

- Statt Flur-Nr. 123/4 Mustergemarkung, Betreiber: Max Mustermann, Metallverarbeitung, Musterstraße 1, 12344 Mustergemeinde, Telefonat mit Frau Musterfrau,
- nur Metallverarbeitung, Musterstraße 1, Mustergemeinde, Telefonat mit Geschäftsführerin.

Die Darstellung emittierender Betriebe in einer Übersichtskarte mit den vorstehenden Angaben ist folglich auch zulässig. Die Immissionsorte sind entsprechend so zu bezeichnen, dass jeder Bürger seine eigene Betroffenheit nachvollziehen kann. Dies geschieht am besten durch Adressangaben. Die Namen von Grundstückseigentümern sind keineswegs erforderlich, weitere Identifizierungsmerkmale regelmäßig ebenso wenig.

6. Die Wiedergabe von Stellungnahmen und Einwendungen darf im weiteren Bauleitplanverfahren und im Rahmen der Abwägung personenbezogene Daten nur enthalten, wenn sie für die ordnungsgemäße Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials und für Abwägung erforderlich sind (§§ 2 Abs. 3, 1 Abs. 7 BauGB). Die übrigen Daten sind in einer Abwägungsvorlage für den Gemeinderat unkenntlich zu machen bzw. wegzulassen.

Dazu gilt als Faustformel: Öffentliche Belange kommen ohne personenbezogene Daten aus; bei privaten Belangen sind die personenbezogenen Daten auf das erforderliche Maß zu reduzieren. Namen sind stets entbehrlich; auf übrige Angaben (Adresse, Grundstücksnutzung, Grundstücksberechtigung) kann

dann verzichtet werden, wenn sich das Maß der Planbetroffenheit aus sonstigen Angaben ergibt, zum Beispiel aus der Angabe der Lage im Plangebiet oder dessen Umgebung. Beispiel für die Überschriften von Einwendungen in der Abwägungsvorlage:

- Statt Einwendung von Max Mustermann, Eigentümer und Vermieter, Musterweg 1, 12345 Mustergemeinde, mit Schreiben vom 01.05.2019,
- nur privater Einwender, Musterweg 1, Mustergemeinde.

7. Die Ergebnismitteilung nach § 3 Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 2 BauGB hat nur an den jeweiligen Einwender zu erfolgen.

8. Im Ergebnis führen Verstöße gegen den Datenschutz nach derzeitigem Diskussionsstand nicht zur Unwirksamkeit des Bauleitplans. Um Ermittlungs-, Bewertungs- und Abwägungsfehler zu vermeiden, sollte nicht vorschnell geschwärzt beziehungsweise auf andere Weise anonymisiert werden. In Zweifelsfällen sollte daher zugunsten einer fehlerfreien Bauleitplanung ein personenbezogenes Datum in der Planung belassen werden.

9. Die Problematik des Datenschutzes kann nicht durch eine nicht öffentliche Sitzung umgangen werden. Ein unberechtigter Ausschluss der Öffentlichkeit von der Gemeinderatsitzung gemäß Art. 52 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 GO aus vermeintlich datenschutzrechtlichen Gründen führt zur Unwirksamkeit des Bauleitplans – ein Datenschutzverstoß nach derzeitigem Diskussionsstand hingegen nicht. Im Zweifel sollte die Sitzung weiterhin öffentlich sein.

BERICHT

Der Rechtsstaat und sein „Missbrauch“: Verwaltungsrechtsschutz in der öffentlichen Kritik und: Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen

Ein Bericht von Veranstaltungen der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) auf dem Deutschen Anwaltstag 2019 in Leipzig

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Jörg Naumann, Würzburg

Vom 15. bis zum 17. Mai 2019 fand der Deutsche Anwaltstag in Leipzig unter dem Motto „Rechtsstaat leben“ statt. Die Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern) war am 17. Mai 2019 mit zwei Veranstaltungen in Leipzig präsent. Zunächst beleuchtete Herr Universitätsprofessor Dr. Gerrit Manssen anhand mehrerer aktueller Beispiele die Frage, inwieweit es einen Missbrauch des Rechtsstaates geben könne beziehungsweise ob dieser gegenwärtig vorliege. In einer weiteren Veranstaltung referierte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, ob und wie – auch wie effektiv – die Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gelingt.

