

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der Partei D..., Landesverband B...,
vertreten durch den Vorsitzenden Dr. W...

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Lutz Körner,
Fasanenstraße 42, Berlin -

- gegen a) den Beschluß des Oberverwaltungsgerichts Berlin
vom 4. November 1998 - OVG 3 S 15.98 -,
b) den Beschluß des Verwaltungsgerichts Berlin
vom 12. Juni 1998 - VG 26 A 124.98 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den

Vizepräsidenten Papier
und die Richter Grimm,
Hömig

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung
der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 9. August 1999 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Vollstreckung einstweiliger Anordnungen im
Verwaltungsprozeß. 1

1. Die Beschwerdeführerin beabsichtigte, am 20. Juni 1998 die Kongreßhalle am
Alexanderplatz in Berlin für die Durchführung eines Bundesparteitages anzumieten. 2
Diese Halle wird regelmäßig politischen Parteien für die Durchführung von Parteiver-
anstaltungen überlassen. Mit einstweiliger Anordnung vom 28. April 1998 verpflichtete
das Verwaltungsgericht das Bezirksamt Berlin-Mitte, der Beschwerdeführerin die
Kongreßhalle ebenfalls zu überlassen. Da sich das Bezirksamt weiterhin weigerte,
drohte ihm das Verwaltungsgericht zweimal erfolglos ein Zwangsgeld von jeweils
2.000 DM an. Nachdem das Bezirksamt auch dadurch nicht zur Überlassung der Hal-
le bewogen worden war, entschied sich die Beschwerdeführerin aus organisatori-
schen Gründen, den Parteitag auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Aus die-
sem Grund verzichtete sie mit Schreiben vom 2. Juni 1998 auf ihre Rechte aus der

einstweiligen Anordnung.

2. Im Ausgangsverfahren forderte die Beschwerdeführerin vergebens, die verwirklichten Zwangsgelder festzusetzen und beizutreiben. Das Oberverwaltungsgericht führte in der verfahrensbeendenden Entscheidung aus, die Verwaltungsgerichtsordnung knüpfe an die zivilprozessuale Unterscheidung zwischen Zwangsmitteln und Ordnungsmitteln an. Die Zwangsmittel seien ausschließlich Maßnahmen zur Beugung des Willens des Schuldners. Die Ordnungsmittel enthielten dagegen auch strafrechtliche (repressive) Elemente. Ihre Verhängung setze deshalb Verschulden voraus. Wegen des allein der Willensbeugung dienenden Charakters der Zwangsmittel sei die Vollstreckung ausgeschlossen, wenn die Vornahme der Handlung, einerlei aus welchem Grund oder durch wessen Schuld, unmöglich geworden sei. Im Interesse der Rechtseinheit sei auch die Zwangsgeldvorschrift des § 172 VwGO als reines Beugemittel anzusehen. Demnach sei eine Vollstreckung unabhängig von einem weiteren drohenden Verstoß abzulehnen. Durch eine solche Auslegung werde auch der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht verletzt. Weigere sich die Behörde, der gerichtlichen Entscheidung nachzukommen, dann sei unverzüglich die Beitreibung des Zwangsgeldes in die Wege zu leiten, um der mit dem Zwangsgeld verbundenen Androhung Nachdruck zu verleihen und den titulierten Anspruch des Betroffenen durchzusetzen. Das schließe nicht aus, daß in Einzelfällen ein befristetes Handlungsgebot nicht durchgesetzt werden könne. Dies sei aber in der zeitlichen Begrenzung der Handlungspflicht begründet und nicht in der Unzulänglichkeit des gesetzlichen Vollstreckungsinstrumentariums (vgl. OVG Berlin, NVwZ-RR 1999, S. 411 f.).

3

3. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin im wesentlichen eine Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 19 Abs. 4 GG geltend. Effektiver Rechtsschutz sei nicht gewährleistet, wenn Gerichtsentscheidungen von der öffentlichen Verwaltung praktisch folgenlos ignoriert werden könnten. Somit müsse § 172 VwGO verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, daß ihm ein Sanktionscharakter zukomme. Mit dem Begriff des Zwangsgeldes in § 172 VwGO, das mit einer Höchstsumme von 2.000 DM ohnehin geradezu lächerlich niedrig erscheine, sei keineswegs immanent die Vorstellung verbunden, daß es lediglich Beugfunktion besitze. Vielmehr müsse es, um das Bezirksamt Berlin-Mitte zu rechtmäßigem Handeln anzuhalten, auch nachträglich festgesetzt und beigetrieben werden. Die vom Oberverwaltungsgericht vorgeschriebene unverzügliche Beitreibung des festgesetzten Zwangsgeldes genüge in einem Fall wie dem vorliegenden nicht. Denn häufig lägen zwischen dem Erlaß der einstweiligen Anordnung und dem Veranstaltungsdatum nur wenige Tage. Außerdem helfe die bloße Zwangsgeldandrohung nicht weiter, wenn eine Partei am Veranstaltungstag geschlossene Tore vorfinde.

4

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, da die Annahmeveraussetzungen des § 93 a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Die Verfas-

5

sungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung. Ihre Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung der verfassungsmäßigen Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt.

1. Eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG liegt im vorliegenden Fall nicht vor. Diese Verfahrensgewährleistung beschränkt sich allerdings nicht auf die theoretische Möglichkeit, die Gerichte gegen Akte der öffentlichen Gewalt anzurufen. Sie gibt dem Bürger darüber hinaus einen substantiellen Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle (vgl. BVerfGE 77, 275 <284>). Im Bereich des Verwaltungsprozeßrechts kann Art. 19 Abs. 4 GG auch den Erlaß einstweiliger Anordnungen gemäß § 123 VwGO erforderlich machen, wenn ohne vorläufigen Rechtsschutz schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre (vgl. BVerfGE 46, 166 <179>; 79, 69 <74>). Das Gebot effektiven Rechtsschutzes ist auch bei der Vollstreckung einstweiliger Anordnungen zu beachten. Der von Verfassung wegen gebotene vorläufige Rechtsschutz liefe leer, wenn die Verwaltungsgerichte keine wirksamen Maßnahmen zur Durchsetzung der von ihnen erlassenen einstweiligen Anordnungen treffen könnten. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber den Verwaltungsgerichten durch die besonderen Vollstreckungsvorschriften der §§ 170, 172 VwGO und durch den Verweis auf die allgemeinen Zwangsvollstreckungsvorschriften der Zivilprozeßordnung in § 167 VwGO ein entsprechendes Instrumentarium für die Vollstreckung gegen die öffentliche Hand zur Verfügung gestellt (vgl. BTDrucks III/55 S. 48).

6

2. Darüber hinaus sind die Verwaltungsgerichte verpflichtet, bei Erlaß und Vollstreckung einstweiliger Anordnungen nach § 123 VwGO der besonderen Bedeutung der jeweils betroffenen Grundrechte und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 79, 69 <74>). Es ist zwar grundsätzlich Sache der für die Auslegung und Anwendung des Verwaltungsprozeßrechts zuständigen Verwaltungsgerichte darüber zu befinden, welche Zwangsmittel aufgrund der §§ 167, 170 und 172 VwGO generell bei der Vollstreckung gegen die öffentliche Hand und speziell bei der Durchsetzung einstweiliger Anordnungen zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>). Die Verwaltungsgerichte haben aber die Vollstreckungsvorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung so auszulegen und anzuwenden, daß ein wirkungsvoller Schutz der Rechte des Einzelnen auch gegenüber der Verwaltung gewährleistet ist.

7

Dies gilt insbesondere für die Frage, ob zur Durchsetzung einstweiliger Anordnungen neben Zwangsgeldern nach § 172 VwGO weitere Zwangsmittel zulässig sind. Insofern läßt zwar der Wortlaut des § 167 VwGO die Auslegung zu, daß bei der Vollstreckung einstweiliger Anordnungen ausschließlich die ein- oder mehrmalige Verhängung eines auf 2.000 DM 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 Begren-

8

zung des Zwangsgeldbetrages auf 2.000 DM 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 auf 2.000 DM 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, BayVBl 1971, 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.

3. Die Verwaltungsgerichte haben im vorliegenden Fall das Gebot effektiven Rechtsschutzes nicht verletzt. Das Verwaltungsgericht konnte bei seinen mehrere Wochen vor der geplanten Versammlung getroffenen Vollstreckungsentscheidungen in vertretbarer Weise davon ausgehen, daß die Verwaltungsbehörde durch die wiederholte Androhung und Festsetzung von Zwangsgeldern nach § 172 VwGO zur Überlassung des Saales veranlaßt werden könnte. Diese Prognoseentscheidung war nach den von der Beschwerdeführerin vorgetragene(n) Tatsachen nicht eindeutig fehlerhaft. Daher hätte auch die Beschwerdeführerin den weiteren Verlauf des Vollstreckungsverfahrens abwarten und gegebenenfalls den Einsatz effektiverer Zwangsmittel anregen oder beantragen müssen. Der von der Beschwerdeführerin geschilderte Sachverhalt läßt nicht den Schluß zu, daß ihr Verzicht auf die weitere Vollstreckung der einstweiligen Anordnung durch den unbefriedigenden Verlauf des verwaltungsgerichtlichen Vollstreckungsverfahrens erzwungen und zur Vermeidung von Vermögensschäden unabweisbar notwendig geworden war.

Eine Verletzung des Gebots effektiven Rechtsschutzes liegt auch nicht darin, daß die Verwaltungsgerichte das angedrohte und verwirkte Zwangsgeld im nachhinein nicht festgesetzt oder nicht beigetrieben haben. Denn das Gebot effektiven Rechtsschutzes ist primär auf die Rechtsverwirklichung, nicht auf die Sanktionierung von Rechtsverstößen gerichtet. Ergreifen die Verwaltungsgerichte die zur Rechtsverwirklichung erforderlichen Zwangsmittel und wird die Zwangsvollstreckung eingestellt,

weil der Rechtsinhaber auf die weitere Rechtsverwirklichung verzichtet, dann lassen sich aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes keine Folgerungen für die Beantwortung der Frage ziehen, ob die Zwangsmittel nach der Beendigung der Zwangsvollstreckung aufgehoben, eingestellt oder weiter durchgesetzt werden müssen.

4. Von einer weiteren Begründung wird abgesehen (vgl. § 93 d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG). 12

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 13

Papier Grimm Hömig 14

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9. August 1999 - 1 BvR 2245/98

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9. August 1999 - 1 BvR 2245/98 - Rn. (1 - 14), http://www.bverfg.de/e/rk19990809_1bvr224598.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1999:rk19990809.1bvr224598