

Przemysław Ostojki*, Wojciech Piątek**

DIE VOLLSTRECKUNG EINES KASSATORISCHEN VERWALTUNGSGERICHTLICHEN URTEILS¹

Zusammenfassung

Der Beitrag betrifft die Vollstreckung eines kassatorischen verwaltungsgerichtlichen Urteils. Besonderer Schwerpunkt der hier unternommenen Analyse wurde auf die polnischen Lösungen gelegt. Die nachfolgende Untersuchung zeigt auf, wie das Urteil eines Verwaltungsgerichts, das – wie in der Republik Polen – mit überwiegend kassatorischen Kompetenzen ausgestattet ist, vollstreckt wird. Sie geht von der These aus, dass sich die Vollstreckung eines kassatorischen Urteils von der Vollstreckung eines Sachurteils unterscheidet. Hierbei kann ein kassatorisches verwaltungsgerichtliches Urteil auf vielfältige Weise vollstreckt werden. Das ist auf die verschiedenen Inhalte des Urteils zurückzuführen, das neben der kassatorischen Entscheidung Verpflichtungen der Behörde zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen oder die Auferlegung eines Bußgeldes enthalten kann. Dennoch besteht das Risiko, dass Urteile nicht vollstreckt werden, in einem kassatorischen System gewiss viel höher als in einem meritorischem System. Eine derartige Gefahr hängt freilich mit spezifischen Aspekten zusammen, zu denen auch die Effizienz des Zwangsvollstreckungsapparats oder das Niveau der Rechtskultur (in dem jeweiligen europäischen Land) gehören.

Schlüsselwörter

Entscheidungen der Verwaltungsgerichte – kassatorische Urteile der Verwaltungsgerichte – Vollstreckung eines verwaltungsgerichtlichen Urteils – Kognition der Verwaltungsgerichte – Verwaltungsgerichtsbarkeit in europäischen Staaten

Die verwaltungsgerichtliche Praxis in den einzelnen europäischen Rechtssystemen rechtfertigt eine Grundthese, dass der Erlass von Sachentscheidungen ein hohes Niveau an Effizienz und Fristgerechtigkeit

* Dr. Przemysław Ostojki ist älterer Assistent des Richters im Woiwodschaftsverwaltungsgericht in Posen (Polen) und gleichzeitig Rechtsberater bei der Bezirkskammer der Rechtsberater in Posen. E-Mail Adresse: p.ostojki@op.pl.

** Dr. hab. Wojciech Piątek ist Spezialist im Büro der Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts in Warschau (Polen) und zudem akademischer Mitarbeiter an der Adam Mickiewicz-Universität in Posen. E-Mail Adresse: wojtekp@amu.edu.pl.

¹ Für die Verfassung dieses Beitrages wurde im Rahmen des Forschungsprojektes „Die Vollstreckung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen in Europa und in den Vereinigten Staaten“ eine Förderung gemäß Beschluss des polnischen Nationalen Wissenschaftszentrums vom 1.04.2014, Nr. UMO-2013/09/B/HS5/00151, gewährt.

bei der Vollstreckung eines verwaltungsgerichtlichen Urteils begünstigt. Eine Gefahr, dass Urteile nicht vollstreckt werden, hängt freilich mit spezifischen Aspekten zusammen, zu denen auch die Effizienz des Zwangsvollstreckungsapparats oder das Niveau der Rechtskultur gehören. Auf welche gerichtlichen Kompetenzen letztlich ein verstärkter Akzent zu setzen ist, hängt freilich von den Erfahrungen ab, die in den einzelnen Ländern bei der Anwendung des dort jeweils praktizierten Systems gemacht werden.

I. VORWORT

Die Vollstreckung eines rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Urteils, das über einen Streit zwischen einer Person und der öffentlichen Verwaltung innerhalb einer angemessenen Frist entscheidet, stellt eines der Erfordernisse dar, die sich aus dem in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention² statuierten Recht auf ein faires Verfahren ergeben. Ungeachtet dessen, dass dies in der Vorschrift nicht ausdrücklich angesprochen ist, sind sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte³ wie auch die Rechtslehre⁴ darin einig, dass dieses Recht keine hinreichende Wirkung entfaltet, wenn ein von den zuständigen Gerichten gefälltes Urteil nicht im Sinne der obsiegenden Partei vollstreckt würde⁵. So wird auch in der Präambel der Empfehlung Rec (2003) 16 des Ministerkomitees des Europarates vom 9. September 2003 über die Vollstreckung von Verwaltungsentscheidungen und verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen⁶ betont, dass es für die Gewährleistung einer effizienten Verwaltungsgerichtsbarkeit unerlässlich ist, sich eines leistungsfähigen Mechanismus zur Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen insbesondere dann zu bedienen, wenn diese Entscheidungen an die Organe der Staatsgewalt gerichtet sind.

¹ Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1993, Nr. 61, Pos. 284 mit. Änd. (im Folgenden: EMRK).

² Im Folgenden: EGMR.

³ G. Cumming, B. Spitz, R. Janal, *Civil Procedure Used for Enforcement of EC Competition Law by the English, French and German Civil Courts*, International Competition Law Series 2007, vol. 24, S. 2-4.

