

**Examenshilfe: Luftreinhaltung in der Verwaltungsvollstreckung –
(Nicht) Nur für die mündliche Prüfung**

Stand: 19. Mai 2020

Das Thema Luftreinhaltung beschäftigt Politik wie Verwaltungsgerichte in etlichen deutschen Großstädten. Betrieben von Umweltvereinigungen wie der Deutschen Umwelthilfe (DUH) sind durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit diverse Urteile ergangen, die die Fortschreibung von Luftreinhalteplänen durch die jeweils zuständigen Landesbehörden betreffen. Soweit diese Urteile bereits rechtskräftig geworden sind, geht es nunmehr um die Zwangsvollstreckung aus diesen Urteilen. Die sich daraus ergebenden Fragen können daher sehr gut in mündlichen Assessorprüfungen im Verwaltungsrecht eingesetzt werden, aber auch in öffentlich-rechtlichen Anwaltsklausuren des zweiten Examens sind verwaltungsvollstreckungsrechtliche Fragen im europarechtlichen Kontext denkbar.

Neben der Luftreinhaltung als „Aufhänger“ bietet sich auch die Zwangsvollstreckung bei der Durchsetzung von Ansprüchen von Parteien auf Stadthallen (vgl. VG Gießen, Beschl. v. 22.03.2018 – 8 N 1539/18.GI; VGH Kassel, Beschl. v. 23.03.2018 – 8 E 555/18; BVerfG, Beschl. v. 24.3.2018 – 1 BvQ 18/18) oder Abschiebungen / Rückholung abgelehnter Asylbewerber (vgl. VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 13.7.2018 – 8 L 1412/18 und OVG Münster, Beschl. v. 15.8.2018 – 17 B 1029/18) an. Auch in Konstellationen mit Entscheidungen der Verwaltungsgerichte aufgrund der Corona-Pandemie sind den Prüfungsämtern und ihrer Kreativität keine Grenzen gesetzt.

VGH München, Vorlagebeschl. v. 9.11.2018 – 22 C 18.1718

EuGH (Große Kammer), Urt. v. 19.12.2019 – C-752/18

BVerfG, Beschl. v. 09.08.1999 – 1 BvR 2245/98

VG Stuttgart, Beschl. v. 21. Januar 2020 – 17 K 5255/19

VGH Mannheim, Beschl. v. 15.05.2020 – 10 S 461/20 (ganz aktuell!)

I. Sachverhalt

Das beklagte Land war vom VG Stuttgart mit Urteil vom 26.07.2017 (Az. 13 K 5412/15) verurteilt worden, den Luftreinhalteplan für den Regierungsbezirk Stuttgart / Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart so fortzuschreiben, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ i.H.v. 40 µg/m³ und des Stundengrenzwertes für NO₂ von 200 µg/m³ bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr in der Umweltzone Stuttgart enthält.

Nach Rechtskraft des Urteils läuft das Vollstreckungsverfahren vor dem VG Stuttgart, das bereits zweimal Zwangsgelder in Höhe von EUR 10.000,- (der Höchstgrenze nach § 172 S. 1 VwGO) festgesetzt hatte.

Das VG Stuttgart hat die Instrumente der Zwangsvollstreckung nunmehr in Anwendung von § 167 Abs. 1 VwGO iVm § 888 ZPO erweitert.

II. Lösung des VG Stuttgart

Nachdem der VGH München in einem ähnlichen gelagerten Fall (hier ging es öffentlichkeitswirksam um die Frage von Zwangshaft für den bayerischen Ministerpräsidenten) den EuGH angerufen hatte (Az. Vorlagebeschl. v. 9.11.2018 – 22 C 18.1718), hatte der EuGH mit Urteil vom 19.12.2019 – C-752/18 die grundsätzliche Frage der europarechtlichen Auslegung nationaler Beugemittel beantwortet (vgl. *Will*, in: NJW 2020, 963).

Das VG Stuttgart stütze sich gleichwohl auf nationales Recht und eine Entscheidung des BVerfG (Beschl. v. 09.08.1999 – 1 BvR 2245/98).

1. Vorliegen der Vollstreckungsvoraussetzungen

Zunächst prüft das VG das Vorliegen der Vollstreckungsvoraussetzungen. Diese müssen auch in einer Prüfung sauber dargelegt und durchgeprüft werden.

a) Zuständig ist das Gericht des ersten Rechtszugs, § 167 Abs. 1 S. 2 VwGO

b) Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzungen

Diese sind in §§ 168ff. VwGO normiert:

Einschlägig ist hier ein Antrag nach § 172 VwGO (Zwangsgeld gegen Behörde); ein solcher wurde seitens der Vollstreckungsgläubigerin gestellt.

Vollstreckungstitel im Sinne des § 168 Abs. 1 Nr. 3 VwGO ist hier das rechtskräftige Urteil des VG Stuttgart vom 26.07.2017 – 13 K 5412/15.

