



## Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

19. Dezember 2019\*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Art. 6, Art. 47 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Richtlinie 2008/50/EG – Luftverschmutzung – Luftqualität – Luftqualitätsplan – Grenzwerte für Stickstoffdioxid – Pflicht zum Erlass geeigneter Maßnahmen, um einen möglichst geringen Zeitraum der Überschreitung zu gewährleisten – Pflicht der nationalen Gerichte, jede erforderliche Maßnahme zu erlassen – Weigerung einer Regionalregierung, eine gerichtliche Anordnung zu befolgen – Beabsichtigte Verhängung von Zwangshaft gegen hohe politische Vertreter oder hohe Beamte der betreffenden Region – Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz – Recht auf Freiheit der Person – Rechtsgrundlage – Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-752/18

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Deutschland) mit Entscheidung vom 9. November 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Dezember 2018, in dem Verfahren

**Deutsche Umwelthilfe e. V.**

gegen

**Freistaat Bayern**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidentin A. Prechal, der Kammerpräsidenten M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (Berichterstatte) und S. Rodin, der Kammerpräsidentin L. S. Rossi, des Kammerpräsidenten I. Jarukaitis sowie der Richter E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda und F. Biltgen, der Richterin K. Jürimäe und des Richters A. Kumin,

Generalanwalt: H. Saugmandsgaard Øe,

Kanzler: D. Dittert, Referatsleiter,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. September 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Deutschen Umwelthilfe e. V., vertreten durch Rechtsanwalt R. Klinger,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

- des Freistaats Bayern, vertreten durch J. Vogel, W. Brechmann und P. Frei als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch S. Eisenberg als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Erlbacher, G. Gattinara und E. Manhaeve als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. November 2019

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 9 Abs. 4 Satz 1 des am 25. Juni 1998 in Aarhus unterzeichneten und durch den Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigten Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (ABl. 2005, L 124, S. 1, im Folgenden: Aarhus-Übereinkommen), von Art. 4 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 1 EUV, von Art. 197 Abs. 1 AEUV und von Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Deutschen Umwelthilfe e. V., einer Nichtregierungsorganisation im Bereich des Umweltschutzes, und dem Freistaat Bayern (Deutschland) wegen der Zwangsvollstreckung einer gerichtlichen Anordnung, Verkehrsverbote zu erlassen, um den Verpflichtungen aus der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. 2008, L 152, S. 1) nachzukommen.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Völkerrecht*

- 3 Art. 9 („Zugang zu Gerichten“) des Aarhus-Übereinkommens sieht vor:

„...“

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

- a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das

Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

...

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten. Gerichtsentscheidungen und möglichst auch Entscheidungen anderer Stellen sind öffentlich zugänglich.

...“

### ***Unionsrecht***

- 4 Der zweite Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/50 lautet:

„Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt insgesamt ist es von besonderer Bedeutung, den Ausstoß von Schadstoffen an der Quelle zu bekämpfen und die effizientesten Maßnahmen zur Emissionsminderung zu ermitteln und auf lokaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene anzuwenden. Deshalb sind Emissionen von Luftschadstoffen zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern und angemessene Luftqualitätsziele festzulegen, wobei die einschlägigen Normen, Leitlinien und Programme der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu berücksichtigen sind.“

- 5 Art. 4 der Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten legen in ihrem gesamten Hoheitsgebiet Gebiete und Ballungsräume fest. In allen Gebieten und Ballungsräumen wird die Luftqualität beurteilt und unter Kontrolle gehalten.“

- 6 Art. 13 („Grenzwerte und Alarmschwellen für den Schutz der menschlichen Gesundheit“) der Richtlinie bestimmt in Abs. 1:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM<sub>10</sub>, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten.

Die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden.

Die Einhaltung dieser Anforderung wird nach Anhang III beurteilt.

...“

7 In Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie heißt es:

„Überschreiten in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert oder Zielwert zuzüglich einer jeweils dafür geltenden Toleranzmarge, sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden in den Anhängen XI und XIV festgelegten Grenzwerte oder Zielwerte einzuhalten.

Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die genannten Pläne können zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern, vorsehen.

Diese Luftqualitätspläne müssen mindestens die in Anhang XV Abschnitt A aufgeführten Angaben umfassen und können Maßnahmen gemäß Artikel 24 umfassen. Diese Pläne sind der Kommission unverzüglich, spätestens jedoch zwei Jahre nach Ende des Jahres, in dem die erste Überschreitung festgestellt wurde, zu übermitteln.

...“

8 Anhang XI der Richtlinie 2008/50 trägt die Überschrift „Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit“. Sein Abschnitt B enthält die Grenzwerte je Schadstoff in Abhängigkeit von seiner in unterschiedlichen Zeiträumen gemessenen Konzentration in der Umgebungsluft. In Bezug auf Stickstoffdioxid sieht dieser Anhang Folgendes vor:

| Mittelungszeitraum | Grenzwert                                                                                | Toleranzmarge             | Frist für die Einhaltung des Grenzwerts |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------|
| Stunde             | 200 µg/m <sup>3</sup> dürfen nicht öfter als 18-mal im Kalenderjahr überschritten werden | ... 0 % am 1. Januar 2010 | 1. Januar 2010                          |
| Kalenderjahr       | 40 µg/m <sup>3</sup>                                                                     | ... 0 % am 1. Januar 2010 | 1. Januar 2010                          |

### ***Deutsches Recht***

9 Art. 104 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes lautet:

„Die Freiheit der Person kann nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden.“

10 § 167 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO) bestimmt:

„Soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt, gilt für die Vollstreckung das Achte Buch der Zivilprozessordnung entsprechend.“

- 11 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts stellt § 172 VwGO eine Spezialvorschrift dar, die gemäß den einleitenden Worten von § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO einen Rückgriff auf die im Achten Buch der Zivilprozessordnung (im Folgenden: ZPO) enthaltenen vollstreckungsrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich ausschließt. Er lautet:

„Kommt die Behörde in den Fällen des § 113 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 und des § 123 der ihr im Urteil oder in der einstweiligen Anordnung auferlegten Verpflichtung nicht nach, so kann das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro durch Beschluss androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken. Das Zwangsgeld kann wiederholt androht, festgesetzt und vollstreckt werden.“

- 12 § 888 Abs. 1 und 2 ZPO bestimmt:

„(1) Kann eine Handlung durch einen Dritten nicht vorgenommen werden, so ist, wenn sie ausschließlich von dem Willen des Schuldners abhängt, auf Antrag von dem Prozessgericht des ersten Rechtszugs zu erkennen, dass der Schuldner zur Vornahme der Handlung durch Zwangsgeld und für den Fall, dass dieses nicht beigetrieben werden kann, durch Zwangshaft oder durch Zwangshaft anzuhalten sei. Das einzelne Zwangsgeld darf den Betrag von 25 000 Euro nicht übersteigen. Für die Zwangshaft gelten die Vorschriften des Zweiten Abschnitts über die Haft entsprechend.

(2) Eine Androhung der Zwangsmittel findet nicht statt.“

- 13 § 890 Abs. 1 und 2 ZPO lautet:

„(1) Handelt der Schuldner der Verpflichtung zuwider, eine Handlung zu unterlassen oder die Vornahme einer Handlung zu dulden, so ist er wegen einer jeden Zuwiderhandlung auf Antrag des Gläubigers von dem Prozessgericht des ersten Rechtszuges zu einem Ordnungsgeld und für den Fall, dass dieses nicht beigetrieben werden kann, zur Ordnungshaft oder zur Ordnungshaft bis zu sechs Monaten zu verurteilen. Das einzelne Ordnungsgeld darf den Betrag von 250 000 Euro, die Ordnungshaft insgesamt zwei Jahre nicht übersteigen.