⁴ Urteil des EGMR vom 19.03.1997 r., *Sachen Hornsby v. Greece*, Nr. 18357/91; Urteil des EGMR vom 20.09.2005, *Sachen Polonets v. Ukraine*, Nr. 39496/02, <http://hudoc.echr.coe.int> [Zugang am 23.03.2015].

⁵ Recommendation Rec (2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law (adopted by the Committee of Ministers on 9.09.2003 at the 851st meeting of the Ministers' Deputies). S. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=65519&Site=CM> [Zugang am 20.03.2015].

Jeder Staat ist ausschließlich zuständig dafür, das Verfahren vor „seinen“ Verwaltungsgerichten zu regeln. Dazu gehört auch die nähere Ausgestaltung der Vollstreckung von Gerichtsurteilen. Die Vollstreckung hängt in erster Linie von den Entscheidungsbefugnissen der Verwaltungsgerichte ab. Hier ist zwischen zwei grundverschiedenen Rechtssystemen zu unterscheiden. In dem einen dürfen die Verwaltungsgerichte in der Sache und in dem anderen in kassatorischer Weise entscheiden. Gegenwärtig beruhen die Entscheidungsbefugnisse der Verwaltungsgerichte in der Mehrzahl der europäischen Länder auf einem „Mischsystem“, das beide Modelle vereint. Die Kompetenzen der polnischen Verwaltungsgerichte weisen überwiegend einen strikt kassatorischen Charakter auf⁷. Dem gegenüber entscheiden etwa die Verwaltungsgerichte in der Schweiz regelmäßig in der Sache und nur in Ausnahmefällen beschränken sie ihre Entscheidung auf eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Zurückweisung der Sache „mit verbindlichen Weisungen“ bzw. „zu neuer Beurteilung“ an die Vorinstanz (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG, § 63 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Art. 84 Abs. 1 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern)⁸.

Die nachfolgende Untersuchung soll aufzeigen, wie das Urteil eines Verwaltungsgerichts, das – wie in der Republik Polen – mit überwiegend kassatorischen Kompetenzen ausgestattet ist, vollstreckt wird. Sie geht von der These aus, dass sich die Vollstreckung eines kassatorischen Urteils von der Vollstreckung eines Sachurteils unterscheidet. Im Rahmen der Analyse sollen die Abweichungen anhand der polnischen Rechtsvorschriften näher beleuchtet und deren Effizienz einerseits mit Blick auf Art. 6 EMRK und andererseits unter dem Gesichtspunkt der Wiederherstellung gesetzmäßiger Zustände beurteilt werden.

⁷ W. Piątek, A. Skoczylas, [in:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (Hrsg.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej* [System des Verwaltungsrechts. Band 10. Gerichtliche Kontrolle über die öffentliche Verwaltung], Warszawa 2014, S. 52-53.

⁸ A. Moser, M. Beusch, L. Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Basel 2013, S. 225-227; B. Waldmann, *Grundsätze und Maximen in der Verwaltungsrechtspflege*, [in:] I. Häner, B. Waldmann (Hrsg.), *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, Zürich-Basel-Genf 2013, S. 2; siehe auch: P. Weissenberger, [in:] B. Waldmann, P. Weissenberger, *VwVG. Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zürich 2009, Art. 61, N 8; M. Camprubi, [in:] Ch. Auer, M. Müller, B. Schindler (Hrsg.), *VwVG. Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zürich-St. Gallen 2008, Art. 61 N 2.

II. DAS SYSTEM DER POLNISCHEN VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IM VERGLEICH ZU DEN SYSTEMEN ANDERER EUROPÄISCHER STAATEN

Seit der Zwischenkriegszeit – und ohne dass sich dies bis zum heutigen Tag geändert hätte – befassen sich die polnischen Verwaltungsgerichte ausschließlich mit der Kontrolle, ob die Rechtsvorschriften durch die Behörden eingehalten werden. Anders als in manchen europäischen Staaten, wie z. B. in Deutschland oder Österreich, in denen die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte auch als gerichtliche Kontrolle von Amtshandlungen der öffentlichen Verwaltung normiert ist⁹, wird der Begriff „Kontrolle“ in Polen wortwörtlich und formell verstanden. Danach ist ein Gericht nicht befugt, seine Entscheidung in der Sache an diejenige der öffentlichen Verwaltung zu setzen. Eine verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Amtshandlungen der öffentlichen Verwaltung bedeutet nicht, dass eine Behörde ihre Verantwortung für ihre Tätigkeit als Verwaltungsträger verliert¹⁰. Die Entscheidungskompetenzen der polnischen Verwaltungsgerichte sind vor diesem Hintergrund nur kassatorischer Natur. Sie ermöglichen es dem Gericht, eine rechtswidrige Verwaltungsentscheidung aufzuheben oder deren Nichtigkeit festzustellen. Es ist ferner dazu befugt, den Rechtsakt einer Gebietskörperschaft für nichtig zu erklären und eine Aufsichtsmaßnahme aufzuheben.

