

5. bis 7. Juni 2015: Bergamo

Dringliche Maßnahmen für den Schutz der Umwelt, Volksgesundheit und öffentlichen Sicherheit

Dr. Silke Wittkopp, Richterin am Oberverwaltungsgericht Münster

In Italien und Frankreich handelt es sich bei unserem diesjährigen Thema - nach allem, was wir gerade gehört haben - um eine näher definierte Rechtsfigur, die vor allem besondere Eilbefugnisse des Bürgermeisters umschreibt. Das ist in Deutschland anders. Als solches wird dieses Thema im deutschen Verwaltungsrecht nicht behandelt. Auf der Suche nach entsprechenden Aufsätzen oder Abhandlungen wird man daher nicht recht fündig. Die dahinter stehende Problematik gibt es aber natürlich auch bei uns: Um Gefahren effektiv abwehren zu können, muss es der Verwaltung im Einzelfall möglich sein, schnell wirksam werdende Maßnahmen zu treffen. Diese fallen allerdings nicht in die (persönliche) Zuständigkeit des Bürgermeisters¹, sondern werden von der zuständigen staatlichen Ordnungsbehörde oder von der Polizei angeordnet.

Zur Veranschaulichung möchte ich zunächst einen kleinen Fall voranstellen, der die deutschen Gerichte beschäftigt hat und weiter beschäftigt. Dabei geht es um die Abschaltung der älteren deutschen Atomkraftwerke nach der Nuklearkatastrophe von Fukushima. Ihnen allen ist bekannt, dass sich ab dem 11. März 2011 nach einem Erdbeben in dem japanischen Kernkraftwerk eine Reihe schwerer Störfälle ereignet haben. Große Mengen an radioaktivem Material wurden freigesetzt und kontaminierten Luft, Böden, Wasser und Nahrungsmittel in der Umgebung. Schon wenige Tage später traf die Regierung Merkel die politische Entscheidung, alle 17 deutschen Atomkraftwerke einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen und zu diesem Zweck die sieben ältesten Kraftwerke drei Monate lang stillzulegen (sogenanntes Atom-Morato-

¹ Eine Befugnis des Bürgermeisters zu „Dringlichkeitsentscheidungen“ kennt das deutsche Recht zwar auch. Danach kann in dringlichen Fällen der Bürgermeister zusammen mit einem Ratsmitglied eine eigentlich der Gemeindevertretung - dem Rat - vorbehaltene Entscheidung treffen, wenn die Einberufung des Rates (oder des sogenannten Hauptausschusses) nicht rechtzeitig möglich ist. Diese in den Gemeindeordnungen der Länder (vgl. z.B. § 60 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen) enthaltene Befugnis überträgt dem Bürgermeister aber keine Kompetenzen im Bereich der staatlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr. Sie betrifft vielmehr nur die Selbstverwaltungsaufgaben bzw. eigenen Angelegenheiten der Gemeinde, und in diesem Rahmen das Verhältnis der verschiedenen Organe der Gemeinde zueinander. Eine solche Entscheidung in Selbstverwaltungsangelegenheiten kann beispielsweise der Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans, eine kommunale Wahlentscheidung oder ein günstiger Gelegenheitskauf der Gemeinde sein.

rium). Die Bundesregierung bat die Atomaufsichtsbehörden der Länder, die befristete Abschaltung dieser Kraftwerke anzuordnen. Das Hessische Umweltministerium ordnete deshalb eine Woche nach Fukushima gegenüber dem Energieversorgungsunternehmen RWE an, den Betrieb des Kernkraftwerks Biblis vorübergehend einzustellen. RWE kam dieser Anordnung nach, erhob aber dagegen Klage. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat inzwischen rechtskräftig entschieden, dass die Anordnung der vorübergehenden Betriebseinstellung formell und materiell rechtswidrig gewesen ist.² Auf die Gründe komme ich später noch zurück. Im August 2014 hat RWE das Land Hessen und den Bund auf Schadensersatz in Höhe von mehr als 200 Mio. Euro verklagt. Für derartige Amtshaftungsklagen sind in Deutschland historisch die Zivilgerichte zuständig, hier das Landgericht Essen, dessen Entscheidung mit Spannung erwartet wird.

