« Zusätzlich zu der Strafe kann das Gericht anordnen, den Ort wieder in den ursprünglichen Zustand zu versetzen oder die rechtswidrige Verwendung einzustellen und/oder Bau- oder Anpassungsarbeiten durchzuführen und/oder einen Geldbetrag in Höhe des Mehrwertes, den das Gut durch den Verstoß erhalten hat, zu zahlen. Dies geschieht auf Antrag des Städtebauinspektors oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums, auf deren Gebiet die Arbeiten, Verrichtungen oder Änderungen im Sinne von Artikel 146 ausgeführt wurden. Wenn diese Verstöße vor dem 1. Mai 2000 begangen wurden, ist eine vorherige gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik erforderlich ».

B.4.2. In seinem Entscheid Nr. 14/2005 vom 19. Januar 2005 hat der Gerichtshof anlässlich einer Nichtigkeitsklage gegen diese Bestimmung, insbesondere in Bezug auf Artikel 9 dieses Dekrets vom 4. Juni 2005, geurteilt:

« B.28. Artikel 153 Absatz 1 des Dekrets vom 18. Mai 1999 besagt:

‘ Für den Fall, dass der Ort nicht innerhalb der vom Gericht festgelegten Frist in den früheren Zustand zurückversetzt wird, dass die rechtswidrige Verwendung nicht innerhalb dieser Frist eingestellt wird oder dass die Bau- und Anpassungsarbeiten nicht innerhalb dieser Frist ausgeführt werden, ordnet das in den Artikeln 149 und 151 vorgesehene Urteil des Richters an, dass der Städtebauinspektor, das Bürgermeister- und Schöffenkollegium und gegebenenfalls die Zivilpartei von Amts wegen deren Ausführung vorsehen können. ’

Der angefochtene Artikel 9 fügt hinzu, dass ‘ für die Verstöße aus der Zeit vor dem 1. Mai 2000 [...] die Vollstreckung des Urteils von Amts wegen durch den Städtebauinspektor erst nach einer gleichlautenden Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik eingeleitet werden [kann]. ’

B.29. Bei einer durch das Gericht auferlegten Wiederherstellungsmaßnahme muss der Übertretende das Urteil innerhalb der durch das Gericht festgelegten Frist vollstrecken. Der Übertretende informiert den Städtebauinspektor und das Bürgermeister- und Schöffenkollegium unmittelbar darüber durch Einschreibebrief oder durch Überreichung gegen Empfangsbestätigung (Artikel 152 Absatz 1 des Dekrets vom 18. Mai 1999).

Falls der Ort nicht innerhalb der durch das Gericht festgelegten Frist in den vorherigen Zustand zurückversetzt wird, die rechtswidrige Verwendung nicht innerhalb dieser Frist

eingestellt wird oder die Bau- oder Anpassungsarbeiten nicht innerhalb dieser Frist ausgeführt werden, verfügt das Urteil des Richters, dass der Städtebauinspektor, das Bürgermeister- und Schöffenkollegium und gegebenenfalls die Zivilpartei von Amts wegen dessen Vollstreckung vorsehen können (Artikel 153 Absatz 1 des Dekrets vom 18. Mai 1999).

B.30. Für Verstöße aus der Zeit vor dem 1. Mai 2000 muss der Städtebauinspektor die gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik einholen, bevor er von dieser Ermächtigung Gebrauch macht.

Mit dieser angefochtenen Bestimmung bezweckte der Dekretgeber ‘ eine einheitliche und gerechte Vollstreckung von Urteilen von Amts wegen in Bezug auf Verstöße aus der Zeit vor dem 1. Mai 2000 ’ (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/7, S. 39). Nach Darlegung des Dekretgebers ‘ besteht ein Bedarf an einem autonomen und unabhängigen Organ, frei von politischen Einflüssen, das die Entscheidungen des regionalen Städtebauinspektors beurteilt und anhand des Grundsatzes der Gleichheit und Vernünftigkeit prüft ’ (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/1, S. 7).

B.31. Der Hohe Rat für die Wiederherstellungspolitik wurde nicht als eine Gerichtsinstanz verstanden, an die sich Dritte wenden können oder die für sie verbindliche Beschlüsse fassen kann, sondern als ein beratendes Gremium (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/1, S. 8). Die angefochtene Bestimmung beeinträchtigt weder die dem König durch Artikel 40 Absatz 2 der Verfassung erteilte Zuständigkeit noch die Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers für die Gerichtsorganisation.

Wenn der Städtebauinspektor die durch den Richter verfügte Wiederherstellungsmaßnahme von Amts wegen vollstrecken möchte, bezieht sich die gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates unter anderem auf den Zeitpunkt und die Ausführungsregeln dieser Maßnahme im einzelnen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/1, SS. 8-9).

B.32. Der Dekretgeber konnte daher, ohne gegen die von der klagenden Partei angeführten Regeln der Zuständigkeitsverteilung zu verstoßen, die Anwendung der Ermächtigung durch den Städtebauinspektor von einer Verpflichtung zur Stellungnahme abhängig machen.

Diese Verpflichtung zur Stellungnahme verhindert im Übrigen nicht, dass das Bürgermeister- und Schöffenkollegium oder die Zivilpartei, sofern sie durch das Urteil hierzu ermächtigt wurden, vom Amts wegen zur Ausführung der Wiederherstellungsmaßnahme übergehen, ohne irgendeine Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik einholen zu müssen ».