In der jüngeren Vergangenheit ist in Polen über eine Änderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungskompetenzen nachgedacht und diskutiert worden. Eine der Reformüberlegungen mündete in der Forderung, die Verwaltungsgerichte mit eingeschränkten Kompetenzen

⁹ Dieses Prinzip wird in Deutschland aus Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: GG), das jedem, der in seinen Rechten durch Organe der öffentlichen Verwaltung verletzt worden ist, Rechtsschutz vor Gericht gewährt, sowie aus § 113 Abs. 1 Satz I der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.01.1960 (Verwaltungsgerichtsordnung, BGBI. I 1960, 17 mit Änd.), der eine rechtswidrige Amtshandlung als eine Grundlage für deren Aufhebung durch das Gericht festlegt; mehr s. D. Umbach, T. Clemens, *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar. Band I*, Heidelberg 2002, S. 1255-1257; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2011, S. 9-12; T. Würtenberger, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2011, S. 12-13. Siehe auch P. Oberndorfer, *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Linz 1983, S. 25-26; darüber hinaus: W. Piątek, P. Ostojki, *Orzeczenie sądu administracyjnego jako podstawa odpowiedzialności administracji publicznej w Polsce i w Niemczech* [Verwaltungsgerichtliche Entscheidung als Grundlage der Verantwortung der öffentlichen Verwaltung in Polen und in Deutschland], [in:] Z. Duniewska, M. Stahl (Hrsg.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji* [Die Verantwortung der Verwaltung und in der Verwaltung], Warszawa 2013, S. 95.

¹⁰ R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [Verfassungsmodell der polnischen Verwaltungsgerichtsbarkeit], [in:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (Hrsg.), *Polski model sądownictwa administracyjnego* [Polnisches Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit], Lublin 2003, S. 145-147.

für Sachentscheidungen auszustatten. Zurückzuführen war sie auf die praktischen Schwierigkeiten, die mit der Vollstreckung eines kassatorischen Urteils verbunden sind. Als problematisch erwies sich insbesondere, die Organe der öffentlichen Verwaltung allein mit den bestehenden (kassatorischen) Befugnissen zu einem rechtmäßigen Handeln anzuhalten.

Einen wesentlichen Impuls für die Debatte über die erwähnte Änderung hatte eine revolutionäre Veränderung des österreichischen Modells der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Unter dem Änderungsgesetz von 2012¹¹ wurden die österreichischen Verwaltungsgerichte mit weitgehenden Kompetenzen für Sachentscheidungen – anstelle der bisherigen fast ausschließlich kassatorischen Befugnisse¹² – ausgestattet. In Ansehung der aktuellen Rechtslage muss das österreichische Verwaltungsgericht bei Erledigung der Bescheidbeschwerde – wenn die Beschwerde berechtigt ist (also der Parteibeschwerdeführer in seinen subjektiven Rechten verletzt ist, bzw. die mit Amts- oder Organbeschwerde geltend gemachte objektive Rechtswidrigkeit vorliegt) – in der Sache selbst („meritorisch“) entscheiden und kann in diesem Sinn den Spruch in jene Richtung abändern. Es hat in diesem Fall auch allfälliges Ermessen zu handhaben¹³. Erfasst sind Fälle, in denen entweder maßgeblicher Sachverhalt zur Gänze bereits feststeht, oder die Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts durch das Verwaltungsgericht selbst im Interesse der Raschheit gelegen oder mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden sind. Nur ausnahmsweise kann das österreichische Verwaltungsgericht den angefochtenen Bescheid mit Beschluss aufheben und die Angelegenheit an die Verwaltungsbehörde zurückverweisen. Dies betrifft den Fall, wenn die Verwaltungsbehörde „notwendige Ermittlungen des Sachverhalts“ unterlassen hat¹⁴.

Die erwähnte Diskussion über eine Änderung der polnischen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungskompetenzen hat im Endeffekt dazu geführt, die Verwaltungsgerichtsordnung zu ändern und den Verwaltungsgerichten beschränkte Kompetenzen für den Erlass endgültiger Entscheidungen in der Sache zu verleihen¹⁵. Allerdings sind

¹¹ Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, österreichisches BGBl. 2012, Nr. 51.

¹² Siehe: H.R. Klecatsky, T. Öhlinger, *Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts- VwGG, VfGG, MRK*, Wien 1984, S. 203; R. Müller, *Zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [in:] R. Machacek (Hrsg.), *Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und vor dem Verwaltungsgerichtshof*, Wien 2008, S. 131-135.

¹³ Dies ergibt sich aus § 28 Abs. 4 des österreichischen Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes, österreichisches BGBl. I 2013, Nr. 33 – weiterhin: VwGVG.

¹⁴ § 28 Abs. 3 zweiter Satz VwGVG. Siehe: A. Hauer, *Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts*, Linz 2013, S. 58.

¹⁵ Gesetz vom 9.04.2015 über Änderung des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes,

sie auf die Befugnis beschränkt, die Behörde verpflichten zu dürfen, innerhalb einer gesetzten Frist eine Entscheidung zu treffen, die den gerichtlichen Vorgaben entspricht. Zudem kann diese Kompetenz nur in Ausnahmefällen wahrgenommen werden, was von den Befürwortern verwaltungsgerichtlicher Sachentscheidungen als unzureichend erachtet wird (Art. 145a der polnischen Verwaltungsgerichtsordnung¹⁶). Zu bedenken ist freilich, dass die Lösung des Gesetzgebers den mit Art. 184 der Verfassung der Republik Polen¹⁷ eröffneten verfassungsrechtlichen Rahmen für eine „Kontrolle“ der öffentlichen Verwaltung noch zu wahren vermag und eine darüber hinausreichende Befugnis diesen Spielraum überschreiten würde¹⁸.