Dieser Sachverhalt verdeutlicht, dass die Verwaltung in Situationen, die zum Schutz der Bürger vor Umwelt- und Gesundheitsgefahren ein schnelles Eingreifen zu erfordern scheinen, die rechtlichen Anforderungen nicht aus dem Blick verlieren darf, wenn sie sich nicht dem Risiko anschließender Schadensersatzansprüche aussetzen will.

Worin bestehen nun diese rechtlichen Anforderungen? Das deutsche Verwaltungsrecht trägt den Besonderheiten eilbedürftiger Maßnahmen durch eine Vielzahl von verstreuten Regelungen Rechnung. Diese lassen zur Erleichterung eines effektiven behördlichen Eingreifens bestimmte Abweichungen von den üblichen Rechtmäßigkeitsanforderungen an behördliche Entscheidungen und ihre Durchsetzung zu. Sie berücksichtigen aber immer auch die berechtigten Belange der von solchen Anordnungen – möglicherweise zu Unrecht – Betroffenen. Dabei wird teilweise noch weiter nach dem Grad der jeweiligen Dringlichkeit differenziert.

Vertieft behandeln möchte ich hier nur die Gefahrenabwehr durch Verwaltungsakt. Der Verwaltungsakt stellt im Bereich der Gefahrenabwehr die übliche Handlungsform der Verwaltung dar. Hier lassen sich Besonderheiten dringlicher Entscheidungen auf drei Ebenen ausmachen: Erstens werden die formellen und materiellen Anforderungen an Verwaltungsakte, mit denen dringende Gefahren abgewendet werden sollen,

² Hess. VGH, Urteile vom 27. Februar 2013 - 6 C 824/11.T -, ZUR 2013, 233 = juris, und - 6 C 825/11.T -, DVBl. 2013, 726 = juris.

in verschiedener Weise modifiziert. Zweitens hat die Behörde die Möglichkeit, die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln auszuschalten, indem sie die sofortige Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts anordnet. Und drittens gibt auch das Verwaltungsvollstreckungsrecht den Behörden das notwendige Instrumentarium an die Hand, um bei Gefahr im Verzug rechtzeitig eingreifen zu können.

Ich möchte im Folgenden einen Überblick über die in diesen drei Bereichen vorgesehenen Anforderungen des Gesetzgebers und der Rechtsprechung geben. Am Schluss werde ich noch kurz auf die Gefahrenabwehr durch staatliches Informationshandeln - also durch behördliche Warnungen - eingehen.

1. Zunächst zum Verwaltungsakt selbst: Dem Verantwortlichen wird damit ein Tun oder Unterlassen aufgegeben, um eine Gefahr für die Umwelt oder Rechtsgüter des Einzelnen abzuwenden oder eine bereits eingetretene Störung zu beseitigen. Beispiele sind etwa die Anordnung zur Beseitigung einer Ölspur oder die Stilllegung einer Anlage, deren Betrieb Gefahren für die Gesundheit oder die Umwelt verursacht.

a) Schon bei der formellen Frage, welche Behörde für eine bestimmte Anordnung zuständig ist, sind Sonderregeln für dringliche Entscheidungen vorgesehen. Maßnahmen der Gefahrenabwehr fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der allgemeinen und besonderen Verwaltungsbehörden, in Nordrhein-Westfalen sind dies die Ordnungsbehörden. Für Maßnahmen zum Schutz der Umwelt oder Gesundheit sind dabei überwiegend besondere Ordnungsbehörden zuständig, etwa die Immissionsschutzbehörden, Abfallbehörden, Atomaufsichtsbehörden oder Lebensmittelbehörden. Ist keine besondere Zuständigkeit gegeben, werden die allgemeinen Ordnungsbehörden tätig. Bei Gefahr im Verzug kann jede Ordnungsbehörde in ihrem Bezirk die Befugnisse einer anderen Ordnungsbehörde ausüben.³

Alle diese Behörden werden allerdings „am Schreibtisch“ tätig, also nur während der regelmäßigen Dienstzeit. Damit ist ein rechtzeitiges Einschreiten auf diese Weise nicht immer möglich. Die Polizeigesetze der Länder sehen deshalb eine Notzuständigkeit der Polizei vor: Sie hat in eigener Zuständigkeit einzugreifen, soweit ein Han-

³ Vgl. z.B. § 6 Abs. 1 Satz 1 OBG NRW.

deln der zuständigen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.⁴ Die Polizei darf also unaufschiebbare Maßnahmen treffen, um Gefahren abzuwehren und Störungen zu beseitigen, und sie darf diese Maßnahmen so lange aufrecht erhalten, bis die noch erforderlichen Maßnahmen von der zuständigen Behörde getroffen sind.

