



38. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(07.01.2020)

Prof. Dr. Matthias Pechstein / Wiss. Mitarbeiterin Anastasia Borodina

Söder muss nicht in Haft – ein rechtsstaatliches Dilemma?

I.

Die Entscheidung des EuGH vom 19.12.2019 in der Rs. 752/18 (Deutsche Umwelthilfe./Freistaat Bayern) wurde wegen ihres brisanten Themas umgehend von der Tagespresse dargestellt und analysiert. Der Inhalt des Urteils sei hier daher nur noch einmal kurz wiedergegeben (II.). Interessant sind jedoch verschiedene weder vom EuGH noch von der Tagespresse angesprochene Gesichtspunkte des Falls, die in diesem Newsletter aufgerufen werden sollen (III.). Diese seien bereits vorab knapp benannt: Der EuGH behandelt die gesamte Problematik ausschließlich als Grundrechts- und Grundrechtskollisionsproblem. Mit keinem Wort wird die Frage der exekutiven Vollzugsverweigerung hinsichtlich unionsrechtumsetzender rechtskräftiger Gerichtsurteile dagegen in einen Zusammenhang mit dem unionsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 EUV) gebracht. Warum? Und für die deutsche Rechtslage stellt sich die interessante Frage, ob das allseits stets zu Recht gerühmte Rechtsstaats-

prinzip des Grundgesetzes nicht an einer entscheidenden Stelle eine erschreckende Wirkungsschwäche aufweist.

II.

Zunächst zum Fall: Der Rechtsstreit zwischen der deutschen Umwelthilfe und dem Freistaat Bayern betraf die beharrliche langjährige Weigerung des Freistaates Bayern die erforderlichen Maßnahmen für die Einhaltung der unionsrechtlich durch eine Richtlinie vorgegebenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid in der Stadt München zu treffen, wozu er bereits 2012 durch Gerichtsurteil verpflichtet wurde. Die im Verlaufe des Rechtsstreits festgesetzten Zwangsgelder wurden vom Freistaat Bayern zwar gezahlt, führten jedoch nicht zu einer Vermögenseinbuße, da Zu- und Abfluss der Mittel denselben Staatshaushalt betrafen. Nach weiteren öffentlichen Äußerungen der Vertreter des Freistaats, sie würden den Verpflichtungen nicht nachkommen, beantragte die Deutsche Umwelthilfe erneut die Festsetzung eines Zwangsgelds und zudem die Verhängung von Zwangshaft gegen die verantwortlichen Amtsträger, u.a. gegen Ministerpräsident Söder. Der vom Freistaat Bayern gegen die Zwangsgeldfestsetzung angerufene Bayerische Verwaltungsgerichtshof bestätigte diese jedoch und ersuchte den Gerichtshof zur Vorabentscheidung darüber, ob das Unionsrecht, insbesondere das durch Art. 47 Abs. 1 der GRCh garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, dahin auszulegen ist, dass es die nationalen Gerichte zum Erlass einer Zwangshaft gegen Amtsträger ermächtigt oder gar verpflichtet.

Bereits in der Rechtssache Torubarov (C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, Rn. 72) hatte der Gerichtshof festgestellt, dass nationale Rechtsvorschriften, die zu einer Situation führen, in der das Urteil eines Gerichts wirkungslos bleibt, ohne dass es über Mittel verfügt, um ihm Geltung zu verschaffen, den Wesensgehalt des in Art. 47 GRCh verankerten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzen. Das in Art. 47 GRCh verankerte Recht ist jedoch kein absolutes Grundrecht und kann somit Einschränkungen unterliegen. Daher darf aus dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts sowie dem Effektivitätsgrundsatz nicht folgen, dass nationale Vorschriften zum Zwecke der Durchsetzung des Unionsrechts unangewendet bleiben, wenn dadurch ein anderes unionsrechtlich garantiertes Grundrecht verletzt wird. Die Verhängung einer Zwangshaft schränkt jedoch das durch Art. 6 GRCh garantierte Recht auf Freiheit ein, so dass es auf eine Abwägung im Einzelfall ankommt. Hierzu zählt auch die Anforderung an eine präzise, hinreichend zugängliche und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage aus dem nationalen Recht. Ob eine derartige Rechtsgrundlage im deut-

schen Recht besteht oder durch Auslegung ermittelbar ist, hat abschließend der vorlegende Bayerische Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden – der hieran allerdings schon im Vorlagebeschluss durchgreifende Zweifel hatte. Allein auf Grundlage des Effektivitätsgrundsatzes und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz kann keine Zwangshaft verhängt werden. Zudem darf auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht außer Acht gelassen werden.

III.