III. ART UND WEISE DER VOLLSTRECKUNG EINES VERWALTUNGSGERICHTLICHEN URTEILS

Ausgehend von dem zuvor kurz dargestellten Entscheidungsmodell des polnischen Verwaltungsgerichtsverfahrens erhebt sich die Frage, auf welche Art und Weise darauf basierende gerichtliche Urteile vollstreckt werden. Die bestehenden Unterschiede zwischen sachlichen und kassatorischen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen beeinflussen auch die Modalitäten ihrer Vollstreckung. Erlassen etwa

Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 2015, Pos. 658.

¹⁶ Gesetz vom 30.04.2002 über das Verwaltungsgerichtsverfahren, einheitl. Fassung, Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 2012, Pos. 270 mit Änd. [Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – weiterhin: p.p.s.a.]. Siehe: F. Merli, *Die Kognitionsbefugnis der Verwaltungsgerichte erster Instanz*, [in:] M. Holoubek, M. Lang (Hrsg.), *Die Schaffung Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2008, S. 71-74; E. Wiederin, *Grundfragen der Neuorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [in:] R. Walter, K. Zeleny (Hrsg.), *Reflexionen über Demokratie und Recht. Festakt aus Anlass des 60. Geburtstages von Clemens Jabloner*, Wien 2009, S. 39; R. Faber, *Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kommentar*, Wien 2013, S. 28; A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii [Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich]*, *Państwo i Prawo [Staat und Recht]* 2013, Heft 4, S. 43-46; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego [Grundriss der Theorie des Verwaltungsverfahrens]*, Warszawa 2014, S. 393-398.

¹⁷ Konstituacja Rzeczypospolitej Polskiej [Verfassung der Republik Polen vom 2.04.1997], Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 1997, Nr. 78, Pos. 483 mit Änd.

¹⁸ R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [Vorläufige Voraussetzungen der Novellierung des Gesetzes über das Verwaltungsgerichtsverfahren]*, *Państwo i Prawo [Staat und Recht]* 2013, Heft 2, S. 21; R. Hauser, A. Skoczylas, W. Piątek, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian [Rechtsbehelfe im Verwaltungsgerichtsverfahren angesichts der Novellierung vom 9. April 2015 – Analyse der wichtigsten Änderungen]*, *Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego [Wissenschaftliche Hefte des Obersten Verwaltungsgerichts]* 2015, Heft 4, S. 9.

Verwaltungsgerichte Sachurteile, dann gewinnt deren Vollstreckung im Zwangsvollstreckungsverfahren höchste Bedeutung. Auf die Vollstreckung derartiger Entscheidungen scheinen die Vorschriften der bereits erwähnten Empfehlung (2003)¹⁶ des Ministerrats unter Ziffer 2 des II. Teils hinzuweisen, die sich mit der Zwangsvollstreckung gerichtlicher Erkenntnisse befassen, die ein Organ der öffentlichen Verwaltung zur Zahlung eines bestimmten Geldbetrags verpflichten.

In der Schweiz liegt die Verantwortung für die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, die nicht auf Geldleistungen lauten, bei den Behörden, die wiederum – falls es notwendig ist – selbstständig Zwangsmittel einsetzen, um deren Tenor durchzusetzen, oder den Vollstreckungstitel einer für die Zwangsvollstreckung zuständigen Behörde im gleichen Verfahren zuleiten, wie bei eigenen Verfügungen¹⁹. Die Zuständigkeit für die Vollstreckung von (Verwaltungs-)Gerichtsurteilen ist gesetzlich geregelt. Für die Vollstreckung von Bundesgerichtsurteilen sind Art. 69 und Art. 70 BGG einschlägig. Für Entscheidungen, die nicht auf Geldleistungen lauten, ist zu unterscheiden: betrifft das Urteil eine Verwaltungssache, die erstinstanzlich in die Zuständigkeit einer Bundesverwaltungsbehörde fällt, richtet sich die Vollstreckung nach dem VwVG (Bund; vgl. Art. 70 Abs. 2 lit. a BGG). Betrifft das Urteil hingegen Fälle, die von kantonalen Behörden entschieden worden sind, richtet sich die Vollstreckung von Entscheidungen, die nicht auf Geldleistungen handeln, nach kantonalem Recht (Art. 70 Abs. 1 BGG). Auch für die Vollstreckung von Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts ist zu unterscheiden: die Vollstreckung von Urteilen auf Geld- oder Sicherheitsleistung richtet sich nach dem SchKG²⁰. Für die Realvollstreckung anderer Urteile sind grundsätzlich die erstinstanzlichen Verwaltungsbehörden (Sachbehörden) zuständig.