B.4.3. Anlässlich eines von Amts wegen aufgeworfenen Klagegrunds urteilte der Gerichtshof in dieser Entscheidung Nr. 14/2005 im Anschluss an einen früheren Entscheid Nr. 136/2004 vom 22. Juli 2004 ferner:

« B.52. Aufgrund des durch den angefochtenen Artikel 8 ersetzten Artikels 149 § 1 Absatz 1 letzter Satz des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung benötigen Wiederherstellungsforderungen wegen Übertretungen, die vor dem 1. Mai 2000 begangen wurden, nunmehr eine gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik.

B.53. Der Hohe Rat für die Wiederherstellungspolitik umfasst sieben Mitglieder, von denen vier Mitglieder mindestens fünf Jahre lang - und der Vorsitzende mindestens zehn Jahre lang - ein Amt als Magistrat bei Gerichten und Gerichtshöfen oder beim Staatsrat bekleidet haben müssen und drei Mitglieder mindestens fünf Jahre sachdienliche Erfahrung in Bezug auf die Raumordnung besitzen müssen.

Die Einsetzung des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik beruht auf der 'Notwendigkeit einer autonomen und unabhängigen Instanz, frei von politischer Beeinflussung, die die Entscheidungen des regionalen Städtebauinspektors beurteilt sowie am Grundsatz der Gleichheit und Vernunft prüft' (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/1, S. 7).

B.54. Es gehört zur Ermessensbefugnis des Dekretgebers, in Bezug auf die Raumordnung die Wahl der Wiederherstellungsmaßnahme der hierfür als die geeignetste angesehenen Instanz zu überlassen. Er muss dabei jedoch die Artikel 10 und 11 der Verfassung einhalten.

B.55. Wenn der Dekretgeber es als notwendig erachtet, im Hinblick auf die Kohärenz der Wiederherstellungspolitik vor der Forderung zur Wiederherstellung eine gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik vorzusehen, erkennt der Hof nicht, warum dieses Erfordernis für bestimmte Übertretungen gelten soll und für andere nicht.

Zwar ist das Datum des 1. Mai 2000, wie in den Vorarbeiten erklärt wurde, 'ein objektives Datum [...], nämlich das Datum, an dem das Dekret vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung in Kraft getreten ist' (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/7, S. 16), doch dieses Datum weist keinen Zusammenhang mit der Zielsetzung der fraglichen Bestimmung auf. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern für Übertretungen, die vor dem 1. Mai 2000 begangen wurden, ein größerer Bedarf an kohärenter Wiederherstellungspolitik bestehen würde als für die Übertretungen, die nach diesem Datum begangen wurden.

B.56. Das gleiche gilt in Bezug auf Artikel 153 Absatz 2 des Dekrets vom 18. Mai 1999 in der durch den angefochtenen Artikel 9 Nr. 1 hinzugefügten Fassung, wonach für die Verstöße aus der Zeit vor dem 1. Mai 2000 die Vollstreckung des Urteils von Amts wegen durch den Städtebauinspektor erst nach einer gleichlautenden Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik eingeleitet werden kann. Wie in B.30 bemerkt wurde, bezweckte der Dekretgeber mit dieser Bestimmung eine einheitliche und gerechte Vollstreckung der Urteile von Amts wegen in Bezug auf Verstöße, die vor dem 1. Mai 2000 begangen wurden. Auch hier ist nicht ersichtlich, inwiefern bei Verstößen, die vor dem 1. Mai 2000 begangen wurden, ein größerer Bedarf an einer kohärenten Wiederherstellungspolitik bestehen würde als bei Verstößen, die nach diesem Datum begangen wurden.

B.57. Artikel 149 § 1 Absatz 1 letzter Satz des Dekrets vom 18. Mai 1999 in der durch den angefochtenen Artikel 8 Nr. 1 des Dekrets vom 4. Juni 2003 ersetzten Fassung und Artikel 153 Absatz 2 des Dekrets vom 18. Mai 1999 in der durch den angefochtenen Artikel 9 Nr. 1 des Dekrets vom 4. Juni 2003 hinzugefügten Fassung verstoßen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern sie auf das Datum vom 1. Mai 2000 verweisen ».

B.5.1. In seinem Entscheid Nr. 5/2009 vom 15. Januar 2009 urteilte der Gerichtshof:

« B.1.1. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf Artikel 153 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung in der durch das Dekret vom 4. Juni 2003 abgeänderten Fassung, der nach der Nichtigerklärung der Wortfolge ‘ aus der Zeit vor dem 1. Mai 2000 ’ nach der Wortfolge ‘ Für die Verstöße ’ in Absatz 2 durch das Urteil des Hofes Nr. 14/2005 vom 19. Januar 2005 bestimmt:

‘ Für den Fall, dass der Ort nicht innerhalb der vom Gericht festgelegten Frist in den früheren Zustand zurückversetzt wird, dass die rechtswidrige Verwendung nicht innerhalb dieser Frist eingestellt wird oder dass die Bau- und Anpassungsarbeiten nicht innerhalb dieser Frist ausgeführt werden, ordnet das in den Artikeln 149 und 151 vorgesehene Urteil des Richters an, dass der Städtebauinspektor, das Bürgermeister- und Schöffenkollegium und gegebenenfalls die Zivilpartei von Amts wegen deren Ausführung vorsehen können.

Für die Verstöße kann die Vollstreckung des Urteils von Amts wegen durch den Städtebauinspektor erst nach einer gleichlautenden Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik eingeleitet werden.

[...]’.

B.1.2. Aus dem Sachverhalt ergibt sich, dass im vorliegenden Fall lediglich Absatz 2 des vorerwähnten Artikels 153, eingefügt durch Artikel 9 des Dekrets vom 4. Juni 2003 ‘ zur Abänderung des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung hinsichtlich der Rechtsdurchsetzungspolitik ’, zur Debatte steht. Der Hof beschränkt seine Prüfung auf diese Bestimmung.

