

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof



Eingegangen

24. Aug. 2018

Geulen & Klinger

Gegen Empfangsbescheinigung

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Postfach 340148, 80098 München

Herrn Rechtsanwälte
Dr. Geulen und Klinger
Schaperstr. 15
10719 Berlin

Ihr Zeichen	Bei Antwort bitte immer angeben Unser Zeichen	Tel.	München,
	22 C 18.1718	089 2130-220	17.08.2018

Vollstreckungssache

Deutsche Umwelthilfe e.V. (Vollstreckungsgläubiger)
gegen Freistaat Bayern (Vollstreckungsschuldner)
beigeladen:

Landeshauptstadt München
wegen Änderung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München; Vollstreckung
gegen den Staat aus verwaltungsgerichtlichem Urteil

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof erachtet im vorliegenden Vollstreckungsverfahren folgende Hinweise für geboten:

1. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens 22 C 18.1718 bildet die vom Vollstreckungsgläubiger gegen den Beschluss des Bayer. Verwaltungsgerichts München vom 29. Januar 2018 (M 19 X 17.5464) eingelegte Beschwerde. Dieses Rechtsmittel wurde vom Verfahren 22 C 18.583 abgetrennt; der Abtrennungsbefehl und die Entscheidung über die unter den Aktenzeichen 22 C 18.583 und 22 C 18.667 geführten Beschwerden des Vollstreckungsschuldners gegen die am 29. Januar 2018 in den Verfahren M 19 X 17.5464 und M 19 X 18.130 erlassenen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts werden den Beteiligten etwa gleichzeitig mit diesem Schreiben zugehen.
2. Der Verwaltungsgerichtshof erwägt, das Beschwerdeverfahren 22 C 18.1718 auszusetzen und gemäß Art. 267 Abs. 1 und 3 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union darüber einzuholen, ob

Dienstgebäude
Ludwigstraße 23
80539 München

Verkehrsverbindung
U3 und U6
Haltestelle Universität
Buslinie 153 und 154

Parteiverkehrszeiten

Mo. - Do. 8.00 Uhr - 12.00 Uhr
13.00 Uhr - 16.00 Uhr
Fr. 8.00 Uhr - 12.00 Uhr
13.00 Uhr - 14.00 Uhr

Akteneinsicht nach vorheriger Vereinbarung

Telefon: 089 2130-0
Telefax: 089 2130-320

E-Mail: poststelle@vgh.bayern.de
Internet: <http://www.vgh.bayern.de>

- a) das in Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf,
- b) Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Abkommen“),
- c) das dem Unionsrecht als ungeschriebener Rechtsgrundsatz innewohnende Gebot der effektiven Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten

so auszulegen sind, dass ein deutsches Gericht gegen Amtsträger eines deutschen Bundeslandes Erzwangungshaft anordnen darf und ggf. sogar anordnen muss, um auf diese Weise die Verpflichtung dieses Bundeslandes zur schnellstmöglichen Fortschreibung eines Luftqualitätsplans im Sinn von Art. 23 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 (ABl EU Nr. L 152 S. 1) mit einem bestimmten Mindestinhalt durchzusetzen, wenn dieses Bundesland bereits rechtskräftig verurteilt wurde, eine Fortschreibung mit diesem Mindestinhalt vorzunehmen, und

- mehrere gegenüber dem Bundesland vorgenommene Zwangsgeldandrohungen und Zwangsgeldfestsetzungen fruchtlos geblieben sind,
- von Zwangsgeldandrohungen und Zwangsgeldfestsetzungen auch dann, wenn höhere Beträge als bisher angedroht und festgesetzt würden, deshalb keine nennenswerte Beugwirkung ausgeht, weil die Entrichtung der Zwangsgelder für das rechtskräftig verurteilte Bundesland nicht mit Vermögenseinbußen einhergeht, sondern sich die Begleichung von Zwangsgeldern ausschließlich im Wege der Umbuchung des jeweils festgesetzten Betrags von einem Einzelplan des Staatshaushalts in einen anderen Einzelplan vollzieht, und
- sich das rechtskräftig verurteilte Bundesland sowohl gegenüber den Gerichten als auch öffentlich – und dies u. a. durch seinen ranghöchsten politischen Mandatsträger sowie gegenüber dem Parlament – dahingehend festgelegt hat, dass es die rechtskräftige, zu vollstreckende gerichtliche Entscheidung nicht befolgen wird.