Der Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Thomas Troidl (Regensburg) führte zunächst in die Thematik ein und begrüßte den Referenten Prof. Manssen. Sodann widmete sich Manssen der Frage, ob es überhaupt einen Missbrauch des Rechtsstaates geben kann. Manssen griff die aktuelle Kampagne des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) „In Ihrem Namen“ (www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2018/121618_Start_Kampagne.html) auf, die er durchaus kritisch sieht. Die rein justizbezogene Sichtweise des Rechtsstaates – so wie der Rechtsstaat in der Kampagne des BMJV dargestellt werde – werde dem Rechts-

staat als solchem nicht gerecht, sie sei deshalb nicht nachvollziehbar. Der Rechtsstaat sei durch mehrere Vorkommnisse in jüngerer Vergangenheit infrage gestellt worden. Äußerungen und Begriffe von politischen Parteien beziehungsweise Amtsträgern wie „Abschiebverhinderungsindustrie“, die dem Bundesvorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft Rainer Wendt zugeschrieben wird, der vom Bayerischen Ministerpräsident Markus Söder verwendete „Asyltourismus“ oder auch die bekannt gewordene Kritik der Rheinland-Pfälzischen Integrationsministerin Anne Spiegel an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz zeigten, dass sie Stimmung zwischen der Exekutive und der Judikative angespannt sei.

Manssen vertrat die Auffassung, dass an den Rechtsstaat mitunter (zu) hohe Anforderungen gestellt würden. Wenn der Rechtsstaat infrage gestellt wird, liege dies häufig darin begründet, dass die Erwartungshaltung der Bürger an den Rechtsstaat sehr hoch sei. Diese – möglicherweise zu hohe – Erwartungshaltung der Bürger an den Rechtsstaat werde durch die Kampagne des BMJV zusätzlich geschürt. Aus diesem Grund halte *Manssen* auch die Image-Kampagne des BMJV für eher schädlich als nützlich.

Manssen wandte sich sodann dem Missbrauchs begriff zu. Im Gesetz finde sich der Begriff des Missbrauchs lediglich vereinzelt, so etwa in § 34 Abs. 2 BVerfGG oder in § 42 AO. Der Referent beleuchtete die Fragestellung, ob tatsächlich ein Missbrauch des Staates vorliege, insbesondere an Fallbeispielen wie dem Asylrecht (Sami A.), den Dieselfahrverboten und dem Streit um die Nutzung der Stadthalle Wetzlar durch die NPD. *Manssen* zeigte sich überzeugt davon, dass der Rechtsstaat durch die Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl nicht missbraucht werde. Die vom Statistischen Bundesamt genannten Anerkennungsquoten von annähernd 38 % legten die Schlussfolgerung nahe, dass beim Asylrecht keine Anhaltspunkte für einen Missbrauch vorlägen. Im Vergleich zum Asylrecht liege der Missbrauch des Rechtsstaates beim Verkehrs- oder dem Steuerrecht wesentlich höher. Denn insbesondere dort werde von Bürgern versucht, bestehende gesetzliche Regelungen gezielt zu umgehen. Die im Fall des Sami A. erfolgte Abschiebung beurteilte er zwar als problematisch und der Eindruck, der durch das Verhalten der Abschiebbehörde in der Öffentlichkeit entstanden sei, sei verheerend. Dennoch war sich *Manssen* sicher, dass hier vielmehr ein kollusives Versagen der an der Abschiebung beteiligten Behörden stattgefunden habe als ein bewusst rechtsstaatsmissbräuchliches Verhalten der Exekutive. Anders beurteilt *Manssen* den Missbrauch im Zusammenhang mit den Dieselfahrverboten. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v. 27.02.2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17) hierzu sei „wohltuend abgewogen“, Kritik am aktuellen konkreten Grenzwert sei neben der Sache – insbesondere auch deshalb, weil dieser Grenzwert seit vielen Jahren weitgehend kritiklos bestehe. Insbesondere im Fall des Luftreinhalteplans der Landeshauptstadt München (BayVGh, B.v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427 – BayVBl. 2018, 383 [Ls.]) sei das Ziel der Rechtsprechung, Rechtsfrieden zu schaffen, nicht gelungen. Von einer rechtsreuen Verwaltung könne keine Rede sein, wenn die auf § 172 VwGO gestützte Zwangsgeldzahlung bewusst missachtet werde. Gleichzeitig warnte *Manssen* in diesem Zusammenhang davor, bestimmten Gruppen wie Umweltverbänden pauschal mit dem Vorwurf des Rechtsstaatsmissbrauchs entgegenzutreten.