Greift ein Verwaltungsakt in Rechte des Betroffenen ein, muss dieser zuvor angehört werden (§ 28 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG). Er muss mit anderen Worten die Gelegenheit erhalten, zu der beabsichtigten Maßnahme Stellung zu nehmen. Hiervon kann unter anderem dann abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug notwendig erscheint (§ 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG). Dafür gilt ein strenger Maßstab: Es muss durch die Anhörung als solche selbst bei einer sehr kurzen Äußerungsfrist ein Zeitverlust eintreten, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge hätte, dass die gebotenen Maßnahmen zu spät kommen würden. Eine solche unvertretbare Verzögerung kann im Einzelfall auch damit verbunden sein, dass die Betroffenen, die anzuhören sind, erst festgestellt werden müssen.

Bei der Anordnung zur Abschaltung des Atomkraftwerks Biblis hatte das Hessische Umweltministerium eine Anhörung des Betreibers RWE für entbehrlich gehalten. Es war der Auffassung, die wesentlichen Inhalte der Anordnung seien RWE aus den Äußerungen der Bundesregierung bereits bekannt, und RWE habe sich hierzu auch gegenüber den öffentlichen Medien geäußert. Dies hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof⁵ – bestätigt durch das Bundesverwaltungsgericht⁶ – nicht für ausreichend gehalten. Für die vor Erlass einer atomrechtlichen Aufsichtsmaßnahme erforderliche Anhörung ist nämlich nicht der Bund zuständig, sondern allein die für die Anordnung zuständige Landesbehörde. Dieser wäre es auch unter den besonderen Umständen des Einzelfalles möglich gewesen, zumindest eine sehr kurze, nach Stunden oder Tagen bemessene Frist zur Anhörung zu setzen. Zwar wäre ein Verzicht auf die Anhörung in Betracht gekommen, wenn RWE im Rahmen informeller Kontakte mit Bundesorganen Gelegenheit gehabt hätte, sich zu der konkret beabsichtigten Sachent-

⁴ Vgl. z.B. § 1 Abs. 1 Satz 3 und 4 PolG NRW.

⁵ Hess. VGH, Urteile vom 27. Februar 2013 - 6 C 824/11.T -, ZUR 2013, 233 = juris, Rn. 39 ff., und - 6 C 825/11.T -, DVBl. 2013, 726 = juris, Rn. 39 ff.

⁶ BVerwG, Beschlüsse vom 20. Dezember 2013 - 7 B 18.13 - DVBl. 2014, 303 = juris, und - 7 B 19.13 -, juris.

scheidung zu äußern. Dies konnte das Hessische Ministerium jedoch nicht näher belegen. Da die Anhörung auch im gerichtlichen Verfahren nicht nachgeholt worden war und sich nicht ausschließen ließ, dass die Entscheidung nach einer Anhörung von RWE anders ausgefallen wäre, war die Anordnung schon wegen des Anhörungsmangels rechtswidrig.

Eine weitere formelle Erleichterung für die Behörde besteht darin, dass ein Verwaltungsakt grundsätzlich auch mündlich ergehen kann und in diesem Fall zunächst keiner Begründung bedarf (§ 37 Abs. 2, 39 Abs. 1 VwVfG). Ein mündlicher Verwaltungsakt ist allerdings schriftlich oder elektronisch zu bestätigen – und dann auch zu begründen –, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt. In der Praxis werden derartige schriftliche Bestätigungen regelmäßig auch ohne ein ausdrückliches Verlangen gegeben. Das gilt jedenfalls, wenn Rechtsmittel des Adressaten zu erwarten sind und es deshalb wichtig ist, die Erwägungen zur Begründung der Maßnahme schriftlich zu fixieren.