(2) Der Verurteilung muss eine entsprechende Androhung vorausgehen, die, wenn sie in dem die Verpflichtung aussprechenden Urteil nicht enthalten ist, auf Antrag von dem Prozessgericht des ersten Rechtszuges erlassen wird.“

### **Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage**

- 14 Nach den Angaben in der Vorlageentscheidung wurde auf mehreren Straßenkilometern in der Stadt München (Deutschland) der gemäß Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 in Verbindung mit Anhang XI Abschnitt B der Richtlinie 2008/50 festgelegte, auf das Kalenderjahr als Mittelungszeitraum bezogene Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) von 40 µg/m<sup>3</sup> an zahlreichen Stellen – zum Teil ganz erheblich – überschritten.
- 15 Im Anschluss an eine Klage der Deutschen Umwelthilfe verpflichtete das Verwaltungsgericht München (Deutschland) den Freistaat Bayern mit Urteil vom 9. Oktober 2012, den für die Stadt München geltenden Luftreinhalteplan, bei dem es sich um einen „Luftqualitätsplan“ im Sinne von Art. 23 der Richtlinie 2008/50 handelt, so zu ändern, dass er die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid in dieser Stadt enthält. Das Urteil wurde rechtskräftig.
- 16 Mit Beschluss vom 21. Juni 2016 drohte das Verwaltungsgericht München dem Freistaat Bayern für den Fall, dass er seiner Verpflichtung aus dem genannten Urteil nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr nach Zustellung des Beschlusses nachkommt, ein Zwangsgeld in Höhe von 10 000 Euro an. Im

Rahmen des Verfahrens über die dagegen eingelegte Beschwerde drohte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Deutschland) dem Freistaat Bayern mit Beschluss vom 27. Februar 2017 Zwangsgelder in Höhe von 2 000 Euro bis 4 000 Euro für den Fall an, dass er nicht die zur Einhaltung der in der Richtlinie 2008/50 festgelegten Grenzwerte erforderlichen Maßnahmen ergreift, einschließlich Verkehrsverbote für bestimmte Fahrzeuge mit Dieselmotor in Teilen des Stadtgebiets. Auch dieser Beschluss wurde rechtskräftig.