B.2. Die fragliche Bestimmung wird vom vorliegenden Rechtsprechungsorgan so ausgelegt, dass die Verpflichtung des Städtebauinspektors, die gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik einzuholen, nur gelte, wenn dieser die Absicht habe, eine Wiederherstellungsmaßnahme von Amts wegen durchzuführen.

Der Berufungskläger vor dem vorliegenden Rechtsprechungsorgan vertritt den Standpunkt, die Stellungnahme müsse ebenfalls eingeholt werden, ehe der Städtebauinspektor die Eintreibung des Zwangsgeldes veranlasse, das dem Verurteilten in Ermangelung der eigenen Ausführung der Wiederherstellungsmaßnahme auferlegt worden sei, da andernfalls gegen den durch die Artikel 10 und 11 der Verfassung garantierten Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen werde.

B.3. Durch Dekret vom 4. Juni 2003 ‘ zur Abänderung des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung hinsichtlich der Rechtsdurchsetzungspolitik ’ hat der flämische Dekretgeber im Hinblick auf die Kohärenz der Wiederherstellungspolitik bei Verstößen gegen die Regeln der Raumordnung einen regionalen Beirat für Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen eingesetzt - den Hohen Rat für die Wiederherstellungspolitik -, und zwar wegen der ‘ Notwendigkeit einer autonomen und unabhängigen Instanz, frei von politischer Beeinflussung, die die Entscheidungen des regionalen Städtebauinspektors beurteilt sowie am Grundsatz der Gleichheit und Vernunft prüft ’ (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/1, S. 7).

B.4.1. Anders als im Fall des Einschreitens des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik vor jedem gerichtlichen Auftreten (Artikel 149 § 1 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 zur Organisation der Raumordnung in der durch das Dekret vom 4. Juni 2003 abgeänderten Fassung) erfolgt das Einschreiten des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik im Sinne des fraglichen Artikels 153 desselben Dekrets in der Phase nach einer gerichtlichen Verurteilung.

B.4.2. In der Phase vor der Beantragung einer Wiederherstellungsmaßnahme durch den Städtebauinspektor oder durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium kann eine gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik sich entweder auf die Gesetzmäßigkeit der beabsichtigten Wiederherstellungsforderung oder auf die Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen Wiederherstellungsmaßnahme beziehen, dies unter Einhaltung der örtlichen Raumordnung.

B.4.3. In der Phase nach einer gerichtlichen Verurteilung, insbesondere wenn der Städtebauinspektor die durch den Richter angeordnete Wiederherstellungsmaßnahme von Amts wegen durchführen lassen möchte in Ermangelung der Durchführung durch den Verurteilten selbst, bezieht sich die erforderliche gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik unter anderem auf den Zeitpunkt und die Ausführungsweise dieser Maßnahme im Einzelnen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/7, SS. 8-9).

Der Gesetzgeber wollte ‘eine einheitliche und billige Urteilsvollstreckung von Amts’ erzielen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/7, S. 39) und es dem Hohen Rat für die Wiederherstellungspolitik überlassen, zu prüfen und zu bewerten, ob der Städtebauinspektor von der ihm durch den Richter erteilten Ermächtigung unter Einhaltung der Grundsätze der Gleichheit und Vernunft Gebrauch zu machen gedenkt (ebenda, S. 7).

Diese Befugnis des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik geht nicht so weit, dass sie die eigentliche Durchführung von Gerichtsentscheidungen verhindern könnte, was sowohl gegen das grundsätzliche Prinzip der belgischen Rechtsordnung, wonach die richterlichen Entscheidungen ausschließlich durch die Anwendung von Rechtsmitteln geändert werden können, als auch gegen die Regeln der Zuständigkeitsverteilung verstoßen würde.

B.5. Die präjudizielle Frage bezieht sich auf den Behandlungsunterschied zwischen Personen, die durch den Richter zu einer Wiederherstellungsmaßnahme verurteilt worden sind und auf die in Ermangelung der freiwilligen Ausführung dieser Maßnahme die Vollstreckung von Amts wegen oder die Eintreibung eines Zwangsgeldes angewandt werden kann. Insbesondere lautet die Frage, ob es in der angeführten Auslegung von Artikel 153 Absatz 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 18. Mai 1999 zur Organisation der Raumordnung, eingefügt durch das Dekret vom 4. Juni 2003, diskriminierend sei, dass der Städtebauinspektor nicht verpflichtet sei, die (gleichlautende) Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik einzuholen, ehe er bei einer Kategorie von Personen ein Zwangsgeld eintreibe, während er jedoch dazu verpflichtet sei, wenn er bei einer anderen Kategorie von Personen die Wiederherstellungsmaßnahme von Amts wegen durchführe.

B.6. Dieser Unterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich der Art der Zwangsmaßnahme bei der nicht freiwilligen Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahme durch den Betroffenen selbst. Dieses Kriterium ist ausschlaggebend dafür, ob der Hohe Rat für die Wiederherstellungspolitik einschreitet, und bezieht sich auf die in B.3 und B.4.3 beschriebene Zielsetzung des Dekretgebers, nur für die Modalitäten der von Amts wegen

vorgenommenen Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahme, die der Städtebauinspektor beschließt, die gleichlautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik vorzuschreiben.

Da das Gericht inzwischen bereits über die Zweckmäßigkeit einer zusätzlichen Verurteilung zu einem Zwangsgeld geurteilt hat, kann es als vernünftigerweise gerechtfertigt gelten, dass der Hohe Rat für die Wiederherstellungspolitik nicht in die etwaige Eintreibung eines Zwangsgeldes einbezogen wird, die unabhängig ist von der von Amts wegen auferlegten Wiederherstellungsmaßnahme, die der Städtebauinspektor beschließt.