b) Schwieriger wird es bei den materiellen Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit einer dringlichen Entscheidung. Hier befinden sich die Behörden regelmäßig in dem Dilemma, dass sie einerseits zu einem Schutz bedeutsamer Rechtsgüter des Einzelnen und der Allgemeinheit verpflichtet sind. Andererseits ist es in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit oft nicht möglich, den Sachverhalt vollständig aufzuklären und sich über bestimmte Ursachenzusammenhänge die volle Gewissheit zu verschaffen. Eine Entscheidung „auf Verdacht“ kann, wenn sich dieser nachträglich als unbegründet erweist, bei den in Anspruch genommenen Bürgern oder Unternehmen zu empfindlichen wirtschaftlichen Einbußen führen. Für die Behörde kann sich daraus das Risiko ergeben, mit Amtshaftungsansprüchen konfrontiert zu werden.

aa) Grundsätzlich bleibt die Bindung der Behörde an die Gesetze und die Grundrechte auch bei eilbedürftigen Entscheidungen bestehen; es gilt nicht der Grundsatz: „Not kennt kein Gebot.“ Damit ist es zunächst Aufgabe des Gesetzgebers, die erforderlichen Eingriffsgrundlagen zu schaffen, um auch dringliche Maßnahmen zu ermöglichen. Nach der Dringlichkeit differenzierende Regelungen finden sich zum Beispiel in § 20 Abs. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG): Danach „kann“ die zuständige Behörde den Betrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage ganz oder

teilweise bis zur Erfüllung bestimmter Pflichten untersagen, wenn der Betreiber gegen diese Pflichten verstoßen hat. Wenn ein derartiger Verstoß jedoch eine unmittelbare Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verursacht, dann „hat“ die Behörde den Betrieb ganz oder teilweise zu untersagen. Bei einer derart gesteigerten, auch zeitlich nahen Gefahr für Umwelt oder Gesundheit braucht die Behörde also kein Ermessen auszuüben, sondern *muss* den Betrieb (vorläufig) untersagen. Das ist – wohlgemerkt – kein verallgemeinerungsfähiger Rechtsgrundsatz, sondern gilt grundsätzlich nur, wenn es sich aus der jeweiligen Eingriffsgrundlage ergibt.

bb) Bei den Anforderungen an die Ermittlung des Sachverhalts und die Gefahrenprognose hat die Rechtsprechung immer auch eine effektive Gefahrenabwehr im Blick. Sie hat den Begriff der Gefahr so ausgelegt und konkretisiert, dass der Behörde auch in Eilfällen ein wirksames Einschreiten möglich bleibt. Ob eine Gefahr – also die konkrete Möglichkeit eines Schadenseintritts – vorliegt, bestimmt sich aus der ex ante-Sicht eines verständigen Betrachters. Hat die Behörde von diesem Standpunkt aus eine Gefahr rechtsfehlerfrei angenommen, wird eine behördliche Anordnung zur Gefahrenabwehr nicht dadurch rechtswidrig, dass sich nachträglich herausstellt, dass eine Gefahr nicht bestand oder von dem Adressaten der behördlichen Maßnahme jedenfalls nicht verursacht worden ist. In solchen Fällen können diesem allerdings Entschädigungsansprüche gegen die Verwaltung zustehen, wenn er die von ihm geforderten Maßnahmen auf eigene Kosten durchgeführt hat.

Darüber hinaus gibt es Fälle, in denen die Behörde selbst noch nicht sicher abschätzen kann, ob eine Gefahr vorliegt, weil der Sachverhalt noch ungewiss ist. Hält sie aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte das Vorliegen einer Gefahr für möglich, spricht man von einem Gefahrenverdacht.⁷ Dieser rechtfertigt behördliche Maßnahmen jedenfalls dann, wenn eine gesetzliche Grundlage ausdrücklich hierzu ermächtigt. Ein Beispiel ist § 9 Abs. 2 des Bundesbodenschutzgesetzes: Besteht aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast, kann die zuständige Behörde anordnen, dass der Verantwortliche die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen hat. Soweit derartige spezielle Rechtsgrundlagen nicht einschlägig sind, wird disku-