Die Befolgung rechtskräftiger Gerichtsurteile durch die hierzu verurteilte Exekutive ist jedoch nicht nur eine Frage des effektiven Rechtsschutzes, sondern ein elementares Anliegen des Prinzips der Gewaltenteilung und damit des Rechtsstaatsprinzips. Gewaltenteilung bedeutet ja nicht nur die Zuweisung spezifischer Staatsaufgaben zu funktionell entsprechend ausdifferenzierten Gewalten und damit Organen, sondern bedeutet zwingend auch die wechselseitige Achtung der Kompetenzen der jeweils anderen Staatsgewalten und die Rückwirkungen dieser Kompetenzausübung auf die eigenen Befugnisse. Was ist das Gewaltenteilungsprinzip wert, wenn die Exekutive der Legislative zwar die Gesetzgebung überlässt, sich aber nicht an diese Gesetze hält? Und wenn die Judikative die Ausführung der Gesetze durch die Exekutive überwachen soll, die Exekutive sich aber an entsprechende richterliche Vollzugskorrekturen nicht hält? Und eine urteilsmissachtende Exekutive missachtet ja zugleich das weiterhin verletzte Gesetz und mithin die Legislative. Beides führt zu einer rechtsstaatlichen Entfesselung der Exekutive, die mittels ihrer umfassenden Vollzugsapparates stets in besonderer Weise Gestaltungsmacht besitzt. Um es radikal zuzuspitzen: *Die Gefahr einer Diktatur droht vorrangig stets von der Exekutive*. Und damit steht das Rechtsstaatsprinzip im Zentrum der Problematik – das unionsrechtliche genauso wie das deutsche.

Nachdem der EuGH in den Entscheidungen zu den polnischen Justizreformen erste Ansätze für die Entwicklung eines unionsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips formuliert hat, hätte es durchaus nahe gelegen, diese Aufbauarbeit hier fortzusetzen. Mit der Betonung der Bedeutung der Unabhängigkeit der Gerichte in den polnischen Fällen ist zwar ein wichtiger Markstein gesetzt, der Facettenreichtum des Rechtsstaatsprinzips aber natürlich noch bei weitem nicht erschöpft. Dass der EuGH diese dankbare Gelegenheit verstreichen ließ, ist wohl kaum hinreichend mit dem prozessualen Argument zu erklären, dass das vorlegende Gericht hier nach nicht gefragt hatte. Auch verfängt sicherlich nicht der Hinweis darauf, dass das Gewaltenteilungsprinzip für die Union selbst nicht gilt, sondern diese nach dem Prinzip des institu-

tionellen Gleichgewichts konzipiert ist. Art. 2 EUV spricht ja von den den Mitgliedstaaten gemeinsamen Werten und das Prinzip der Gewaltenteilung ist allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsam. Eher steht zu vermuten, dass das rechtspolitisch und legitimatorisch ja nachvollziehbare Ergebnis – dem Gerichtshof konnte schwerlich an der Überschrift: „EuGH lässt Söder verhaften“ gelegen sein – mit dem zusätzlich in die Waagschale geworfenen Rechtsstaatsprinzip deutlich schwerer zu begründen gewesen wäre. Gleichwohl bleibt hier ein Bedauern über die verpasste Gelegenheit der Ausschärfung des unionsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips. Die gewählte Grundrechtsargumentation ist für das eigentliche Problem letztlich die zu kleine Münze.

Und wie steht die Bundesrepublik nun eigentlich da, die keine Gelegenheit verstreichen lässt, weltweit die Achtung des Rechtsstaats zu fordern, wenn es hierzulande möglich ist, dass die Exekutive trotz gerichtlicher Verurteilung weiterhin sanktionslos beliebig gegen Gesetze verstoßen kann? Für Despoten aller Herrenländer ist das eine dankbare argumentative Waffe gegen das Ansinnen deutscher Politik zur Achtung der Rechtsstaatlichkeit.

Diese Reaktion liegt nahe. Und das kleinteilige Ineinander der Wirkungen der §§ 167, 172 VwGO, §§ 885 ff. ZPO mit den Entscheidungen des BVerfG vom 13.10.1970 (1 BvR 226/70) und vom 09.08.1999 (1 BvR 2245/98) ist alles andere als eine im Grundsätzlichen überzeugende Lösung. Bis zum – allerdings auch nur gegenüber den Ländern möglichen – Bundeszwang nach Art. 37 GG ist es auch ein weiter Weg. Beim Bund bliebe letztlich nur der Sturz der Regierung durch ein konstruktives Mißtrauensvotum. Unterhalb dieser Schwellen ist viel Rechtsungehorsam möglich.

Allerdings weist Generalanwalt Saugmansgaard zu Recht auf ein weiteres Problem der Zwangshaft gegen Amtsträger hin: Die gewählten Inhaber politischer Führungsämter, wie Ministerpräsident Söder, genießen regelmäßig auch parlamentarische Immunität. Deren Bedeutung hat auch der EuGH in seinem ebenfalls am 19.12.2019 gefällten Urteil zu dem spanischen Separatisten Junqueras zu Recht betont. Ersatzweise Zwangshaft gegen leitende Beamte begegnet dagegen dem berechtigten Einwand, diese seien den Weisungen der demokratisch gewählten Führung unterworfen und mithin letztlich unverantwortlich. Der Rechtsstaat steht daher in Konstellationen wie der vorliegenden vor einem echten Dilemma: Eine wirklich effektive Sicherung der Urteilsumsetzung könnte Maßnahmen verlangen, die mit anderen Errungenschaften des Rechtsstaats, wie dem Prinzip der parlamentarischen Immunität gewählter Amtsträger oder dem Prinzip der Weisungsgebundenheit der Verwal-

tungsbeschäftigten – die auch der demokratischen Legitimation des staatlichen Handelns dient –, in direkte Kollision geraten. Ob die in der Tagespresse vorgeschlagene Alternative der Verhängung auch tagesweise anfallender Zwangsgelder zugunsten nichtstaatlicher Empfänger ein taugliches und effizientes Mittel zur Sicherung des Urteils- und damit Gesetzesgehorsams der Exekutive ist, bleibt abzuwarten.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euroap-uni.de

<http://www.fireu.de>