- 17 Da der Freistaat Bayern seinen Verpflichtungen aus dem Beschluss vom 27. Februar 2017 nicht in vollem Umfang nachkam, setzte das Verwaltungsgericht München auf Antrag der Deutschen Umwelthilfe durch Beschluss vom 26. Oktober 2017 ein Zwangsgeld in Höhe von 4 000 Euro gegen ihn fest. Der Freistaat Bayern legte dagegen kein Rechtsmittel ein und beglich das Zwangsgeld.
- 18 Auch in der Folge kam der Freistaat Bayern nicht allen Verpflichtungen nach, die ihm im Beschluss vom 27. Februar 2017 auferlegt worden waren. Vielmehr erklärten Vertreter des Freistaats, darunter dessen Ministerpräsident, öffentlich, dass sie der Pflicht zur Einführung von Verkehrsverboten nicht nachkommen wollten.
- 19 Mit Beschlüssen vom 28. Januar 2018 setzte das Verwaltungsgericht München auf Antrag der Deutschen Umwelthilfe ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 4 000 Euro gegen den Freistaat Bayern fest, weil er einer Nummer des Tenors des Beschlusses vom 27. Februar 2017 nicht nachgekommen war, und drohte ihm für den Fall der nicht fristgerechten Befolgung einer anderen Nummer des Tenors dieses Beschlusses ein erneutes Zwangsgeld in gleicher Höhe an. Hingegen wies es u. a. den Antrag zurück, gegen die Staatsministerin für Umwelt und Verbraucherschutz des Freistaats Bayern oder, hilfsweise, dessen Ministerpräsidenten Zwangshaft zu verhängen. Der Freistaat Bayern legte gegen die Beschlüsse vom 28. Januar 2018 Beschwerde ein, die vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof durch Beschluss vom 14. August 2018 zurückgewiesen wurde.
- 20 Anhängig ist vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aber noch die Beschwerde der Deutschen Umwelthilfe gegen den Beschluss vom 28. Januar 2018, mit dem ihr Antrag auf Verhängung von Zwangshaft abgelehnt wurde. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts ist nicht zu erwarten, dass der Freistaat Bayern dem Beschluss vom 27. Februar 2017 nachkommen und die fraglichen Verkehrsverbote erlassen werde.
- 21 Wenn die vollziehende Gewalt ihre Entschlossenheit, bestimmte gerichtliche Entscheidungen nicht zu befolgen, mit einer solchen Deutlichkeit bekunde, müsse davon ausgegangen werden, dass die Festsetzung und Vollstreckung weiterer und höherer Zwangsgelder nicht geeignet seien, an diesem Verhalten etwas zu ändern. Die Entrichtung von Zwangsgeldern gehe für den Freistaat Bayern nämlich nicht mit einer Vermögenseinbuße einher. Vielmehr würden sie dergestalt beglichen, dass eine bestimmte Einzelposition des Staatshaushalts mit dem vom Gericht festgesetzten Betrag belastet und der gleiche Betrag bei der Staatsoberkasse des Freistaats als Einnahme verbucht werde.
- 22 Es sei zwar grundsätzlich denkbar, die Befolgung der fraglichen Verpflichtungen und Gerichtsentscheidungen durch die Verhängung von Zwangshaft gegen bestimmte Mitglieder der Regierung von Oberbayern (Deutschland), den Staatsminister für Umwelt und Verbraucherschutz des Freistaats Bayern oder dessen Ministerpräsidenten zu gewährleisten, doch sei dieses in der ZPO vorgesehene Instrument hier aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht anwendbar.
- 23 Nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO könnten zwar – soweit sich aus der VwGO nichts anderes ergebe – die im Achten Buch der ZPO vorgesehenen Maßnahmen, zu denen die Zwangshaft gehöre, angewandt werden, doch stelle § 172 VwGO eine Spezialvorschrift dar, die den Rückgriff auf die im Achten Buch der ZPO enthaltenen Vollstreckungsmaßnahmen ausschließe.



- 24 Das Bundesverfassungsgericht (Deutschland) habe zwar bereits entschieden, dass die Verwaltungsgerichte grundsätzlich verpflichtet seien, sich erforderlichenfalls von den Beschränkungen, die sich aus § 172 VwGO ergäben, zu lösen.
- 25 Würde auf der Grundlage des § 888 ZPO Zwangshaft gegen Amtsträger angeordnet, würde jedoch das vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 13. Oktober 1970 aufgestellte Erfordernis missachtet, dass der Gesetzgeber beim Erlass einer Bestimmung, die als Rechtsgrundlage für einen Freiheitsentzug herangezogen werde, das nunmehr verfolgte Ziel im Auge gehabt haben müsse. Dies sei nach der Entstehungsgeschichte von § 888 ZPO in Bezug auf Amtsträger nicht der Fall.
- 26 Fraglich sei aber, ob das Unionsrecht eine abweichende Beurteilung der Rechtslage im Ausgangsverfahren gebiete.
- 27 Wäre die Verhängung von Zwangshaft in einer Fallgestaltung wie der des Ausgangsverfahrens unionsrechtlich geboten, dürften die deutschen Gerichte nämlich das in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehende Hemmnis nicht berücksichtigen.
- 28 Unter diesen Umständen hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind

- das in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV verankerte Gebot, dem zufolge die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen zu ergreifen haben, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben,
- der u. a. in Art. 197 Abs. 1 AEUV statuierte Grundsatz der effektiven Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten,
- das durch Art. 47 Abs. 1 der Charta gewährleistete Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf,
- die sich aus Art. 9 Abs. 4 Satz 1 des Aarhus-Übereinkommens ergebende Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten,
- die in Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV normierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung eines wirksamen Rechtsschutzes in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen,