⁷ Vgl. dazu Schoch, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005; 2. Kap. Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 95 ff.

tiert, ob der Gefahrenverdacht einer Gefahr gleichzustellen ist und damit bereits ein Eingreifen der Behörden aufgrund der Rechtsgrundlagen rechtfertigt, die zur Gefahrenabwehr ermächtigen. Nach einer verbreiteten Auffassung darf die Behörde nur die notwendigen Maßnahmen anordnen, um den Gefahrenverdacht weiter abzuklären. Zulässig sind danach jedenfalls Gefahrerforschungsmaßnahmen gegenüber dem Verursacher des Gefahrenverdachts. Umstritten ist dabei allerdings, ob der Betroffene dabei nur zur Duldung behördlicher Maßnahmen – z.B. auf seinem Grundstück – verpflichtet werden kann, oder ob ihm auch die Vornahme von Ermittlungsmaßnahmen aufgegeben werden kann.

Im Fall des Atomkraftwerks Biblis hatte das Hessische Umweltministerium die Stilllegungsverfügung auf § 19 Abs. 3 Atomgesetz gestützt. Danach kann die Behörde unter anderem anordnen, dass der Betrieb eines Kernkraftwerks vorläufig eingestellt wird, wenn ein Zustand vorliegt, aus dem sich durch die Wirkung ionisierender Strahlen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter ergeben können. Diese Voraussetzungen waren nach Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs nicht gegeben; er hat die vorläufige Betriebseinstellung daher auch für materiell rechtswidrig gehalten. Der Beklagte hatte einen gefahrauslösenden Zustand der konkreten Anlage - des Kernkraftwerks Biblis - nicht dargelegt. Allerdings ist der atomrechtliche Gefahrenbegriff nach einer verbreiteten Auffassung weit zu verstehen und umfasst auch den sogenannten Gefahrenverdacht. Da sich beim Gefahrenverdacht der Kausalverlauf nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit prognostizieren lässt, muss auf die Ermittlung und Darstellung konkreter Umstände besonderer Wert gelegt werden. Die pauschale Annahme des Ministeriums, die Ereignisse in Japan rechtfertigten zumindest eine Neubestimmung des Risikos, hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof nicht für ausreichend gehalten. Er hat betont, das Ministerium gehe selbst davon aus, dass sich an der Sicherheit des Kernkraftwerks Biblis nichts geändert habe.

cc) Maßnahmen der Gefahrenabwehr stehen üblicherweise im Ermessen der Behörde. Dies wird im Gesetz dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Behörden die notwendigen Maßnahmen anordnen „können“ (und nicht müssen). Die Behörde muss deshalb in der Regel auch in dringlichen Fällen sorgfältig prüfen und darlegen, warum sie überhaupt tätig wird und warum sie unter mehreren in Betracht kommen-

den Maßnahmen eine bestimmte ausgewählt hat. Dabei ist auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Dies ist umso wichtiger, je stärker die in Aussicht genommenen Maßnahmen in Grundrechte der Adressaten eingreifen.

Auch diesen Anforderungen hat die vorläufige Betriebseinstellung im Fall „Biblis“ nicht genügt: Anstatt sein Ermessen selbst auszuüben, hatte das Hessische Ministerium lediglich mitgeteilt, dass die Bundesregierung entschieden habe, die ältesten Kernkraftwerke für die Dauer von drei Monaten vom Netz zu nehmen. Diese ist für die Anordnung nach der gesetzlichen Regelung jedoch nicht zuständig gewesen. Die einstweilige Einstellung des genehmigten Betriebs war nach Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs außerdem unverhältnismäßig. Sie stellte einen erheblichen Eingriff in das grundrechtlich (Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG) geschützte und durch den Genehmigungsbescheid gesicherte Recht zum Betrieb der kerntechnischen Anlage dar. Der Beklagte habe mit diesem Eingriff pauschal auf nicht überschaubare und völlig unterschiedlich gewichtige Szenarien einer möglichen Beeinträchtigung durch Erdbeben und Springfluten reagiert. Eine Abwägung unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sei nicht erfolgt. Mildere Mittel seien nicht in Betracht gezogen worden. Dies betreffe etwa die Frage, ob die Möglichkeit bestanden hätte, die vorgesehene Sicherheitsüberprüfung während des laufenden Betriebs durchzuführen. Der Beklagte habe auch nicht ausreichend geltend gemacht, dass vorrangige öffentliche Belange oder ein schutzwürdiges Interesse anderweitig Betroffener das Interesse am Bestandsschutz der ergangenen Genehmigungen zum Betrieb der Anlage überwiegen hätten.