Eine Modifizierung der Vorlagefrage als Ergebnis der durchzuführenden Anhörung bleibt vorbehalten.

Der Verwaltungsgerichtshof lässt sich bei dieser in Aussicht genommenen Verfahrensgestaltung von der Erwägung leiten, dass sich die mit der Vollstreckung des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) befassten Gerichte jedenfalls nunmehr vor die im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. August 1999 (1 BvR 2245/89 – DVBl 1999, 1646) erwähnte Situation gestellt sehen, in der aufgrund eindeutiger Bekundungen des Vollstreckungsschuldners sowie aufgrund mehrfach erfolglos gebliebener Zwangsgeldandrohungen klar erkennbar geworden ist, dass der Vollstreckungsschuldner unter dem Druck von Zwangsgeldern nicht einlenkt. Allein erfolgversprechend erscheint vor diesem Hintergrund die Festsetzung von Erzwingungshaft gegen Amtsträger des Vollstreckungsschuldners.

Im Beschluss vom 9. August 1999 (a.a.O.) hat das Bundesverfassungsgericht die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwar als befugt – und darüber hinaus als verpflichtet – angesehen, in einer solchen Fallgestaltung von der nach § 167 ZPO möglichen entsprechenden Anwendung zivilprozessualer Vorschriften Gebrauch zu machen und einschneidendere Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, um die Behörde zu rechtmäßigem Handeln anzuhalten. Hierbei obliege es vorrangig der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung, welche der in den §§ 885 bis 896 ZPO geregelten, einschneidenderen Zwangsmittel in welcher Reihenfolge und in welcher Form bei der Vollstreckung erforderlichenfalls zum Einsatz gelangen (BVerfG, B.v. 9.8.1999 a.a.O. S. 1646).

Ob diese Befugnis auch das Recht umfasst, Erzwingungshaft gegen Amtsträger anzuordnen, erscheint jedoch nicht nur deshalb zweifelhaft, weil das Bundesverfassungsgericht diese durch § 888 Abs. 1 Satz 1 ZPO grundsätzlich eröffnete Möglichkeit im Beschluss vom 9. August 1999 (a.a.O.) nicht ausdrücklich angesprochen hat. Schwerer wiegen nach Auffassung des Senats die wiederholten Hinweise des Bundesverfassungsgerichts darauf, dass Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG „den Gesetzgeber verpflichtet, die Fälle, in denen eine Freiheitsentziehung zulässig sein soll, hinreichend klar zu bestimmen. Nur er soll nach Art. 2 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 1 GG darüber entscheiden, in welchen Fällen Freiheitsentziehungen zulässig sein sollen. Freiheitsentziehungen sind in berechenbarer, messbarer und kontrollierbarer Weise zu regeln (vgl. BVerfGE 29, 183 [196]). Insoweit konkretisiert Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG für den Bereich der Freiheitsentziehung die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Bestimmtheitsanforderungen“ (BVerfG, U.v. 5.2.2004 – 2 BvR 2029/01 – BVerfGE 109, 133/188; B.v. 20.6.2012 – 2 BvR 1048/11 – BVerfGE 131, 268/306). „Ebenso wie aus diesem Grunde Gewohnheitsrecht als ‚gesetzliche Grundlage‘ für eine Freiheitsentziehung ausscheidet, gilt dies auch für die analoge Heranziehung von Normen. Denn diese sind nach der Intention des Gesetzgebers zur Zeit ihres Erlasses

nicht auf die Fälle gerichtet gewesen, auf die sie durch Analogie angewendet werden sollen“ (BVerfG, B.v. 13.10.1970 – 1 BvR 226/70 – BVerfGE 29, 183/196).