Als eine rechtsstaatliche Fehlentwicklung bezeichnete *Manssen* den Fall um die Stadthalle Wetzlar. Obgleich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, B.v. 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18 – BayVBl. 2018, 634) und schon vorher die zuständigen Verwaltungsgerichte (VG Gießen, B.v. 20.12.2017 – 8 L 9187/17.GI; HessVGh, B.v. 23.02.2018 – 8 B 23/18) entschieden hatten, dass die Stadt Wetzlar der NPD die Stadthalle zur Durchführung des Parteitages zur Verfügung stellen müssen, kam die Stadt diesen Beschlüssen trotz festgesetzten Zwangsgelds nicht nach. Das Bundesverfassungsgericht sei in derartigen Fällen laut *Manssen* aber quasi machtlos: Das höchste deutsche Gericht lebe davon, davon auszugehen, dass seine Entscheidungen umgesetzt werden. Kritisch äußerte sich *Manssen* allerdings zum Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts, das die zuständige Kommunaufsichtsbehörde im Anschluss an die Nichtbefolgung der einstweiligen Anordnung aufgefordert hatte, den Vorfall aufzuklären, notwendige aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen und das Gericht unverzüglich davon zu unterrichten (BVerfG, Pressemitteilung Nr. 16/2018 v. 26.03.2018). Das Bundesverfas-

sungsgericht treffe an der aktuellen Entwicklung ein gewisses „Mitverschulden“. Denn das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung über den Antrag, die NPD zu verbieten (BVerfG, U.v. 17.01.2017 – 2 BvB 1/13 – BayVBl. 2017, 337 [Ls.]), den Vorschlag präsentiert, der NPD „den Geldhahn zuzudrehen“ und dadurch gleichsam die Existenz der NPD zu beseitigen. Es sei allerdings nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, dem Gesetzgeber solche Vorschläge zu unterbreiten.

Kann man den Rechtsstaat missbrauchen? *Manssen* gelangte zu dem Fazit, dass der Rechtsstaat als solcher nicht missbraucht werden könne, allenfalls einzelne Institutionen des Rechtsstaates. Kein Missbrauch des Rechtsstaates liege jedenfalls vor, wenn Inhaber subjektiver Rechte von ihrem jeweiligen Recht zu klagen Gebrauch machten. Der Rechtsstaat, so *Manssen*, sei für alle da. Die aktuellen Missbrauchsvorwürfe stellten allerdings das System der Gewaltenteilung infrage. Deshalb sei gegenseitiger Respekt Voraussetzung für den Rechtsstaat. Im Anschluss an das Referat ergab sich eine lebhafte Diskussion unter Moderation von *Troidl*.

Eine weitere von der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) initiierte Veranstaltung auf dem Deutschen Anwaltstag befasste sich mit dem Thema „Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen“. Hierzu war es gelungen, als Referenten den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert zu gewinnen. Nach einer Einführung durch den Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Klaus-Richard Luckow (Regensburg) erläuterte *Rennert*, wie verwaltungsgerichtliche Entscheidungen durchgesetzt werden können. Anhand mehrerer Fälle beziehungsweise Fallgruppen (Sami A., Stadthalle Wetzlar, Luftreinhaltepläne, sog. „Selbsttötungsspielle“ sowie der Nichtanwendungserlasse durch die Steuerverwaltung, wonach die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes nicht anzuwenden sei), machte *Rennert* deutlich, dass die Umsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidung durch die Verwaltung in der weit überwiegenden Zahl der Fälle geschehe. Die Kritik, wonach sich die Verwaltung nicht an rechtskräftige verwaltungsgerichtliche Entscheidungen halte, konterte *Rennert*: Es gebe mitunter auch den Vorwurf aus der Exekutive an die Verwaltungsgerichtsbarkeit, wonach Verwaltungsgerichte politische Fragen zu Rechtsfragen machten. In Deutschland bestehe jedoch kein allgemeines Problem hinsichtlich unterbliebener Vollstreckungen von Urteilen. Gegen die Exekutive vollstreckbar seien nur Verpflichtungsurteile, die den Staat als Hoheitsträger in die Pflicht nehmen. Anhand der Regelung des § 172 VwGO erläuterte *Rennert* die Möglichkeiten, inwieweit eine Vollstreckung – insbesondere unter dem Gesichtspunkt des *effet utile* – durchführbar ist.