so auszulegen, dass ein deutsches Gericht berechtigt – und gegebenenfalls sogar verpflichtet – ist, gegenüber Amtsträgern eines deutschen Bundeslandes Zwangshaft anzuordnen, um auf diese Weise die Verpflichtung dieses Bundeslandes zur Fortschreibung eines Luftqualitätsplans im Sinne von Art. 23 der Richtlinie 2008/50 mit einem bestimmten Mindestinhalt durchzusetzen, wenn dieses Bundesland 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 Beugewirkung ausgeht, weil die Begleichung der Zwangsgelder für das rechtskräftig verurteilte Bundesland nicht mit Vermögenseinbußen einhergeht, sondern insoweit lediglich ein Transfer des jeweils festgesetzten Betrags von einer Buchungsstelle innerhalb des Staatshaushalts zu einer anderen Buchungsstelle innerhalb des Staatshaushalts stattfindet,

- sich das rechtskräftig verurteilte Bundesland sowohl gegenüber den Gerichten als auch öffentlich – und dies u. a. durch seinen ranghöchsten politischen Amtsträger gegenüber dem Parlament – dahin gehend festgelegt hat, dass es die gerichtlich auferlegten Pflichten im Zusammenhang mit der Luftreinhalteplanung nicht erfüllen wird,
- das nationale Recht das Institut der Zwangshaft zum Zwecke der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen grundsätzlich vorsieht, eine nationale verfassungsgerichtliche Rechtsprechung jedoch der Anwendung der einschlägigen Bestimmung auf eine Fallgestaltung der hier inmitten stehenden Art entgegensteht, und
- das nationale Recht Zwangsmittel, die zielführender als Zwangsgeldandrohungen und Zwangsgeldfestsetzungen, jedoch weniger eingriffsintensiv als eine Zwangshaft sind, für eine Fallgestaltung der inmitten stehenden Art nicht zur Verfügung stellt und ein Rückgriff auf derartige Zwangsmittel auch von der Sache her nicht in Betracht kommt?

### Zur Vorlagefrage

- 29 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht, insbesondere Art. 47 Abs. 1 der Charta, dahin auszulegen ist, dass es unter Umständen, die durch die beharrliche Weigerung einer nationalen Behörde gekennzeichnet sind, einer gerichtlichen Entscheidung nachzukommen, mit der ihr aufgegeben wird, eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung zu erfüllen, die sich aus dem Unionsrecht, etwa aus der Richtlinie 2008/50, ergibt, das zuständige nationale Gericht ermächtigt oder sogar verpflichtet, gegen Amtsträger Zwangshaft zu verhängen.
- 30 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts stellt sich diese Frage im Kontext der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wonach es, wenn ein Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 nicht eingehalten und auch nicht um eine Fristverlängerung gemäß den in Art. 22 dieser Richtlinie vorgesehenen Bedingungen ersucht hat, dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht obliegt, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, damit diese Behörde den nach der Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den darin vorgesehenen Bedingungen erstellt (Urteil vom 19. November 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, Rn. 58).
- 31 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht den Freistaat Bayern bereits in Anwendung dieser Rechtsprechung verpflichtet, für bestimmte Fahrzeuge mit Dieselmotor in Teilen des Gebiets der Stadt München Verkehrsverbote zu erlassen, damit der in Anhang XI Abschnitt B der Richtlinie 2008/50 festgelegte Grenzwert für Stickstoffdioxid schnellstmöglich eingehalten wird.
- 32 Angesichts der Weigerung des Freistaats Bayern, dieser rechtskräftigen Anordnung nachzukommen, betrifft das Ausgangsverfahren konkret einen Antrag der Deutschen Umwelthilfe auf Zwangsvollstreckung dieser Anordnung durch Verhängung von Zwangshaft gegen die Staatsministerin für Umwelt und Verbraucherschutz des Freistaats Bayern oder, hilfsweise, gegen dessen Ministerpräsidenten.
- 33 Hierzu ist erstens festzustellen, dass mangels einer Vereinheitlichung der nationalen Zwangsvollstreckungsverfahren die Modalitäten ihrer Durchführung nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten ihrer jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung unterfallen. Diese Modalitäten müssen allerdings die doppelte Voraussetzung erfüllen, dass sie nicht ungünstiger sind als diejenigen, die gleichartige, dem innerstaatlichen Recht unterliegende Sachverhalte regeln (Äquivalenzgrundsatz), und dass sie die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (Urteil vom 26. Juni 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).