In diesem Sinne wurde in Österreich gemäß § 1 Abs. 1 Pkt. 3 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes²¹ die Zwangsvollstreckung der gerichtlichen Urteile den Bezirksverwaltungsbehörden überlassen, wobei Urteile und Beschlüsse des Bundesfinanzgerichts von dieser Regelung allerdings ausgenommen sind. Ungeachtet dessen haben die Mitgliedsstaaten des Europarates nach dem allgemeinen – in Pkt. 1 Buchst. a des II. Teils der Empfehlung ausgedrückten – Grundsatz

¹⁹ A. Kölz, I. Häner, M. Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 2013, S. 416; P. Tschümperlin, [in:] A. Niggli, P. Uebersax, H. Wiprächtiger, *Basler Kommentar. Bundesgerichtsgesetz*, Basel 2011, S. 765. Siehe auch M. van Hooijdonk, P. Eijssvoogel, *Litigation in the Netherlands: Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, Hague 2012, S. 197-198.

²⁰ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11.04.1889; AS 11, 529.

²¹ Das Gesetz vom 31.01.1991, BGBl. Nr. 53/1991 (WV) idF BGBl. I Nr. 33/2013.

der Empfehlung die Durchführung der gerichtlichen Urteile innerhalb einer angemessenen Frist zu gewährleisten. Dieser Grundsatz bezieht sich auch auf die kassatorischen Urteile.

Bei solchen Entscheidungen beruht die Vollstreckung nicht auf der Einführung eines institutionalisierten Staatszwangs, der die für die Zwangsvollstreckung zuständigen Behörden dazu ermächtigte, gegenüber der unterlegenen Partei gesetzlich vorgesehene Maßnahmen zur Pflichterfüllung zu ergreifen. Das kassatorische Urteil formuliert weder Rechte noch Pflichten für die Verfahrensparteien, die zum Gegenstand eines Zwangsvollstreckungsverfahrens gemacht werden könnten. Die Vollstreckung eines kassatorischen Urteils wird als freiwillige oder zwangsbedingte Verwirklichung eines Zustands in der gesellschaftlichen Realität verstanden, der den Vorgaben des gerichtlichen Urteils entspricht²². Nach dieser Betrachtungsweise umfasst die Vollstreckung eines gerichtlichen Urteils viele nicht miteinander verbundene Prozessmechanismen, die vor allem für die Behörden Bedeutung erlangen, die bei einem Unterliegen dazu verpflichtet sind, das rechtskräftige gerichtliche Urteil im Rahmen ihrer erneuten Entscheidung über die konkrete Verwaltungssache zu berücksichtigen.

Während die Vollstreckung bei einem der Klage stattgebenden Urteil noch der behördlichen Umsetzung in der soeben beschriebenen Weise bedarf, kann dagegen bei einer Klageabweisung der vom Gericht kontrollierte Verwaltungsakt oder eine andere Amtshandlung sofort vollstreckt werden. Das klageabweisende Urteil wird mit seinem Erlass vollstreckbar, ohne dass etwaige Maßnahmen der Zwangsvollstreckung unternommen werden müssten. Die Rechtskraft dieses Urteils bedingt automatisch seine Vollstreckbarkeit, ohne dass besondere Maßnahmen zur Gestaltung eines mit dem Urteilsinhalt übereinstimmenden Sachverhalts eingeleitet werden müssten.

IV. ANALYSE DER EINZELNEN MECHANISMEN BEI DER VOLLSTRECKUNG EINES VERWALTUNGSGERICHTLICHEN KASSATORISCHEN URTEILS

Um zu gewährleisten, dass ein verwaltungsgerichtliches kassatorisches Urteil tatsächlich und zügig vollstreckt werden kann, sind durch die polnische Gesetzgebung verschiedenartige Prozessmechanismen geschaffen worden, unter denen folgende besonders hervorzuheben sind:

²² M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych* [Wirksamkeit der Entscheidungen von Verwaltungsgerichten], Warszawa 2010, S. 444-445.

- 1) die erneute Durchführung eines Verwaltungsverfahrens unter Beachtung der in der Begründung des verwaltungsgerichtlichen Urteils erörterten rechtlichen Vorgaben,
- 2) der Erlass eines von dem Gericht angeordneten Verwaltungsaktes oder die Anordnung von Maßnahmen zur Beseitigung einer Untätigkeit einer Behörde oder einer behördlichen überlangen Verfahrensführung,
- 3) der Einzug verwaltungsgerichtlich zugesprochener Forderungen.

**1. DIE ERNEUTE DURCHFÜHRUNG EINES VERWALTUNGSVERFAHRENS
UNTER BEACHTUNG DER IN DER BEGRÜNDUNG DES
VERWALTUNGSGERICHTLICHEN URTEILS ERÖRTERTEN
RECHTLICHEN VORGABEN**

Gibt das Verwaltungsgericht einer Klage statt, dann wird die Behörde häufig verpflichtet, die dem Rechtsstreit zugrundeliegende Verwaltungssache erneut zu behandeln und dabei die in der Urteilsbegründung vorgenommene rechtliche Beurteilung wie auch die damit verbundenen Vorgaben zu berücksichtigen. Die rechtliche Beurteilung besteht in einer Auslegung der für die Entscheidung des Falles maßgeblichen Rechtsvorschriften. In diesem Rahmen soll auch geklärt werden, ob die von der Behörde angewandte Vorschrift auch den Inhalt hat, der ihr von der Behörde beigemessen wird²³. Die rechtliche Beurteilung des Falles und die Vorgaben für das weitere Verwaltungsverfahren stehen in einem engen Zusammenhang miteinander. Während die rechtliche Beurteilung sich auf das bisherige Verfahren der Behörde in der betroffenen Sache bezieht, legen die daraus abgeleiteten Vorgaben die zukünftige Verfahrensweise der Behörde fest, um diese zu befähigen, die gerichtlich festgestellten Fehler fürderhin zu vermeiden²⁴.