B.7. Schließlich ist es nicht unvernünftig, keine (gleichlautende) Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik über die Entscheidung des Städtebauinspektors, ein Zwangsgeld zu fordern, zu verlangen. Eine solche Forderung ist lediglich die mögliche Folge der nicht freiwilligen Ausführung einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung, die einhergeht mit der Befugnis des Richters, die Verurteilung durch ein Zwangsgeld zu verschärfen. Überdies kann der Richter, der das Zwangsgeld angeordnet hat, auf Antrag des Verurteilten und ohne zeitliche Begrenzung aufgrund von Artikel 1385*quinquies* des Gerichtsgesetzbuches das Zwangsgeld aufheben, dessen Laufzeit während der durch ihn festzulegenden Frist aussetzen oder das Zwangsgeld herabsetzen im Falle der zeitweiligen, vollständigen oder teilweisen Unmöglichkeit des Verurteilten, der Hauptverurteilung Folge zu leisten.

B.8. Aus dem Vorstehenden ist zu schlussfolgern, dass die präjudizielle Frage verneinend zu beantworten ist ».

B.5.2. In seinem Entscheid Nr. 52/2011 vom 6. April 2011 urteilte der Gerichtshof in Bezug auf die Artikel 149 § 1 und 151 des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung, in der durch das Dekret vom 4. Juni 2003 abgeänderten Fassung und vor der Abänderung durch das Dekret vom 27. März 2009, aber nach der teilweisen Nichtigerklärung durch den vorerwähnten Entscheid Nr. 14/2005:

« B.2. In der Auslegung der fraglichen Bestimmungen durch den vorlegenden Richter wird davon ausgegangen, dass in dem Fall, wo der Städtebauinspektor die Wiederherstellungsmaßnahme vor dem Zivilrichter fordere, keine vorherige gleich lautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik erforderlich sei, während dies wohl zutrefte, wenn der Städtebauinspektor die Wiederherstellungsmaßnahme vor dem Strafrichter fordere.

B.3.1. In dieser Auslegung entsteht ein Behandlungsunterschied zwischen der Kategorie von Personen, die - wie die ' V.E.R.O. ' AG - vor den Zivilrichter geladen werden, um eine Wiederherstellungsmaßnahme angeordnet zu bekommen, und die nicht die Garantie genießen, dass die Klage auf einer gleich lautenden Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik beruht, und der Kategorie von Personen, die vor dem Strafrichter geladen werden und diese Garantie wohl genießen.

B.3.2. Es ist durch nichts gerechtfertigt, dass vor dem Einreichen der Wiederherstellungsklage durch den Städtebauinspektor oder durch das Bürgermeister- und Schöffenkollegium (nachstehend: die öffentliche Wiederherstellungsklage) bei dem Zivilrichter keine vorherige Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik erforderlich

wäre, während dies im Hinblick auf eine kohärente Wiederherstellungspolitik durch Artikel 149 § 1 Absatz 1 zweiter Satz des Dekrets vom 18. Mai 1999 wohl vorgeschrieben wird, wenn die öffentliche Wiederherstellungsklage bei dem Strafrichter eingereicht wird.

Der durch diese Auslegung verursachte Behandlungsunterschied ist lediglich darauf zurückzuführen, dass Artikel 151 des Dekrets vom 18. Mai 1999, in dem auf die Artikel 149 § 1 Absatz 2 ff. desselben Dekrets verwiesen wird, nicht angepasst wurde, als die Verpflichtung, eine vorherige Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik einzuholen, durch das Dekret vom 4. Juni 2003 in Artikel 149 § 1 Absatz 1 erster Satz des Dekrets vom 18. Mai 1999 eingetragen wurde, was auf einen gesetzgebungstechnischen Irrtum zurückzuführen ist.

In der Auslegung durch den vorliegenden Richter sind die fraglichen Bestimmungen nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar und ist die erste präjudizielle Frage bejahend zu beantworten.

B.3.3. In einer anderen Auslegung der fraglichen Bestimmungen, die durch die Flämische Regierung bestätigt wird, muss vor jeder öffentlichen Wiederherstellungsklage eine gleich lautende Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik eingeholt werden, ungeachtet dessen, ob diese beim Zivilrichter oder beim Strafrichter eingereicht wird, und in diesem Fall besteht der beanstandete Behandlungsunterschied nicht.

In dieser Auslegung sind die fraglichen Bestimmungen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar und ist die erste präjudizielle Frage verneinend zu beantworten ».

B.6.1. Durch das flämische Dekret vom 27. März 2009 zur Anpassung und Ergänzung der Raumplanungs-, Genehmigungs- und Rechtsdurchsetzungspolitik wurde der Hohe Rat für die Wiederherstellungspolitik in den Hohen Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik umgewandelt und wurden die Befugnisse des Hohen Rates erweitert.

Neben den Beratungsfunktionen, die erweitert wurden, wurde dem Hohen Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik eine spezifische Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die Eintreibung von Zwangsgeldern verliehen.

Artikel 52 dieses Dekrets vom 27. März 2009 bestimmt:

« In Titel V Kapitel I [des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung] wird ein Abschnitt 2/1, der die Artikel 148/1 bis 148/35 umfasst, mit folgendem Wortlaut eingefügt:

‘ Abschnitt 2/1. - Hoher Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik

Unterabschnitt 1. - Einsetzung und Aufgabe

Art. 148/1. § 1. Bei dem Flämischem Ministerium für Raumordnung, Wohnungsbaupolitik und unbewegliches Erbe wird ein Hoher Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik eingesetzt, der nachstehend als Hoher Rat bezeichnet wird.