2. Ich komme nun zu den Voraussetzungen einer Vollziehung behördlicher Eilmaßnahmen. Anders als in Frankreich bestimmt § 80 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) als gesetzlichen Regelfall, dass eine Klage gegen einen Verwaltungsakt grundsätzlich aufschiebende Wirkung hat. Das bedeutet, dass eine behördliche Anordnung erst nach rechtskräftigem Abschluss eines Gerichtsverfahrens über mehrere Instanzen beachtet werden muss und vollzogen werden kann. Es liegt auf der Hand, dass nach diesem Grundsatz Maßnahmen der Gefahrenabwehr in der Regel zu spät kämen; eine effektive Gefahrenabwehr wäre in den meisten Fällen unmöglich. Deshalb sind bereits kraft Gesetzes bestimmte Ausnahmen von der auf-

schiebenden Wirkung vorgesehen. So haben Klagen gegen unaufschiebbare Maßnahmen von Polizeibeamten keine aufschiebende Wirkung; dasselbe gilt für Klagen gegen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung. Soweit diese gesetzlichen Ausnahmen nicht einschlägig sind, ermöglicht § 80 Abs. 2 Satz 1 Ziff. 4 VwGO es der Behörde, durch eine Einzelfallentscheidung im öffentlichen Interesse die sofortige Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts anzuordnen. Dies hat zur Folge, dass die aufschiebende Wirkung der Klage entfällt und der Verwaltungsakt damit schon vor seiner Bestandskraft befolgt werden muss und vollstreckt werden kann. Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit muss grundsätzlich schriftlich erfolgen, denn § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO verpflichtet die Behörde, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen. Sie muss einzelfallbezogen darlegen, warum eine besondere Eilbedürftigkeit besteht. Das besondere Vollzugsinteresse muss dabei grundsätzlich über das Interesse hinausgehen, das den Verwaltungsakt selbst rechtfertigt. Bei Maßnahmen der Gefahrenabwehr liegt die Eilbedürftigkeit aber oft derart auf der Hand, dass die Verwaltungsgerichte an die Begründung keine hohen Anforderungen stellen.

Diese Begründung kann ausnahmsweise unterbleiben, wenn die Behörde bei Gefahr im Verzug - vor allem bei drohenden Nachteilen für Leben, Gesundheit oder Eigentum - vorsorglich eine Notstandsmaßnahme im öffentlichen Interesse trifft (§ 80 Abs. 3 Satz 2 VwGO). Damit sind Fälle einer noch gesteigerten Dringlichkeit gemeint.

Im Zusammenhang mit der vorläufigen Abschaltung des Atomkraftwerks Biblis hatte das Hessische Umweltministerium die sofortige Vollziehbarkeit nicht angeordnet, obwohl die Angelegenheit erkennbar für dringlich gehalten wurde. Die Klage des Betreibers RWE hatte damit aufschiebende Wirkung. Gleichwohl hielt sich RWE an die Verfügung und stellte den Betrieb ein. Für die – vom Landgericht Essen zu entscheidende – Frage, ob RWE vom Land Hessen für die rechtswidrig angeordnete Betriebseinstellung Schadensersatz verlangen kann, kann jetzt von Bedeutung sein, ob RWE an der Entstehung des Schadens ein Mitverschulden trifft. Das Unternehmen wäre zu der Betriebseinstellung nach Erhebung der Klage ja rechtlich nicht verpflichtet gewesen. Hätte RWE die Anordnung nicht befolgt, hätte das Hessische

Umweltministerium allerdings mit einiger Wahrscheinlichkeit die sofortige Vollziehbarkeit angeordnet.⁸ Das könnte gegen ein Mitverschulden sprechen.