²³ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* [Gesetz über das Verwaltungsgerichtsverfahren. Kommentar], Warszawa 2010, S. 359. Siehe auch B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z dnia 25.02.1998 r., III RN 130/97* [Glosse zum Urteil des Obersten Gerichts vom 25. Februar 1998, III RN 130/97], *Orzecznictwo Sądów Polskich* [Die Rechtsprechung der polnischen Gerichte] 1999, Nr. 5, S. 101. Die Rechtsprechung definiert die rechtliche Beurteilung als „allgemeine Erläuterung des wesentlichen Inhalts von Rechtsvorschriften und der Art deren Anwendung in der verhandelten Sache“, siehe Urteil NSA (das polnische Oberste Verwaltungsgericht) vom 18.09.2007, I FSK 1233/06, Lex Nr. 389347, oder auch als „Entscheidung über den rechtlichen Wert der Sache“ s. Urteil WSA (polnisches Woiwodschaftsverwaltungsgericht) Warszawa vom 22.02.2007, II SA/Wa 2227/06, Lex Nr. 318283.

²⁴ T. Woś, M. Romańska, „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane [Nichtausführung der Urteile vom Verwaltungsgericht und damit verbundene Befugnisse], *Przegląd Prawa Publicznego* [Rundschau des Öffentlichen Rechts] 2007, Heft 3, S. 34.

Verbindliche Vorgaben können sich sowohl auf rechtliche als auch auf tatsächliche Gesichtspunkte des Falles beziehen. Mit den Vorgaben kann je nach Einzelfall unter anderem festgelegt werden, welche Umstände (noch) nicht geklärt worden sind und welche Maßnahmen die Behörde zur Beseitigung der festgestellten Versäumnisse zu treffen hat²⁵, ferner welche Verfahrenshandlungen bei der ursprünglichen Sachentscheidung unterblieben sind²⁶, auf welche Art und Weise die Auslegung der entscheidungserheblichen Vorschriften durchzuführen ist²⁷ und ob sich die Rechts- und Sachlage auch als maßgeblich für die wiederholte Sachentscheidung erweist²⁸.

Die Behörde ist uneingeschränkt verpflichtet, sich sowohl an die rechtliche Beurteilung als auch an die in der Begründung des rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Urteils enthaltenen Vorgaben zu halten. In der Praxis kommt es jedoch vor, dass die Behörde die gerichtlichen Vorgaben in dem folgenden erneuten Verwaltungsverfahren nicht anwendet und die von dem Gericht gerügten Verfahrensfehler wiederholt²⁹. Dann stellt sich die Frage nach den Folgen einer derartigen Pflichtverletzung. Neben der Aufhebung der in dem wiederholten Verfahren erlassenen Entscheidung, eines anderen Aktes oder einer anderen Amtshandlung³⁰ wird in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auch in Betracht gezogen, die Nichtigkeit einer solchen Entscheidung gemäß Art. 156 § 1 Pkt. 2 des polnischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (Kodeksu postępowania administracyjnego³¹ – k.p.a.) festzustellen. Ohne diesen Fall einer Missachtung des Art. 153 p.p.s.a.) und die daran anknüpfende Folgendiskussion weiter zu vertiefen, erscheint es jedoch zu weitgehend, ein derartiges prozessuales Versäumnis als von so ernsthafter Natur zu betrachten, dass insofern eine Entscheidung nach Art. 145 § 1 Pkt. 2 p.p.s.a.

²⁵ K. Piasecki, *Z problematyki uchylecia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania* [Aus der Problematik der Aufhebung vom Urteil des erstinstanzlichen Gerichts und der Zurückverweisung der Angelegenheit], *Palestra* [Rechtsanwaltschaft] 1962, Heft 9, S. 30.

²⁶ Urteil WSA Poznań vom 15.12.2010, II SA/Po 350/06, Rechtssprechungsdatenbank NSA www.orzeczenia.nsa.gov.pl, weiterhin Rechtssprechungsdatenbank.

²⁷ Urteil WSA Gdańsk vom 29.10.2008, II SA/Gd 579/08, Rechtssprechungsdatenbank NSA.

²⁸ Urteil WSA Warszawa vom 28.01.2010, II SA/Wa 1720/09, Rechtssprechungsdatenbank NSA.

²⁹ Hauser, Fußnote 17, S. 21.

³⁰ Urteil WSA Olsztyn vom 10.05.2011, II SA/Ol 174/11, Lex Nr. 795680.