§ 2. Der Hohe Rat ist ein Organ der aktiven Verwaltung.

Seine Stellungnahmen sowie die Entscheidungen im Sinne von Artikel 148/16 beruhen immer auf Gründen, die abgeleitet werden aus:

1. dem Recht, einschließlich der allgemeinen Grundsätze der guten Verwaltung, so wie sie spezifisch im Rahmen der Raumordnung gelten;

2. den Auswirkungen von Verstößen auf die Rechte Dritter und auf die Ortsgestaltung, das heißt der Ebene der ordnungsgemäßen Raumordnung von Nachbarparzellen, die erreicht würde, wenn kein Schaden infolge einer Straftat im Sinne von Artikel 146 eingetreten wäre.

§ 3. Die Flämische Regierung erteilt nie Anweisungen bezüglich der Behandlung von konkreten Akten, die dem Hohen Rat zur Beurteilung unterbreitet werden.

Unterabschnitt 2. - Befugnisse

[...]

Abschnitt 4. - Spezifische Zuständigkeit in Bezug auf die Eintreibung von Zwangsgeldern

Art. 148/16. § 1. Der Hohe Rat kann auf einen mit Gründen versehenen Antrag hin entscheiden, dass ein fällig gewordenes Zwangsgeld im Sinne von Artikel 149 § 1/2 nur teilweise eingetrieben wird oder dass diese Eintreibung zeitweilig ausgesetzt wird. Der Hohe Rat berücksichtigt bei seiner Beurteilung insbesondere die durch den Zuwiderhandelnden getätigten Handlungen und eingegangenen Verpflichtungen im Hinblick auf eine korrekte Vollstreckung der Hauptverurteilung.

Eine Maßnahme im Sinne von Absatz 1 bezieht sich nie auf die festen Gerichts- und Vollstreckungskosten, die durch die für die Eintreibung des Zwangsgeldes verantwortliche Verwaltung getätigt wurden.

[...]’ ».

B.6.2. Artikel 148/1 § 2 Absatz 2 des Dekrets vom 18. Mai 1999 über die Organisation der Raumordnung wurde bei der Koordinierung durch Erlass der Flämischen Regierung vom 15. Mai 2009 in den Flämischen Raumordnungskodex aufgenommen als Artikel 6.1.6 § 2 Absatz 2, nämlich die erste in B.1.2 zitierte fragliche Bestimmung.

Artikel 148/16 § 1 des vorerwähnten Dekrets vom 18. Mai 1999 wurde bei der Koordinierung durch Erlass der Flämischen Regierung vom 15. Mai 2009 in den Flämischen Raumordnungskodex aufgenommen als Artikel 6.1.21 § 1, nämlich die zweite in B.1.3 zitierte fragliche Bestimmung.

B.6.3. In den Vorarbeiten zu Artikel 52 des vorerwähnten Dekrets vom 27. März 2009 wurde insbesondere angeführt:

« Kurze Erörterung der neuen Artikel des Raumordnungsdekrets

Artikel 148/1

706. Der Hohe Rat *für die Wiederherstellungspolitik*, dessen Einsetzung, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Befugnisse nun durch Artikel 9*bis* des Raumordnungsdekrets geregelt werden, wird umgewandelt in einen Hohen Rat *für die Rechtsdurchsetzungspolitik*.

Der Hohe Rat ist ein Organ der aktiven Verwaltung (= eine Verwaltungsbehörde, kein Gericht) mit einer spezifischen Funktion.

Der Rat unterstützt die Städtebauinspektion und die Antrag stellenden lokalen Behörden in ihrer Rechtsdurchsetzungsaufgabe durch eine aktive Beratung über die Weise, auf die verschiedene Rechtsregeln und -grundsätze miteinander wirken (= Legalitätskontrolle), wobei insbesondere die Auswirkungen der betreffenden Verstöße auf die Rechte Dritter und auf die Ortsgestaltung berücksichtigt werden (= begrenzte Opportunitätskontrolle).

Der Rat steht also auf gleicher Ebene, und nicht unter oder über den mit der Rechtsdurchsetzung beauftragten Behörden.

Beides erklärt zwei Dinge.

Erstens. Die Beratungsbefugnis und die Entscheidungsbefugnis des Hohen Rates werden mit dekretalen Beurteilungskriterien verbunden, nämlich dem Recht und den Auswirkungen von Verstößen auf die Rechte Dritter und auf die Ortsgestaltung.

Zweitens. Der regionale Städtebauinspektor und das Bürgermeistermeister- und Schöffenkollegium einer emanzipierten Gemeinde (bezüglich der Tagesordnungspunkte, die sich auf Anträge und Maßnahmen dieser Gemeinde beziehen) können an den Sitzungen des Hohen Rates teilnehmen und eine (nicht bindende) Stellungnahme abgeben (neuer Artikel 148/26 des Raumordnungsdekrets).

707. In § 3 wird ein allgemeines Verbot aufgenommen, von Seiten der Flämischen Regierung in die Beratung bezüglich konkreter Akten einzugreifen. Die interaktive Beratung innerhalb des Hohen Rates ist eine wichtige Garantie für eine demokratische Beschlussfassung. Daher ist es auch nicht wünschenswert, dass diese Beschlussfassung durch gezieltes Eingreifen der ausführenden Gewalt durchkreuzt wird.

