

Erzwingungshaft gegen Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung?

Aufatmen in Bayern: Der EuGH hat zu der Frage, ob Zwangshaft gegen Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung angeordnet werden kann, am 19. Dezember 2019 und damit rechtzeitig vor den Weihnachtstagen entschieden. Zwangshaft kann gegen Amtsträger einer Behörde zur Durchsetzung unionsrechtlicher Verpflichtungen nur dann verhängt werden, wenn das deutsche Recht eine hinreichend zugängliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage für den Erlass einer solchen Zwangsmaßnahme enthält und die damit verbundene Einschränkung der Freiheitsgrundrechte der Amtsträger im Übrigen europarechtskonform ist. Gibt es im innerstaatlichen Recht eine solche Rechtsgrundlage nicht, kann das nationale Gericht sie nicht aus dem Unionsrecht ableiten.

Dem lag das Verfahren der Deutschen Umwelthilfe gegen den Freistaat Bayern wegen der Luftreinhalteplanung für die Landeshauptstadt München zugrunde. Der Freistaat war rechtskräftig verpflichtet worden, wegen der deutlichen und dauerhaften Überschreitung von Grenzwerten in der Luftreinhalteplanung für München Verkehrsverbote zu vorsehen. Das unterblieb. Der Freistaat Bayern hatte bereits ein Zwangsgeld (zu Gunsten der bayerischen Staatskasse) bezahlt. Die Bayerische Staatsregierung erklärte öffentlich, der Pflicht zur Einführung von Verkehrsverboten auch weiterhin nicht nachkommen zu wollen. Es wurde weiteres Zwangsgeld festgesetzt, den Antrag auf Anordnung von Zwangshaft gegen die Bayerische Umweltministerin, hilfsweise den Bayerischen Ministerpräsidenten, wies das Verwaltungsgericht München allerdings zurück. Die Beschwerde zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) wurde damit begründet, das Zwangsgeld bringe hier nichts, weil Zwangsgelder nur Umbuchungen im Staatshaushalt darstellten. Da das deutsche Recht für die Zwangsvollstreckung gegen Hoheitsträger nur die Festsetzung von Zwangsgeld vorsehe, fragte der BayVGH beim EuGH an, ob sich weitergehende Pflichten oder Möglichkeiten aus dem Unionsrecht ergeben.

In seinem Urteil vom 19. Dezember 2019 stellt der EuGH fest, dass die Durchsetzung nationaler gerichtlicher Entscheidungen dem nationalen Recht unterliegt. Das nationale Recht dürfe bei der Durchsetzung unionsrechtlicher Verpflichtungen nicht ungünstiger sein als bei der Durchsetzung nationaler Verpflichtungen. Die Verwirklichung des Unionsrechts dürfe außerdem nicht übermäßig erschwert oder verhindert werden. Nationales Recht, das Gerichtsurteile wirkungslos bleiben lässt und keine Mittel vorsieht, einem gerichtlichen Urteil Geltung zu verschaffen, verstoße gegen das Recht auf wirksamen Rechtsbehelf aus Art. 47 der Grundrechtscharta der EU (Rn. 35). Das habe hier besondere Bedeutung wegen des streitgegenständlichen Gesundheitsschutzes. Allerdings gewähre die Grundrechtscharta kein uneingeschränktes Grundrecht, vielmehr bestünden Einschränkungen zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter. Zur Vermeidung von Willkür sei daher eine Freiheitsentziehung nur aufgrund hinreichend zugänglicher, präziser und in ihren Anforderungen vorhersehbarer Normen zulässig (Rn. 46). Die Beurteilung, ob diese Voraussetzungen gegeben seien, obliege dem nationalen Gericht (Rn. 48).

Der EuGH wies bei dieser Gelegenheit allerdings darauf hin, dass mit seiner Entscheidung weder ein Vertragsverletzungsverfahren noch die Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen aus Staatshaftung wegen unzureichender Umsetzung von Unionsrecht präjudiziert sei.

Die Entscheidung des EuGH mag bei Behördenleitern, Bürgermeistern und Landräten, Regierungspräsidenten und Mitgliedern der Landesregierungen für eine gewisse Beruhigung gesorgt haben. Grund und Anlass, sich entspannt zurück zu lehnen, besteht allerdings nicht. Denn der rechtsstaatliche Skandal der Sache liegt darin, dass Amtsträger ihrer gerichtlich festgestellten rechtsstaatlichen Verpflichtung nicht nachkommen, Gesetz und Recht zu beachten. Ob die Entscheidung politisch „richtig“ ist, spielt bei der Rechtskraft für die Verwaltung wie für den Bürger keine Rolle. Eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung ist zu beachten. Leider ist diese rechtsstaatliche Verweigerung kein Einzelfall, und wenn dieses Verhalten nicht anders abgestellt werden kann, werden auch die nationalen Gerichte darüber nachzudenken haben, ob die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die Festsetzung von Zwangsmitteln gegen Amtsträger gestellt hat, heute noch der Bedeutung des Grundgesetzes entsprechen.

(EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2019 – Rs. C-752/18)

Bischofsheim, 29. Dezember 2019/UR