Vollstreckungsklausel iSd § 171 VwGO liegt mit vollstreckbarer Ausfertigung des Urteils vor.

c) Besondere Vollstreckungsvoraussetzungen

§ 172 VwGO verlangt die Nichterfüllung einer durch das Urteil des VG angeordneten behördlichen Handlungspflicht, vorliegend die Fortschreibung des Luftreinhalteplans unter Beachtung der Vorgaben des VG Stuttgart.

Die Nichterfüllung bejaht das VG Stuttgart hier.

Beachte: *Ob die Nichterfüllung hier tatsächlich vorliegt, ist aufgrund der Geltung des neuen § 47 Abs. 4a BImSchG höchst umstritten (zumal die ergriffenen Luftreinhaltemaßnahmen Wirkung zeigen). Der VGH Mannheim hat sich mit Beschl. v. 15.05.2020 der Rechtsansicht des VG Stuttgart angeschlossen (vgl. Pressemitteilung <https://verwaltungserichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Medien/Fahrverbot+fuer+Euro-5->*

[Dieselfahrzeuge+in+Stuttgart +Beschwerde+des+Landes+und+Anschlussbeschwerde+der+Deutschen+Umwelthilfe+ DUH +gegen+den+Vollstreckungsbeschluss+des+Verwaltungsgerichts+Stuttgart+vom+21 +Januar+2020+ohne+Erfolg/?LISTPAGE=1213200](https://www.verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Medien/Test)). Vor einer mündlichen Prüfung sollte aber die Homepage des VGH Mannheim (<https://www.verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Medien/Test>) konsultiert werden, um die Gründe abzurufen.

2. Rechtsfolge: Anwendbarkeit der Vollstreckungsgebote der ZPO

Unter Berufung auf BVerfG, Beschl. v. 09.08.1999 – 1 BvR 2245/98 wendet das VG Stuttgart nun statt der in § 172 VwGO genannten max. EUR 10.000,- Zwangsgeld (die von der Staatskasse an die Staatskasse zu zahlen sind) die nach § 167 Abs. 1 S. 1 HS 2 VwGO grundsätzlich möglichen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen des 8. Buches der ZPO an.

Beachte: Die hier zu führende Diskussion dürfte das Herzstück einer Prüfung über dieses Thema sein:

- a) Grundsätzlich sind die Zwangsmittel der VwGO vorrangig anzuwenden, § 167 Abs. 1 S. 1 HS 1 VwGO.
- b) Diese sieht das VG Stuttgart aber unter Rückgriff auf die Entscheidung des BVerfG und die Entscheidung des EuGH vorliegend aber als nicht (mehr) ausreichend an. Es führt insoweit aus:

„Die Verwaltungsgerichte haben die Vollstreckungsvorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung so auszulegen und anzuwenden, dass ein wirkungsvoller Schutz der Rechte des Einzelnen auch gegenüber der Verwaltung gewährleistet ist. Dies ist bei der Auslegung und Anwendung des Verwaltungsprozessrechts durch die Verwaltungsgerichte bei der Auswahl der Zwangsmittel aufgrund der §§ 167, 170 und 172 VwGO bei der Vollstreckung gegen die öffentliche Hand zu beachten.

Dies gilt auch für die Frage, ob zur Durchsetzung von Urteilen neben Zwangsgeldern nach § 172 VwGO weitere Zwangsmittel zulässig sind. Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Kammerbeschluss vom 09.08.1999 - 1 BvR 2245/98 hierzu aus:

„Insofern lässt zwar der Wortlaut des § 167 VwGO die Auslegung zu, dass bei der Vollstreckung (...) ausschließlich die ein- oder mehrmalige Verhängung eines (...) begrenzten Zwangsgeldes gemäß § 172 VwGO möglich ist. Diese Auslegung ist aber keineswegs zwingend. Vielmehr kann § 172 VwGO auch als verwaltungsprozessuale Modifizierung der ansonsten geltenden zivilprozessualen Zwangsgeldbestimmungen verstanden und der Zweck der Begrenzung des Zwangsgeldbetrages (...) darin gesehen werden, dass staatliche Haushaltsmittel nicht in größerem Umfang durch Vollstreckungsmaßnahmen ihrem bestimmungsgemäßen Gebrauch entzogen werden. In diesem Fall steht die Begrenzung des Zwangsgeldes durch § 172 VwGO dem Einsatz anderer nach § 167 VwGO in Verbindung mit der Zivilprozessordnung möglicher Zwangsmittel nicht entgegen.