Dies gilt unabhängig von der Möglichkeit, in den Rechtsdurchsetzungsplan bestimmte allgemeine Leitlinien bezüglich der einfachen Behandlung von Anträgen auf Stellungnahmen aufzunehmen (neuer Artikel 147/1 § 1 Absatz 2 Nr. 3 des Raumordnungsdekrets) » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 251).

« *Juristische Elemente*

Einordnung in den Bereich der Streitsachen des Verfassungsgerichtshofes

708. Der Hohe Rat übt seine Kontrollbefugnis im Sinne des Gemeinwohls aus.

Diese Verpflichtung zum Gemeinwohl wird sowohl verfahrenstechnisch als auch inhaltlich gewährleistet.

Verfahrenstechnisch, indem die Debatte innerhalb eines fachübergreifenden Kollegiums zu einer demokratischen Entscheidungsfindung aus mehreren Blickwinkeln führt.

Inhaltlich, indem das Auftreten des Hohen Rates an ‘ das Recht ’ und die Auswirkungen von Verstößen auf die Rechte Dritter und auf die Ortsgestaltung gebunden wird.

709. Das Konzept des Hohen Rates lässt sich somit gut in die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes einordnen, wonach es zur Zuständigkeit der Regionen für die Raumordnung gehört, die Wahl der Wiederherstellungsmaßnahme der dazu am besten geeigneten Behörde zu überlassen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 252).

« Artikel 148/16

743. Der Entwurf des Artikels beinhaltet, dass der Hohe Rat künftig über mit Gründen versehene Anträge auf Abmilderung der Eintreibung von fällig gewordenen Zwangsgeldern urteilen kann (Aufschub oder Begrenzung der Eintreibung). Ein vollständiger ‘ Erlass ’ gehört nicht zu den Möglichkeiten, denn dies könnte in bestimmten Fällen im Widerspruch zu der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stehen, wonach das Recht auf Zugang zu einer Gerichtsinstanz ‘ *serait illusoire si l’ordre juridique interne d’un Etat contractant permettait qu’une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d’un[e] partie* ’.

Selbstverständlich wird die Stellungnahme des Städtebauinspektors beziehungsweise des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums eingeholt.

Der Hohe Rat entscheidet unter Achtung der Kriterien, die durch den neu vorgeschlagenen Artikel 148/1 § 2 Absatz 2 des Raumordnungsdekrets festgelegt werden. Insbesondere werden die durch den Zuwiderhandelnden getätigten Handlungen und eingegangenen Verpflichtungen im Hinblick auf eine korrekte Vollstreckung der Hauptverurteilung berücksichtigt.

Die Regelung ist angelehnt an die bestehende Regelung für Anträge auf Erlass, Herabsetzung oder Aussetzung der Zahlung der im Raumordnungsdekret festgelegten administrativen Geldbußen (vgl. Artikel 156 § 2 §§ 3-6 des Raumordnungsdekrets).

744. Das vorgeschlagene System betrifft die Ebene der *Eintreibung* eines Zwangsgeldes, und muss außerhalb der Reichweite von Artikel 1385*quinquies* des Gerichtsgesetzbuches eingeordnet werden. Dieser Artikel regelt die Befugnis *des Richters*, der das Zwangsgeld auferlegt hat, mäßigend aufzutreten, wenn es dem Verurteilten unmöglich ist, der Verurteilung bei Strafe eines Zwangsgeldes Folge zu leisten.

745. Der neu vorgeschlagene Artikel 148/16 des Raumordnungsdekrets ist jedoch im Lichte des folgenden Passus aus der Stellungnahme des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik vom 19. Juni 2006 ‘ über die Problematik der Eintreibung des unbegrenzten Anwachsens von Zwangsgeldern in Ermangelung einer freiwilligen und von Amts wegen zu erfolgenden Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahme ’ zu betrachten:

*‘ Die Eintreibung des fällig gewordenen Zwangsgeldes ist beim heutigen Stand der Regelung eine Verpflichtung für die Behörde. Insbesondere kann weder der Städtebauinspektor, noch der Minister, noch der Hohe Rat einen Erlass von fällig gewordenen Zwangsgeldern gewähren.*

*Es kann jedoch Situationen geben, in denen dies möglich sein müsste. So gibt es Fälle, in denen ein Verurteilter außerhalb der Frist zur Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahme übergeht. In einem solchen Fall verfallen die fällig gewordenen Zwangsgelder nicht, bis das Protokoll über die Durchführung im Sinne von Artikel 153 des Raumordnungsdekrets erstellt wurde. Es kann daher vorkommen, dass trotz des - zwar verspäteten - Willens des Verurteilten zur Durchführung dennoch neben der Durchführung und während der Vollstreckung der Hauptverurteilung Zwangsgelder geschuldet sind. In diesem Fall kann “ der Erlass, die Herabsetzung oder die Aussetzung der Zahlung ” als “ mildernder ” Faktor befürwortet werden. Der Hohe Rat empfiehlt daher, die Möglichkeit zum Erlass sowie zur Herabsetzung oder zur Aussetzung der Zahlung in einem Dekret vorzusehen. Auch dies entspricht der bereits mehrmals angeführten Grundüberlegung, dass der Verurteilte die Wiederherstellung ausführen muss.*

*Wer dafür zuständig sein soll, diesen Erlass zu gewähren, ist eine bloße Opportunitätsfrage.*

*Das Eingreifen des Dekretgebers - der dafür zuständig zu sein scheint - ist notwendig ’.*

#### *Juristische Elemente*

746. Dieses dekretale Auftreten muss eindeutig außerhalb der Regelungen des Einheitlichen Benelux-Gesetzes über das Zwangsgeld und Artikel 1385*quinquies* des Gerichtsgesetzbuches erfolgen (siehe vorstehend).