Vor dem Hintergrund dieser Auslegung des Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und des Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht erscheint es nicht gesichert, ob die Verhängung von Erzwingungshaft zur Durchsetzung einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung auf § 888 Abs. 1 Satz 1 ZPO i.V.m. § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO gestützt werden kann. Da selbst noch im Jahrzehnt vor dem Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung die Zulässigkeit einer Zwangsvollstreckung von Verpflichtungsurteilen weithin verneint wurde (vgl. die Darstellung und die Nachweise bei Roth, VerwArch 2000, 12/21), muss es vielmehr zumindest als zweifelhaft angesehen werden, die Intention des Gesetzgebers bei der Schaffung des § 888 Abs. 1 Satz 1 ZPO sei – wie das Bundesverfassungsgericht dies im Beschluss vom 13. Oktober 1970 (1 BvR 226/70 – BVerfGE 29, 183/196) gefordert hat – zumindest auch darauf gerichtet gewesen, damit eine Rechtsgrundlage für die Inhaftierung von Amtsträgern der öffentlichen Verwaltung zur Erzwingung (schlicht-)hoheitlichen Handelns zu schaffen. Da sowohl die Rechtsprechung (z.B. VGH BW, B.v. 12.1.1995 – 10 S 488/94 – NVwZ-RR 1995, 619) als auch das Schrifttum (z.B. Pietzner/Möller in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Juni 2017, § 172 Rn. 11) die Zulässigkeit einer Zwangshaft gegen Organwalter der Exekutive ausdrücklich verneinen, würde der Anwendungsraum des § 888 Abs. 1 Satz 1 ZPO durch eine dem Hauptantrag des Vollstreckungsgläubigers stattgebende Gerichtsentscheidung in einer Weise ausgeweitet, die für die Betroffenen entgegen der in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Oktober 1970 (1 BvR 226/70 – BVerfGE 29, 183/196), vom 5. Februar 2004 (2 BvR 2029/01 – BVerfGE 109, 133/188) und vom 20. Juni 2012 (2 BvR 1048/11 – BVerfGE 131, 268/306) u. U. nicht sicher berechenbar und messbar wäre.

Darüber hinaus könnte die nach diesen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts erforderliche Klarheit des § 888 Abs. 1 Satz 1 ZPO als Befugnisnorm für die Verhängung von Erzwingungshaft gegen Amtsträger zur Durchsetzung (schlicht-)hoheitlichen Handelns deshalb zu bezweifeln sein, weil sich dieser Bestimmung jedenfalls nicht stets eindeutig entnehmen lässt, gegen welche Amtsträger danach die Haft angeordnet werden darf. Ist nach rein zivilprozessualen Grundsätzen gegen eine juristische Person zu vollstrecken, so ist die Haft gegen die Organe dieser Person festzusetzen (vgl. statt aller Gruber in MK zur ZPO, 5. Aufl. 2016, § 888 Rn. 26). Organe des Staates sind jedoch grundsätzlich Behörden (Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 6. Aufl. 2000, § 59 Rn. 29), nicht aber natürliche Personen, die ihrerseits herkömmlicherweise als „Organwalter“ bezeichnet werden (Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl. 1994, § 4 Rn. 20). Um in Fallgestaltungen der inmitten stehenden Art Erzwingungshaft anordnen zu können, bedarf es

mithin jedenfalls insoweit einer Analogie, als § 888 Abs. 1 Satz 1 ZPO nicht nur auf Organe, sondern auch auf Organwalter angewendet wird.

Als Organ des Vollstreckungsschuldners kommt in vorliegendem Zusammenhang zunächst die Regierung von Oberbayern in Betracht, da ihr nach Art. 8 BayImSchG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG die Fortschreibung des verfahrensgegenständlichen Luftreinhalteplans obliegt. Da die Weigerung des Vollstreckungsschuldners, dem Rechtsbefehl nachzukommen, der sich aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 in der Auslegung ergibt, die diese Entscheidung durch den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Februar 2017 (22 C 16.1427 – DVBl 2017, 781) gefunden hat, allen derzeit erkennbaren Umständen nach auf einer innerhalb der Staatsregierung getroffenen Festlegung beruht, könnte u. U. aber auch eine Organstellung des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz in Betracht gezogen werden, da die Staatsministerien nach Art. 55 Nr. 2 BV unmittelbare Verantwortung für den verfassungs- und gesetzmäßigen Verwaltungsvollzug (vgl. dazu Art. 55 Nr. 1 BV) tragen; das in Art. 55 Nr. 5 Satz 1, Nr. 6 BV verankerte Weisungs- und Aufsichtsrecht der Staatsministerien könnte dies zusätzlich bestätigen. Nicht ausgeschlossen erscheint mit Blickrichtung auf Art. 47 Abs. 2 BV schließlich die Bejahung einer Organstellung auch des Bayerischen Ministerpräsidenten, sofern die Weigerung des Vollstreckungsschuldners, in Umsetzung der beiden letztgenannten Gerichtsentscheidungen eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München mit dem geschuldeten Mindestinhalt vorzunehmen, Ausdruck der Ausübung seiner Richtlinienkompetenz darstellt. Hierfür könnte nicht zuletzt sprechen, dass die von ihm am 18. April 2018 abgegebene Regierungserklärung in Abschnitt V die ausdrückliche Erklärung enthält, die von ihm geleitete Staatsregierung wolle keine „Fahrverbote“. Eine derartige Richtlinie entbindet den jeweiligen zuständigen Staatsminister gemäß Art. 51 Abs. 1 BV allerdings nicht von seiner Verantwortung für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs innerhalb seines Geschäftsbereichs.