- 34 Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten haben, dass das in Art. 47 Abs. 1 der Charta verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gewahrt ist (Urteil vom 29. Juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 69), der den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes bekräftigt. Im Fall von Klagen auf Einhaltung des Umweltrechts, insbesondere wenn sie wie im Ausgangsrechtsstreit von einem Umweltschutzverband erhoben werden, ist dieses Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf auch in Art. 9 Abs. 4 des Aarhus-Übereinkommens verankert.
- 35 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verletzen 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 der Charta verankerten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 72).
- 36 Dieses Recht wäre nämlich illusorisch, wenn die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats es zuließe, dass eine endgültige und bindende gerichtliche Entscheidung zulasten einer Partei wirkungslos bleibt (Urteile vom 30. Juni 2016, *Toma und Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 29. Juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 57).
- 37 Insbesondere geht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 6 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in deren Licht Art. 47 der Charta auszulegen ist (Urteil vom 30. Juni 2016, *Toma und Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung), hervor, dass dieser Bestimmung jede praktische Wirksamkeit genommen wird, wenn Behörden einer endgültigen und vollstreckbaren gerichtlichen Entscheidung nicht nachkommen (vgl. in diesem Sinne EGMR, 19. März 1997, *Hornsby/Griechenland*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 und 45).
- 38 Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ist umso bedeutsamer, als in dem von der Richtlinie 2008/50 erfassten Bereich das Unterbleiben der von ihr vorgegebenen Maßnahmen die Gesundheit von Personen gefährden würde (vgl. entsprechend Urteil vom 25. Juli 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447, Rn. 38).
- 39 Überdies hat das nationale Gericht, um in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten, sein nationales Recht so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den in Art. 9 Abs. 3 und 4 des Aarhus-Übereinkommens festgelegten Zielen als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte steht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. März 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 50 und 51).
- 40 Dabei hat das nationale Gericht unter Berücksichtigung des gesamten innerstaatlichen Rechts und in Anwendung der darin anerkannten Auslegungsmethoden zu prüfen, ob es zu einer Auslegung dieses Rechts zu gelangen vermag, die es ihm erlauben würde, wirksame Zwangsmaßnahmen anzuwenden, um zu gewährleisten, dass die Behörden ein rechtskräftiges Urteil umsetzen; dazu können u. a. mehrere hohe Geldbußen in kurzen Zeitabständen gehören, die nicht letzten Endes dem Haushalt zufließen, aus dem sie stammen.
- 41 Im vorliegenden Fall sieht sich das vorlegende Gericht allerdings außerstande, für die Einhaltung des unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatzes und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf zu sorgen, es sei denn, das Unionsrecht würde ihm gestatten oder es sogar dazu verpflichten, die verfassungsrechtlichen Gründe außer Acht zu lassen, die es nach seinen Angaben daran hindern, gegen Amtsträger Zwangshaft zu verhängen.