747. In der Rechtslehre wird angenommen, dass die Partei, die ein Zwangsgeld gefordert hat, sich nach der Verurteilung dafür entscheiden kann, das Zwangsgeld nicht oder nur teilweise zu verlangen, oder die Eintreibung während einer gewissen Zeit auszusetzen.

Diese Entscheidungsbefugnis betrifft nicht das fällig gewordene oder fällig werdende Zwangsgeld an sich; sie wirkt auf Ebene der letzten Endes erfolgenden Eintreibung.

Da diese dekretale Regelung ausdrücklich diese spezifische Ebene der Eintreibung betrifft, kann sie auch nicht die Benelux-Regelungen und die Regelungen des Gerichtsgesetzbuches beeinträchtigen.

748. Das Zwangsgeld wird im vorliegenden Fall durch den Städtebauinspektor beziehungsweise das Bürgermeister- und Schöffenkollegium verlangt. Gemäß der unter der vorstehenden Randnummer erwähnten Rechtslehre obliegt die Entscheidung über einen Erlass, eine Herabsetzung oder eine Aussetzung *prima facie* diesen Behörden.

Artikel 179 der Verfassung beinhaltet jedoch, dass für die Gewährung einer ‘Zuwendung’ durch die Behörde das Auftreten des Gesetzgebers erforderlich ist. Der Rechnungshof hat bestätigt, dass zur Ausführung von Artikel 179 der Verfassung nur die gesetzgebende Gewalt die Ermächtigung für den Erlass einer Forderung erteilen kann (Rechnungshof, Bericht an die Abgeordnetenkommission, Brüssel, Oktober 2001, 42).

Der Begriff ‘Gesetz’ im Sinne von Artikel 179 der Verfassung beinhaltet ebenfalls ‘das Dekret’, da der vorerwähnte Verfassungsartikel aus der Zeit vor den belgischen Staatsreformen stammt.

Da der Regionalgesetzgeber für das Raumordnungsrecht, einschließlich der Rechtsdurchsetzungspolitik, zuständig ist, obliegt es selbstverständlich diesem Dekretgeber, gemäß Artikel 179 der Verfassung die Regeln festzulegen, auf deren Grundlage die ‘Zuwendung’ der Herabsetzung, der Aussetzung oder des Verzichts auf die Eintreibung eines Zwangsgeldes gewährt werden kann.

749. Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat bestätigt, dass die gesetzgebende Gewalt, die im Rahmen von Artikel 179 der Verfassung auftritt, ihre (Regelungs-)Befugnisse einem anderen Organ übertragen kann, da dieser Artikel bestimmt, dass die betreffende Angelegenheit ‘aufgrund’ eines Gesetzes geregelt werden muss.

Die Ermächtigung des Hohen Rates kann darin seine Begründung finden » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, SS. 268-270).

B.7.1. Der Hohe Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik ist eine Einrichtung, die eingesetzt wurde im Rahmen der Politik in Bezug auf Raumordnung und Städtebau, für die die Regionen aufgrund von Artikel 6 § 1 I Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen zuständig sind, insbesondere im Rahmen der Durchsetzung dieser Politik.

Die Zuständigkeit der Regionen in Bezug auf Raumordnung und Städtebau setzt voraus, dass die Regionen auch zuständig sind für die Festlegung der Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen, mit denen diese Politik verwirklicht werden kann, einschließlich der Weise, auf die diese Rechtsdurchsetzungsmaßnahmen erzwungen werden können.

B.7.2. Die Einsetzung des Hohen Rates für die Wiederherstellungspolitik - Vorgänger des Hohen Rates für die Rechtsdurchsetzungspolitik - beruhte auf der «Notwendigkeit einer autonomen und unabhängigen Instanz, frei von politischer Beeinflussung, die die Entscheidungen des regionalen Städtebauinspektors beurteilt sowie am Grundsatz der Gleichheit und Vernunft prüft » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2002-2003, Nr. 1566/1, S. 7).

Ebenso wie sein Vorgänger setzt sich der Hohe Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik aus sieben Mitgliedern zusammen. Der Präsident und die Mitglieder, die Juristen sind, besitzen den Grad eines Masters der Rechte und zumindest zehn Jahre zweckdienliche Berufserfahrung sowohl im Bereich des flämischen Raumordnungsrechtes als auch im Bereich des rechtlichen

Schutzes vor dem Auftreten der Verwaltung. Die Mitglieder, die Sachverständige sind, besitzen zumindest zehn Jahre zweckdienliche Berufserfahrung im Bereich der flämischen Raumordnung (Artikel 6.1.24 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex).

Das Mandat als Mitglied des Hohen Rates ist unvereinbar mit der Mitgliedschaft in einer gesetzgebenden Versammlung, einem Provinzialrat, einem Gemeinderat, einem Bezirksrat oder einem Sozialhilferat (Artikel 6.1.26 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.7.3. Der Hohe Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik ist nach Auffassung des Dekretgebers ein Organ der aktiven Verwaltung und kein Gericht (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 251).

Gemäß den Vorarbeiten unterstützt der Hohe Rat « die Städtebauinspektion und die Antragstellenden lokalen Behörden in ihrer Rechtsdurchsetzungsaufgabe durch eine aktive Beratung über die Weise, auf die verschiedene Rechtsregeln und -grundsätze miteinander wirken (= Legalitätskontrolle), wobei insbesondere die Auswirkungen der betreffenden Verstöße auf die Rechte Dritter und auf die Ortsgestaltung berücksichtigt werden (= begrenzte Opportunitätskontrolle) » (ebenda).