³¹ Gesetz vom 14.06.1960 Verwaltungsverfahrensgesetz, einheitl. Fassung Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 2013, Pos. 267 mit Änd., weiterhin k.p.a.; Urteil WSA in Poznań vom 7.04.2011, IV SA/Po 1042/10, Rechtssprechungsdatenbank von NSA; Urteil WSA in Poznań vom 27.06.2011, IV SA/Po 866/10, Rechtssprechungsdatenbank von NSA.

i.V.m. Art. 156 § 1 Pkt 2 k.p.a. getroffen werden müsste. Eine Kassation der angefochtenen Entscheidung nach Art. 145 § 1 Pkt. 1 Buchst. c p.p.s.a. dürfte hinreichend angemessen sein.

2. DER ERLASSEINES VON DEM GERICHT ANGEORDNETEN VERWALTUNGS AKTES SOWIE DIE ANORDNUNG VON MASSNAHMEN ZUR BESEITIGUNG EINER UNTÄTIGKEIT EINER BEHÖRDE ODER EINER BEHÖRDLICHEN ÜBERLANGEN VERFAHRENSFÜHRUNG

Ein weiterer Prozessmechanismus, der aus einem verwaltungsgerichtlichen Urteil erwachsen kann, betrifft Fälle, in denen es die Behörde rechtswidrig unterlässt, so wie von einem Bürger erwünscht bei der Erledigung einer konkreten Verwaltungssache zu handeln. Ein derartiges behördliches Unterlassen kann darin bestehen, eine Sache innerhalb einer bestimmten Frist schlicht nicht zu erledigen (Fall der Untätigkeit einer Behörde)³² oder das Verwaltungsverfahren auf eine ineffiziente oder verzögerliche Art und Weise zu führen, ohne dabei in formeller Hinsicht untätig zu sein (Fall der überlangen Verfahrensführung)³³.

Das Verwaltungsgericht, das einer Klage wegen einer so verstandenen Untätigkeit der Behörde oder einer von ihr verschuldeten überlangen Verfahrensdauer stattgibt, kann die Behörde verpflichten, einen Akt zu erlassen, eine Maßnahme zu ergreifen oder die Feststellung oder Anerkennung einer gesetzlichen Berechtigung oder Pflicht innerhalb einer Frist auszusprechen, und feststellen, dass die Untätigkeit oder überlange Verfahrensdauer auf einer groben Rechtsverletzung beruht. Das Gericht kann des Weiteren der Behörde von Amts wegen oder auf Antrag der betroffenen Partei ein Bußgeld auferlegen.

Sollte die Behörde sich dem auf eine Untätigkeitsklage oder Klage wegen überlanger Verfahrensdauer ergehenden stattgebenden Urteil nicht beugen, dann ist die davon betroffene Person berechtigt, gemäß Art. 154 p.p.s.a. eine weitere Klage beim Verwaltungsgericht mit dem Ziel zu erheben, gegen die Behörde eine Bußgeldstrafe zu verhängen. Diese Klage ist nicht auf eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines konkreten Verwaltungsaktes oder einer Amtshandlung und das auf diese Art und Weise initiierte Verfahren

³² J.P. Tarno, *Bezczywność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania* [Säumnis der Behörde und überlange Dauer des Verfahrens], Casus [Casus] 2013, Nr. 69, S. 11.

³³ Beschluss NSA [Beschluss des Obersten Verwaltungsgerichts] vom 6.06.2012, I OSK 1247/12, Rechtssprechungsdatenbank von NSA; Urteil NSA vom 5.07.2012, II OSK 1031/12, Rechtssprechungsdatenbank von NSA; Beschluss NSA vom 26.07.2012, II OSK 1360/12, Rechtssprechungsdatenbank von NSA.

nicht auf eine Fortsetzung des Verwaltungsgerichtsverfahrens gerichtet, in dem das nicht vollstreckte Urteil in der Sache erlassen worden ist. Das Begehren nach Art. 154 § 1 p.p.s.a. unterscheidet sich von den übrigen verwaltungsgerichtlichen Klagearten³⁴. Sollte das Gericht der Klage stattgeben, verhängt es eine Bußgeldstrafe; es kann zudem über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Berechtigung oder Verpflichtung entscheiden, soweit der Charakter dieser Angelegenheit es zulässt und nach der Sach- und Rechtslage keine begründeten Zweifel erweckenden Umstände vorliegen. Das Gericht ist ferner dazu befugt, von der Behörde zugunsten des Klägers einen Geldbetrag in Höhe des fünffachen durchschnittlichen Monatsgehalts, wie es von dem Präsidenten des Statistischen Hauptamtes für das jeweils vergangene Jahr bekannt gegeben worden ist, zuzusprechen. Schließlich steht jedem, der einen Schaden wegen Nichtvollstreckung eines gerichtlichen Urteils erlitten hat, ein Anspruch auf Schadenersatz nach den zivilrechtlichen Vorschriften zu, der jedoch in einem separaten Verfahren vor einem ordentlichen Gericht zu verfolgen ist.