- 42 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass ein im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufenes nationales Gericht, wenn es eine nationale Regelung nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, als Organ eines Mitgliedstaats verpflichtet ist, jede nationale Bestimmung unangewendet zu lassen, die einer Bestimmung des Unionsrechts, die in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit unmittelbare Wirkung hat, entgegensteht (Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, Rn. 21, und vom 24. Juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, Rn. 58 und 61).
- 43 Diese Rechtsprechung des Gerichtshofs kann jedoch nicht dahin verstanden werden, dass der unionsrechtliche Effektivitätsgrundsatz und die Einhaltung des durch Art. 47 Abs. 1 der Charta gewährleisteten Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz das nationale Gericht dazu verpflichten, eine Bestimmung des nationalen Rechts oder deren einzige ihm verfassungsgemäß erscheinende Auslegung unangewendet zu lassen, wenn es dadurch ein anderes unionsrechtlich garantiertes Grundrecht verletzen würde.
- 44 Wie aus Art. 52 Abs. 1 der Charta hervorgeht, ist das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nämlich kein absolutes Recht und kann, u. a. zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, Einschränkungen unterliegen. Eine Zwangsmaßnahme wie die Zwangshaft schränkt aber das durch Art. 6 der Charta garantierte Recht auf Freiheit ein.
- 45 Zur Beantwortung der Vorlagefrage ist daher drittens eine Abwägung der in Rede stehenden Grundrechte anhand der in Art. 52 Abs. 1 Satz 1 der Charta vorgesehenen Anforderungen vorzunehmen.
- 46 Zu den Anforderungen, denen die Rechtsgrundlage einer Einschränkung des Rechts auf Freiheit genügen muss, hat der Gerichtshof bereits im Licht des Urteils des EGMR vom 21. Oktober 2013, Del Río Prada/Spanien (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), ausgeführt, dass eine Rechtsvorschrift, die es dem Gericht gestattet, einer Person ihre Freiheit zu entziehen, nur dann den Anforderungen von Art. 52 Abs. 1 der Charta genügt, wenn sie hinreichend zugänglich, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbar ist, um jede Gefahr von Willkür zu vermeiden (Urteil vom 15. März 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, Rn. 38 und 40).
- 47 Diese Voraussetzungen gelten für jede Art des Freiheitsentzugs, auch wenn er sich aus dem Erfordernis ergibt, die Vollstreckung einer durch eine gerichtliche Entscheidung auferlegten Sanktion zu gewährleisten, und unabhängig davon, ob die betreffende Person die Möglichkeit hat, dem Freiheitsentzug zu entgehen, indem sie eine in dieser Entscheidung oder in einer früheren Entscheidung enthaltene Anordnung befolgt.
- 48 Wie die Erörterungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ergeben haben, bestehen Zweifel daran, ob die Voraussetzungen vorliegen, um die im deutschen Recht vorgesehene Zwangshaft gegen Amtsträger zu verhängen; es ist jedoch allein Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, ob die einschlägigen nationalen Bestimmungen angesichts ihres Wortlauts und ihres Inhalts hinreichend zugänglich, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbar sind und es damit ermöglichen, jede Gefahr von Willkür zu vermeiden.
- 49 Ist dies nicht der Fall, kann das nationale Gericht nicht allein auf der Grundlage des Effektivitätsgrundsatzes und des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz Zwangshaft verhängen. Jede Einschränkung des Rechts auf Freiheit muss nämlich in einer Rechtsvorschrift vorgesehen sein, die den in Rn. 46 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Anforderungen entspricht.
- 50 Zu den Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergeben, ist darauf hinzuweisen, dass bei der Beurteilung seiner Einhaltung, wenn mehrere Grundrechte auf dem Spiel stehen, darauf zu achten ist, dass die mit dem Schutz der verschiedenen Rechte verbundenen