Als Organwalter, die für den vorliegend inmitten stehenden, im Vollstreckungsweg zu beseitigenden Rechts- und Verfassungsbruch einzustehen haben und gegen die deshalb ggf. die Erzwingungshaft angeordnet werden kann, könnten innerhalb des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz und der Regierung von Oberbayern außer den jeweiligen Leitern dieser beiden Behörden auch ihre Vertreter (d.h. der Amtschef des Ministeriums sowie der Regierungsvizepräsident) sowie andere zuständige Amtsträger in leitender Funktion (bis hinab zur Sachgebietsleiterenebene) anzusehen sein, zu deren geschäftsplanmäßigen Aufgaben die Umsetzung des Urteils vom 9. Oktober 2012 in der durch den Beschluss vom 27. Februar 2017 erfolgten Auslegung gehört. Dies sind jedenfalls die Leiterin der Abteilung 7 des Ministeriums sowie der Leiter des Bereichs 5 der Re-

gierung und ggf. die zuständigen Sachgebietsleiter. Die Einbeziehung solcher Amtsträger, die nicht Mitglieder der Staatsregierung sind, in den Kreis der Personen, gegen die ggf. Erzwingungshaft verhängt werden darf, könnte im Licht des unionsrechtlichen Effektivitätsgebots deshalb geboten sein, weil sich Amtsträger, die zugleich Inhaber eines Abgeordnetenmandats sind, gemäß Art. 28 Abs. 2 BV u. U. dem Vollzug gerichtlicher Haftanordnungen entziehen könnten.

Ob sich die vorstehend dargestellten Restriktionen, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Verhängung von Erzwingungshaft im vorliegenden Fall ergeben, im Hinblick darauf überwinden lassen, dass es den nationalen Gerichten nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 19. November 2014 (C-404/13 – NVwZ 2015, 419) obliegt, in dem (hier vorliegenden) Fall der Missachtung der sich aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG ergebenden Pflicht „gegenüber der nationalen Behörde“ (d.h. nicht notwendig auch gegenüber Amtsträgern dieser Behörde) „jede erforderliche Maßnahme wie eine Anordnung“ zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt, erscheint vorstellbar, aber nicht in einem Grad gesichert, als dass von der Einholung einer auf die Klärung dieser Frage abzielenden Vorabentscheidung abgesehen werden dürfte. Dies gilt umso mehr, als der Verwaltungsgerichtshof im vorliegenden Beschwerdeverfahren als letztinstanzliches Gericht im Sinn von Art. 267 Abs. 3 AEUV tätig wird.

Die Beteiligten erhalten Gelegenheit, zu einer solchen Verfahrensgestaltung bis zum

28. September 2018

Stellung zu nehmen. Über eine Beiladung einzelner oder aller oben genannten Amtsträger wird nach Klärung des insoweit anzuwendenden Rechts zu entscheiden sein.

3. Die Beteiligten erhalten ferner Gelegenheit, sich bis zum

28. September 2018

zu einer etwaigen Aufhebung des vom Verwaltungsgericht am 23. November 2017 im Verfahren M 19 X 17.5464 erlassenen Beiladungsbeschlusses zu äußern.

Wegen der Gesichtspunkte, die eine Aufhebung dieser Beiladung rechtfertigen könnten, wird auf die Ausführungen in Abschnitt II.2 der Gründe des Beschlusses vom 14. August 2014 (22 C 18.583/22 C 18.667) verwiesen.

Dr. Peitek

Demling

Ertl