Eine solche Auslegung ist im Hinblick auf das Gebot wirkungsvollen Rechtsschutzes jedenfalls dann geboten, wenn die Androhung und Festsetzung eines (...) beschränkten Zwangsgeldes zum Schutz der Rechte des Betroffenen ungeeignet ist. Ist etwa aufgrund vorangegangener Erfahrungen, aufgrund eindeutiger Bekundungen oder aufgrund mehrfacher erfolgloser Zwangsgeldandrohungen klar erkennbar, dass die Behörde unter dem Druck des Zwangsgeldes nicht einlenkt, dann gebietet es das Gebot effektiven Rechtsschutzes, von der nach § 167 VwGO möglichen „entsprechenden“ Anwendung zivilprozessualer Vorschriften Gebrauch zu machen und einschneidendere Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, um die Behörde zu rechtmäßigem Handeln anzuhalten (vgl. Bettermann, DVBl 1969, S. 120 (121); Maunz, BayVB11971, S. 399, 400). Welche der in den §§ 885 bis 896 ZPO geregelten, einschneidenderen Zwangsmittel (Ersetzung der behördlichen Zustimmung zur Saalvermietung, Besitzeinweisung durch den Gerichtsvollzieher etc.) in welcher Reihenfolge und in welcher Form bei der Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Eilentscheidungen erforderlichenfalls zum Einsatz kommen, obliegt vorrangig der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung und bedarf in diesem Zusammenhang keiner Vertiefung“.

Hierbei geht das VG Stuttgart von einer „fortgesetzten Weigerung“ des Vollstreckungsgegners aus.

Beachte: *Das VG Stuttgart stützt sich vorliegend auf ein rechtskräftiges Urteil. In einer Klausur kann im Wege der Vollstreckung einer Entscheidung im Eilrechtsschutz (insbes. bei Abschiebefällen oder der Vermietung einer Stadthalle an eine Partei) zunächst die materielle Rechtslage eingehend zu prüfen sein.*

- c) Da bereits zwei Mal ein Zwangsgeld nach § 172 VwGO festgesetzt worden sei, sei nunmehr ein Zwangsgeld nach § 167 VwGO iVm § 888 ZPO festzusetzen, führt das VG Stuttgart weiter aus und begründet dies mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 Abs. 4 GG.

Beachte: *Im Originalfall des VG Stuttgart ist auch weiterhin streitig, inwieweit die bereits ergriffenen Maßnahmen ausreichend sind, das Ziel der Luftreinhaltung zu erreichen. Denn die Behörde hat auch weiterhin grundsätzlich Ermessen, wie sie die ihr aufgegebenen Ziele erreicht. Das VG Stuttgart verweist die nach Urteilsverkündung eingetretenen positiven Veränderungen der Luftqualität in eine (noch zu erhebende) Vollstreckungsabwehrklage.*

In einer Klausur dürfte das materiell-rechtliche Ergebnis der Prüfung (oder der Sachverhalt) aber hinreichend klar sein, um ausgehend vom effet utile oder dem Gebot des Art. 19 Abs.4 GG die Frage der „angemessenen“ Zwangsmittel zu diskutieren.

d) Das VG Stuttgart lässt dabei die Frage der Zwangshaft gegenüber Amtsträgern unbeantwortet.

Beachte: Hier kann im Rahmen der Prüfung anhand der Abwägung von europarechtlichem *effet utile*, Rechtsbindung der Verwaltung und Grundrechten der betroffenen Amtswalter diskutiert werden. Eine Behörde selbst kann nicht grundrechtsfähig sein. Dabei stellt auch der EuGH in seiner Entscheidung vom 19.12.2019 – C-752/18 klar, dass Haft immer nur *ultima ratio* sein kann. Das VG hat diese daher hier zurecht nicht angewendet. Auch der VGH Mannheim hat in seinem Beschluss vom 15.05.2020 entsprechenden Anträgen der Vollstreckungsgläubigerin zurecht eine Absage erteilt. Sollte in einer Prüfung nach Zwangshaft gefragt werden, sollte diskutiert werden, ob in der hiesigen Konstellation entgegen § 888 Abs. 2 ZPO dieses Zwangsmittel angedroht werden müsste.

3. Bemessung des Zwangsgeldes

Hier gilt § 888 ZPO mit einem Höchstsatz von EUR 25.000,-. Dieses lässt das VG Stuttgart nicht an die Staatskasse, sondern an eine gemeinnützige Organisation zahlen, denn in § 888 ZPO sei nicht festgelegt, wer das Zwangsgeld erhalten soll.

Beachte: Über die „Häufigkeit“ des Zwangsgeldes bei fortgesetzter Nichterfüllung der aufgegebenen Verpflichtung sagt § 888 ZPO nichts. Hier kann mit dem Gedanken effektiven Rechtsschutzes / *effet utile* diskutiert werden, bis hin zu einer täglichen Festsetzung, wie in der Literatur diskutiert. Der VGH Mannheim hat in seinem Beschluss vom 15.05.2020 ein häufigeres Zwangsgeld abgelehnt.