Bei der Vollstreckung von Urteilen und Beschlüssen und speziell im Rahmen des § 172 VwGO stelle sich die Frage, ob der allgemeine Verweis in der VwGO auf die ZPO (§§ 167, 173 VwGO) auch die in § 888 ZPO normierte Zwangshaft umfasse. *Rennert* hält die vom BayVGh (BayVGh, B.v. 09.11.2018 – 22 C 18.1718) vertretene Rechtsauffassung, wonach die VwGO nicht eine unmittelbare Zwangshaft ermögliche, für nachvollziehbar und erachtet die Vorlage an den EuGH für folgerichtig. Die Ausweitung der bereits bestehenden Zwangsmittel beurteilte *Rennert* kritisch. Zwangshaft für Amtsträger stelle nach seiner Ansicht keine wirkliche Option dar: Wer Zwangshaft von Amtsträgern fordere, übersehe, dass Staatsdiener regelmäßig eine Vielzahl von Aufgaben hätten. Zwangshaft sei daher unter Umständen geeignet, die Verwaltung lahmzulegen. Die Verhängung von Zwangsgeld sei eher symbolhaft, sie stelle kein effektives Zwangsmittel dar. Dies gelte insbesondere dann, wenn das Zwangsgeld von der Staatskasse in die Staatskasse gezahlt werde und damit gleichsam von der linken in die rechte Tasche wan-

dere. In diesem Fall sei auch mit einer Erhöhung des verhältnismäßig niedrigen Zwangsgeldes – § 172 Satz 1 VwGO normiert einen Betrag von bis zu zehntausend Euro – nicht wirklich weitergeholfen. Beim Zwangsgeld handle es sich letztlich um öffentliche Steuergelder, die im Falle einer Fälligkeit und Zahlung nicht dem ursprünglich geplanten Verwendungszweck zugeführt werden können. Allerdings hielt es *Rennert* für überlegenswert, den beziehungsweise die Begünstigten des Zwangsgeldes staatsfern zu organisieren, wobei die Zahlung des Zwangsgeldes an den Kläger jedoch abzulehnen sei. Zu groß sei die Möglichkeit eines Missbrauchs, wenn Kläger und Begünstigter identisch seien. In Betracht komme auch, als Sanktion eine persönliche Haftung des Amtswalters für fällig gestellte Zwangsgeldzahlungen in Erwägung zu ziehen. *Rennert* sprach sich auch gegen einen Selbsteintritt des Gerichts aus. Dieser scheide aus systematischen Gründen aus. Zum einen würde ein Selbsteintritt gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung verstoßen, zum anderen komme ein Selbsteintritt der Verwaltung nur bei gebundenen Entscheidungen und nicht bei Ermessensentscheidungen in Betracht.

Wie kann man also verwaltungsgerichtliche Entscheidungen effektiv durchsetzen? *Rennert* brachte als Lösung eine Rüge-

möglichkeit ins Spiel. Er halte es für denkbar, im Fall unterlassener Umsetzungen gerichtlicher Entscheidungen etwa den jeweiligen Gerichtspräsidenten mit einem Rügerecht an den Parlamentspräsidenten auszustatten. Die erfolgte Rüge müsse sodann zwingend bearbeitet werden. Wenn die Verfassung verletzt werde, komme auch eine Ministeranklage als Sanktion in Betracht. Letztlich zeigte sich *Rennert* aber überzeugt davon, dass Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ein ausreichend effektives Mittel zur Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen darstellen. Denn die Zahl der Fälle, bei denen die Exekutive verwaltungsgerichtliche Entscheidungen nicht beziehungsweise bewusst nicht umgesetzt habe, sei äußerst begrenzt, es handle sich um Einzelfälle.

In seinem Fazit mahnte *Rennert*, die Gewaltenbalance im Rechtsstaat dürfe nicht aus dem Gleichgewicht gebracht werden. Er erwarte deshalb sowohl von der Exekutive, gerichtliche Entscheidungen umzusetzen als auch von den Gerichten, sich nicht in politische Diskussionen einmischen. Dann, so *Rennert*, sei er zuversichtlich, dass die rechtsstaatliche Gewaltenbalance auch nicht in Gefahr gebracht werde. Die unmittelbar anschließende lebendige Diskussion wurde von *Luckow* moderiert.