3. DER EINZUG VERWALTUNGSGERICHTLICH ZUGESPROCHENER FORDERUNGEN

Wie soeben aufgezeigt darf das Verwaltungsgericht in bestimmten Situationen gegenüber der Behörde ein Bußgeld wegen einer rechtswidrigen Amtshandlung oder Untätigkeit verhängen. Eine entsprechende Berechtigung ergibt sich auch aus anderen Vorschriften der p.p.s.a. Das Verwaltungsgericht darf gegenüber der Behörde ein Bußgeld festsetzen, wenn sie es unterlässt, die bei ihr eingereichte Klage, die Verfahrensakte oder die Klageerwiderung innerhalb einer bestimmten Frist zu übergeben (Art. 54 § 3 p.p.s.a.), sowie dann, wenn die Behörde einen im Laufe des Verfahrens und im Zusammenhang mit der Untersuchung der Sache erlassenen gerichtlichen Beschluss unbeachtet lässt (Art. 112 p.p.s.a.). Ferner darf das Gericht gegenüber jedermann ein Bußgeld verhängen, der innerhalb einer festgesetzten Frist abhanden gekommene Unterlagen oder Abschriften aus Verfahrensakten nicht vorlegt, die sich in seinem Besitz befinden (Art. 293 § 1 p.p.s.a.).

Die aus diesen Gründen auferlegten Bußgelder (wie auch die in diesem Zusammenhang anfallenden Gerichtskosten) stellen Einnahmen des Staatshaushaltes dar, die der Zwangsvollstreckung unterliegen, ohne dass die gerichtliche Entscheidung mit einem Rechtskraftvermerk zu versehen

³⁴ Romańska, Fußnote 16, S. 469.

wäre. Die Zwangsvollstreckung der Gerichtskosten und Bußgelder erfolgt aufgrund der Vorschriften des dritten Teils der polnischen Zivilprozessordnung³⁵. Um das Zwangsvollstreckungsverfahren einleiten zu können, muss der Gerichtsentscheidung, ähnlich wie in der Schweiz, formelle Rechtskraft verliehen werden³⁶. Eine rechtskräftige verwaltungsgerichtliche Entscheidung stellt einen Vollstreckungstitel im Sinne des Art. 777 § 1 Pkt. 1 der polnischen Zivilprozessordnung dar.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ein kassatorisches verwaltungsgerichtliches Urteil kann – wie die Darstellung gezeigt hat – auf vielfältige Weise vollstreckt werden. Das ist auf die verschiedenen Inhalte des Urteils zurückzuführen, das neben der kassatorischen Entscheidung Verpflichtungen der Behörde zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen oder die Auferlegung eines Bußgeldes enthalten kann.

Die am Anfang dieses Aufsatzes aufgeworfene Frage nach der Effizienz der Vollstreckung kassatorischer Urteile im Lichte der Empfehlung (2003)¹⁶ und der Standards des Art. 6 Abs. 1 EMRK lässt sich durchaus bejahen. In der Schweiz wird zwar zu Recht betont, dass der Erlass von Sachentscheidungen ein hohes Niveau an Effizienz und Fristgerechtigkeit bei der Vollstreckung eines verwaltungsgerichtlichen Urteils begünstigt³⁷. Demgegenüber ist das Risiko, dass Urteile nicht vollstreckt werden, in einem kassatorischen System gewiss viel höher. Eine derartige Gefahr hängt freilich mit spezifischen Aspekten zusammen, zu denen auch die Effizienz des Zwangsvollstreckungsapparats oder das Niveau der Rechtskultur (in dem jeweiligen europäischen Land) gehören.

Gegenwärtig sind die Gesetzgeber in den einzelnen europäischen Ländern im verstärkten Maße bestrebt, die Verwaltungsgerichte mit Kompetenzen zu einer Sachentscheidung auszustatten, was die zuletzt vorgenommenen Änderungen in Österreich³⁸ und in einem bestimmten Ausmaß auch in Polen³⁹ belegen. Derzeit stellt eine Verkoppelung der gerichtlichen Kompetenzen, einerseits eine Sachentscheidung und

³⁵ Gesetz vom 17.11.1964 Zivilprozessordnung, einheitl. Fassung, Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] 2014, Pos. 101 mit Änd.

³⁶ P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern 2014, S. 376; Tschümperlin, [in:] Niggli, Uebersax, Wiprächtiger, Fußnote 18, S. 768.

³⁷ Kölz, Häner, Bertschi, Fußnote 18, S. 403 N 1153.

³⁸ A. Hauer, *Gerichtbarkeit des öffentlichen Rechts*, Linz 2013, S. 3-5.

³⁹ Hauser, Fußnote 17, S. 19-20.

andererseits eine Kassation auszusprechen, die optimale Lösung jedenfalls in Konstellationen dar, in denen der Erlass eines sachlichen Urteils aus Mangel an ausreichenden Beweisen oder wegen eines den Behörden eingeräumten Ermessensspielraums nicht mehr möglich ist. Auf welche der bezeichneten gerichtlichen Kompetenzen (und in welchem Umfang) letztlich ein verstärkter Akzent zu setzen ist, hängt freilich von den Erfahrungen ab, die in den einzelnen Ländern bei der Anwendung des dort jeweils praktizierten Systems gemacht werden. Diese Entwicklungen bleiben abzuwarten.