3. Den letzten Schritt einer effektiven Gefahrenabwehr bildet die Möglichkeit der Behörde, vollziehbare Maßnahmen im Wege der Verwaltungsvollstreckung zwangsweise durchzusetzen. Einen sofort vollziehbaren Verwaltungsakt muss der Adressat - sofern ihm das Verwaltungsgericht nicht vorläufigen Rechtsschutz gewährt - unmittelbar befolgen. Tut er dies nicht, kann das ihm aufgegebene Tun oder Unterlassen schon vor rechtskräftiger Entscheidung über seine Klage von der Behörde mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Betreibt er etwa eine Chemieanlage trotz sofort vollziehbarer Stilllegungsverfügung fort, kann die Behörde diese mittels unmittelbaren Zwangs stilllegen. Kommt der Verursacher einer Ölspur der vollziehbaren Anordnung, diese zu beseitigen, nicht nach, kann die Behörde die Beseitigung im Wege der Ersatzvornahme selbst durchführen oder durch ein beauftragtes Unternehmen durchführen lassen. Die Kosten dieser Maßnahme werden anschließend regelmäßig dem Pflichtigen auferlegt.

Derartige Zwangsmittel müssen im Regelfall zuvor unter Fristsetzung angedroht und festgesetzt werden. Dies dient dem Schutz des Verantwortlichen; er soll zunächst die Möglichkeit haben, die Maßnahme – möglicherweise kostengünstiger – selbst durchzuführen. Eine tatsächliche Gefahrenbeseitigung ist damit nach dem üblichen Verfahrensablauf erst möglich, wenn der Verantwortliche hierzu durch Verwaltungsakt aufgefordert worden ist, die sofortige Vollziehbarkeit dieses Verwaltungsakts angeordnet worden ist und dem Verantwortlichen für den Fall der nicht fristgerechten Befolgung des Verwaltungsakts ein Zwangsmittel angedroht und dieses festgesetzt worden ist. Selbstverständlich muss es in besonders dringlichen Fällen auch hiervon Ausnahmen geben, um Gefahren wirksam und rechtzeitig abwenden zu können. Die Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder und des Bundes sehen deshalb abweichend von dem dargestellten „gestreckten“ Verfahren auch ein abgekürztes Verfahren vor, das sich „Sofortvollzug“ (ähnlich auch: „unmittelbare Ausführung“) nennt. Danach sind Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung ohne vorausgehenden Verwaltungsakt zulässig, wenn das zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr

⁸ Vgl. dazu Hess. VGH, Zwischenurteil vom 4. Juli 2012 – 6 C 825/11.T -, LKRZ 2012, 472 = juris, Rn. 26 f.

notwendig ist und die Vollzugsbehörde hierbei innerhalb ihrer Befugnisse handelt.⁹ Unter diesen Voraussetzungen kann auch von der Androhung und Festsetzung des Zwangsmittels abgesehen werden. Dieser Sofortvollzug kommt vor allem bei unaufschiebbaren Maßnahmen in Betracht, aber auch dann, wenn der für die Gefahr Verantwortliche noch nicht ermittelt oder nicht erreichbar ist.

4. Zuletzt noch ein paar Worte zum Problemkreis der staatlichen Warnungen. Diese sind vor allem im Bereich der Gesundheitsverwaltung ein immer häufiger genutztes Mittel, um die Bürgerinnen und Bürger vor dem Konsum gesundheitsschädlicher oder minderwertiger Produkte und Lebensmittel zu schützen. Das bekannteste Beispiel aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Warnung des Bundesgesundheitsministers vor glykolphaltigen Weinen, zu der es in den 80er-Jahren beim sogenannten Glykol-Skandal gekommen war.¹⁰ 2011 war im Zusammenhang mit den in Deutschland und Frankreich aufgetretenen EHEC-Infektionen zunächst vor dem Verzehr von Gurken, Tomaten und Blattsalaten gewarnt worden, später dann vor dem Verzehr roher Sprossen.¹¹