RECHTSPRECHUNG

Europäischer Gerichtshof

Art. 267 AEUV; Art. 6, 11 der Richtlinie 2011/92/EU (Vorlage zur Vorabentscheidung; Umwelt; Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Projekten; Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsverfahren und Zugang zu den Gerichten; Fristbeginn für Überprüfungsverfahren)

Nichtamtliche Leitsätze:

1. Art. 6 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass ein Mitgliedstaat die Vorkehrungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsverfahren für ein Projekt auf der Ebene des Sitzes der regionalen Verwaltungsbehörde – und nicht auf der Ebene der kommunalen Einheit, von der der Standort dieses Projekts abhängt – trifft, wenn die getroffenen konkreten Vorkehrungen für die betroffene Öffentlichkeit keine effektive Einhaltung ihrer Rechte gewährleisten, was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist.

2. Die Art. 9 und 11 der Richtlinie 2011/92 sind dahin auszulegen, dass sie einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, die dazu führt, dass Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit eine Frist für die Einreichung eines Rechtsbehelfs entgegengehalten wird, die mit der Bekanntmachung der Genehmigung eines Projekts im Internet zu laufen beginnt, wenn diese Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit nicht gemäß Art. 6 Abs. 2 dieser Richtlinie zuvor die angemessene Möglichkeit hatten, sich über das Genehmigungsverfahren zu unterrichten.

EuGH (Erste Kammer), Urteil vom 07.11.2019, Rs. C-280/18

Zum Sachverhalt:

Das Vorabentsuchungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 6 und 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglich-

lichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 26, S. 1, im Folgenden: UVP-Richtlinie).

Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen auf der einen Seite den Herren X, Y und Z und auf der anderen Seite dem Ypourgos Perivallontos kai Energeias (Minister für Umwelt und Energie, Griechenland), dem Ypourgos Oikonomikon (Minister für Wirtschaft, Griechenland), dem Ypourgos Tourismou (Minister für Tourismus, Griechenland) und dem Ypourgos Naftilias kai Nisiotikis Politikis (Minister für Schifffahrt und Inselpolitik, Griechenland) über die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte, mit denen die Errichtung eines komplexen Beherbergungsbetriebs auf der Insel Ios (Griechenland) genehmigt wurden.

Der Rechtsstreit im Ausgangsverfahren ist aufgrund der Errichtung eines komplexen Beherbergungsbetriebs auf der Insel Ios entstanden. Diese im Archipel der Kykladen gelegene Insel, die von der Verwaltungsregion Mittelägäis (Griechenland) abhängt, hat eine Oberfläche von etwa 100 km², auf der circa 2000 ständige Einwohner leben.

Das angefochtene Projekt sieht die Errichtung eines Hotels, eines Spa-Bereichs, weiterer Unterkünfte, von Zusatzbauten wie einer Entsalzungsanlage, Hafeneinrichtungen, künstlichen Stränden, einer Brücke zur Verbindung einer kleinen Insel mit dem Land, eines Straßennetzes und weiterer Infrastrukturbauten vor. Das Gelände des Projekts umfasst eine Parzelle mit einer Fläche von 27 ha, die zu mehr als 18 ha bebaut ist. Es nimmt ein Küsten-, Strand- und Meeresgebiet in Anspruch.

Gemäß den griechischen Rechtsvorschriften wurde eine UVP durchgeführt.

Am 2. August 2013 wurde in der Lokalzeitung von Syros (Koini Gnomi) sowie in den sich auf der 55 Seemeilen entfernten Insel Syros (Griechenland) befindenden Büroräumen der Region Mittelägäis eine Aufforderung an jeden Betroffenen veröffentlicht, sich an der UVP zu beteiligen. Auf Syros wurden auch die Akten der UVP geführt, und dort sollte die Konsultation stattfinden.

Aus dem dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt sich, dass es keine tägliche Verbindung zwischen Ios und Syros gibt, dass die Überfahrt mehrere Stunden dauert, weil es kein Hochgeschwindigkeitsboot auf dieser Strecke gibt, und nicht unerhebliche Kosten mit sich bringt.