So wie es durch Artikel 6.1.6 § 2 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex vorgeschrieben ist, müssen sowohl die Stellungnahmen als auch die in Artikel 6.1.21 des Flämischen Raumordnungskodex vorgesehenen Entscheidungen in Bezug auf die Zwangsgelder zu jeder Zeit auf Gründen beruhen, die aus dem Recht abgeleitet sind, einschließlich der allgemeinen Grundsätze der guten Verwaltung, so wie diese spezifisch im Rahmen der Raumordnung gelten, und aus den Auswirkungen von Verstößen auf die Rechte Dritter und auf die Ortsgestaltung, das heißt der Ebene der ordnungsgemäßen Raumordnung von Nachbarparzellen, die erreicht würde, wenn kein Schaden infolge einer Straftat im Sinne von Artikel 6.1.1, eingetreten wäre.

B.8.1. Es obliegt dem Hohen Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik nicht, eine gerichtliche Verurteilung zu einer Wiederherstellungsmaßnahme in Bezug auf Raumordnung oder Städtebau zu beeinträchtigen, oder eine damit verbundene Verurteilung zu Zwangsgeldern rückgängig zu machen. In den Vorarbeiten zu der fraglichen Bestimmung wurde hervorgehoben, dass « ein vollständiger ‘Erlass’ [...] nicht zu den Möglichkeiten [gehört] » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2011/1, S. 268).

Die Entscheidung des Hohen Rates für die Rechtsdurchsetzungspolitik betrifft die Ebene der Vollstreckung der Verurteilung. So bezieht sich die spezifische Befugnis, die ihm aufgrund des fraglichen Artikels 6.1.21 § 1 des Flämischen Raumordnungskodex erteilt wurde, nur auf die Möglichkeit, die Einforderung von fällig gewordenen Zwangsgeldern zeitweilig auszusetzen oder die fällig gewordenen Zwangsgelder nur teilweise einzufordern, wenn festgestellt wird, dass der Zuwiderhandelnde Handlungen getätigt hat und Verpflichtungen eingegangen ist im Hinblick auf eine korrekte Vollstreckung der Hauptverurteilung.

Im Übrigen geht aus Artikel 6.1.21 des Flämischen Raumordnungskodex in Verbindung mit dessen Artikel 6.1.41 § 3 hervor, dass der Hohe Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik nur zuständig ist, wenn das Zwangsgeld verhängt wurde auf Antrag des regionalen Städtebauinspektors oder des Bürgermeister- und Schöffenkollegiums. Dieser Rat ist also nicht zuständig, wenn das Zwangsgeld auf Antrag einer Instanz, die nicht der regionale Städtebauinspektor oder das Bürgermeister- und Schöffenkollegium ist, verhängt wurde, wie eine Verwaltung in einem Zivilverfahren oder eine Zivilpartei (Artikel 6.1.21 des Flämischen Raumordnungskodex in Verbindung mit dessen Artikel 6.1.41 § 3).

Die Entscheidung des Hohen Rates für die Rechtsdurchsetzungspolitik kann sich nie auf die festen Gerichts- und Vollstreckungskosten beziehen (Artikel 6.1.21 § 1 Absatz 2 des Flämischen Raumordnungskodex).

B.8.2. Da der Hohe Rat für die Rechtsdurchsetzungspolitik eine Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die Eintreibung von Zwangsgeldern besitzt, kann die Ausübung dieser Befugnis die Durchführung gerichtlicher Entscheidungen behindern, was sowohl im Widerspruch zu dem fundamentalen Grundsatz der belgischen Rechtsordnung, wonach gerichtliche Entscheidungen nur durch Einlegung von Rechtsmitteln abgeändert werden können, als auch zu den Regeln der Verteilung der Zuständigkeiten steht.

Die Regeln bezüglich des Zwangsgeldes sind in den Artikeln 1385*bis* bis 1385*nonies* des Gerichtsgesetzbuches enthalten. Da durch sie bestimmte Aspekte des Verfahrens vor den Rechtsprechungsorganen festgelegt werden, gehören diese Regeln grundsätzlich zur Zuständigkeit des föderalen Gesetzgebers.

Aufgrund von Artikel 1385*quater* Absatz 1 des Gerichtsgesetzbuches fällt das Zwangsgeld, sobald es fällig geworden ist, uneingeschränkt der Partei zu, die die Verurteilung erzielt hat. Diese Partei kann das Zwangsgeld zur Vollstreckung bringen aufgrund des Rechtstitels, mit dem es festgelegt wurde.

Zwar kann die Partei, die das Zwangsgeld beantragt hat, von dessen Vollstreckung absehen aufgrund der vorerwähnten Bestimmung, doch der Dekretgeber darf, ohne sowohl die materielle Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung, mit der das Zwangsgeld auferlegt wurde, als auch die Regeln der Zuständigkeitsverteilung zu verletzen, nicht festlegen, dass ein Organ der aktiven Verwaltung diese Vollstreckung verhindern kann.

B.9. Die fraglichen Bestimmungen sind weder mit den durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften, noch mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar.

Die Prüfung anhand der anderen in den Vorabentscheidungsfragen angeführten Bestimmungen kann nicht zu einer umfassenderen Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen.

B.10. Die Vorabentscheidungsfragen sind bejahend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Artikel 6.1.6 § 2 Absatz 2 und 6.1.21 § 1 des durch Erlass der Flämischen Regierung vom 15. Mai 2009 koordinierten Flämischen Raumordnungskodex verstoßen gegen die durch die Verfassung oder kraft derselben zur Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten von Staat, Gemeinschaften und Regionen festgelegten Vorschriften sowie gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 17. September 2015.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) A. Alen