Erfordernisse miteinander in Einklang gebracht werden und dass zwischen ihnen ein angemessenes Gleichgewicht besteht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 51 Wie der Generalanwalt in Nr. 86 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, darf auf die Verhängung von Zwangshaft, da mit ihr ein Freiheitsentzug verbunden ist, nur zurückgegriffen werden, wenn es keine weniger einschneidende Maßnahme gibt, mit der das verfolgte Ziel erreicht werden kann. Daher hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob das nationale Zwangsvollstreckungsrecht insofern im Einklang mit dem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ausgelegt werden kann, als es diesem Gericht gestattet, nicht in das Recht auf Freiheit eingreifende Maßnahmen wie die in Rn. 40 des vorliegenden Urteils erwähnten zu erlassen.
- 52 Nur für den Fall, dass das vorlegende Gericht zu dem Ergebnis kommen sollte, dass im Kontext der in Rn. 45 des vorliegenden Urteils angesprochenen Abwägung die mit der Verhängung von Zwangshaft verbundene Einschränkung des Rechts auf Freiheit den insoweit in Art. 52 Abs. 1 der Charta aufgestellten Voraussetzungen genügt, würde das Unionsrecht den Rückgriff auf eine solche Maßnahme nicht nur gestatten, sondern gebieten.
- 53 Ferner ist hervorzuheben, dass die vorstehenden Ausführungen insbesondere die Möglichkeit für den Gerichtshof unberührt lassen, im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage festzustellen, dass in der nach den Angaben des vorlegenden Gerichts dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegenden Weise gegen die Richtlinie 2008/50 verstoßen wurde.
- 54 Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die volle Wirksamkeit des Unionsrechts und der wirksame Schutz der dem Einzelnen nach dem Unionsrecht zustehenden Rechte gegebenenfalls durch den dem System der Verträge, auf denen die Union beruht, innewohnenden Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, gewährleistet werden können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. März 1996, Brasserie du pêcheur und Factortame, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 20, 39 und 52, und vom 28. Juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 55 Dieser Grundsatz gilt für jeden Fall des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht, unabhängig davon, welche staatliche Stelle ihn begangen hat (Urteil vom 28. Juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 56 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass das Unionsrecht, insbesondere Art. 47 Abs. 1 der Charta, dahin auszulegen ist, dass unter Umständen, die durch die beharrliche Weigerung einer nationalen Behörde gekennzeichnet sind, einer gerichtlichen Entscheidung nachzukommen, mit der ihr aufgegeben wird, eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung zu erfüllen, die sich aus dem Unionsrecht, etwa aus der Richtlinie 2008/50, ergibt, das zuständige nationale Gericht Zwangshaft gegen Amtsträger der Behörde zu verhängen hat, wenn es in den Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts eine hinreichend zugängliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage für den Erlass einer solchen Zwangsmaßnahme gibt und wenn die damit verbundene Einschränkung des durch Art. 6 der Charta garantierten Rechts auf Freiheit den übrigen insoweit in Art. 52 Abs. 1 der Charta aufgestellten Voraussetzungen genügt. Fehlt im innerstaatlichen Recht hingegen eine solche Rechtsgrundlage, ermächtigt das Unionsrecht das nationale Gericht nicht, auf eine derartige Maßnahme zurückzugreifen.

## Kosten

- 57 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

**Das Unionsrecht, insbesondere Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ist dahin auszulegen, dass unter Umständen, die durch die beharrliche Weigerung einer nationalen Behörde gekennzeichnet sind, einer gerichtlichen Entscheidung nachzukommen, mit der ihr aufgegeben wird, eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung zu erfüllen, die sich aus dem Unionsrecht, etwa aus der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ergibt, das zuständige nationale Gericht Zwangshaft gegen Amtsträger der Behörde zu verhängen hat, wenn es in den Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts eine hinreichend zugängliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Rechtsgrundlage für den Erlass einer solchen Zwangsmaßnahme gibt und wenn die damit verbundene Einschränkung des durch Art. 6 der Charta der Grundrechte garantierten Rechts auf Freiheit den übrigen insoweit in ihrem Art. 52 Abs. 1 aufgestellten Voraussetzungen genügt. Fehlt im innerstaatlichen Recht hingegen eine solche Rechtsgrundlage, ermächtigt das Unionsrecht das nationale Gericht nicht, auf eine derartige Maßnahme zurückzugreifen.**

|          |                   |            |
|----------|-------------------|------------|
| Lenaerts | Silva de Lapuerta | Prechal    |
| Vilaras  | Regan             | Safjan     |
| Rodin    | Rossi             | Jarukaitis |
| Juhász   | Šváby             | Vajda      |
| Biltgen  | Jürimäe           | Kumin      |

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Dezember 2019.

Der Kanzler  
A. Calot Escobar

Der Präsident  
K. Lenaerts