Die dargestellten Besonderheiten bei der Gefahrenabwehr durch Verwaltungsakt lassen sich darauf nur bedingt übertragen: Hier gibt es nichts zu vollziehen oder zu vollstrecken; die Warnung erzielt die bezweckte verhaltenslenkende Wirkung bereits selbst und führt schon als solche zu Einbußen der Hersteller bei ihrer unternehmerischen Tätigkeit. Ähnlich wie bei der Gefahrenabwehr durch Verwaltungsakt kann aber auch hier häufig eine Gefahrenlage noch nicht sicher festgestellt werden, weil sich die genauen Ursachenzusammenhänge in der Kürze der Zeit nicht zweifelsfrei klären lassen. Voraussetzung für eine Information der Öffentlichkeit ist dann zumindest ein durch Tatsachen begründeter hinreichender Verdacht.¹² Die gegebenen Informationen müssen sachlich gehalten und richtig sein. Dabei ist auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Viel diskutiert wurde die Frage, ob für derartige behördliche Warnungen eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Nach der Rechtsprechung hängt dies davon ab, ob

⁹ Vgl. etwa § 55 Abs. 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW).

¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91 -, ECLI:DE:BVerfG:2002:rs20020626.1bvr055891, NJW 2002, 2621, juris.

¹¹ Vgl. LG Braunschweig, Urteil vom 20. Mai 2014 - 7 O 372/12 -, juris, Rn. 60 ff.

¹² Vgl. etwa § 40 Abs. 1 Satz 2 LFGB.

mit der Warnung im Einzelfall vergleichbare Wirkungen verbunden sind wie mit einem gezielten Grundrechtseingriff. Das ist vor allem dann der Fall, wenn sie sich wie ein gesetzliches Verkaufsverbot auswirkt. Warnungen, die faktisch solche Wirkungen haben, sind nur auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zulässig; die allgemeine Aufgabe der Staatsleitung genügt dafür nicht. Ende letzten Jahres hat das Bundesverwaltungsgericht daher die öffentliche Warnung einer Gesundheitsministerin vor dem Handel und Verkauf von E-Zigaretten für rechtswidrig erklärt. Hierfür wäre eine gesetzliche Grundlage erforderlich gewesen, die nicht vorhanden war.¹³

Mehrere Oberverwaltungsgerichte haben außerdem entschieden, dass es für die Information der Öffentlichkeit über Hygienemängel in Lebensmittelbetrieben derzeit wohl an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage fehlt.¹⁴ Sie haben den betroffenen Betrieben deshalb vorläufigen Rechtsschutz gewährt und den zuständigen Lebensmittelbehörden im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die festgestellten Verstöße gegen Hygienevorschriften im Internet zu veröffentlichen. Die dafür vorgesehene Rechtsgrundlage im Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (§ 40 Abs. 1a LFGB) sei voraussichtlich verfassungswidrig. Sie greife unverhältnismäßig in die Grundrechte der Produktionsbetriebe ein, weil sie für die vorgesehene Veröffentlichung keine zeitliche Grenze vorsehe.

Ob eine - eingriffsgleiche - staatliche Warnung bei großer Eilbedürftigkeit und besonders schwerwiegenden Gesundheitsgefahren ausnahmsweise auch ohne eine spezielle gesetzliche Grundlage möglich ist, ist in der Rechtsprechung wohl noch nicht abschließend geklärt.¹⁵ Vielleicht gelingt Ihnen dies heute Nachmittag bei der Bearbeitung der praktischen Fälle.

¹³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 2014 - 3 C 27.13 -, ECLI:DE:BVerwG:2014:201114U3C27.13.0; juris (E-Zigarette). Anders - keine eingriffsgleiche Wirkung und deshalb kein Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage - lag der Fall einer Suchmeldung hinsichtlich eines Kunstwerks unter Raubkunstverdacht in der „Lost Art-Internet-Datenbank“, vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2015 - 1 C 13.14 -, ECLI:DE:BVerwG:2015:190215U1C13.14.0, juris.

¹⁴ Vgl. z.B. OVG NRW, Beschluss vom 24. April 2013 - 13 B 192/13 -, NVwZ-RR 2013, 627; Nds. OVG, Beschluss vom 14. Juni 2013 - 13 ME 18/13 -, NVwZ-RR 2013, 831.

¹⁵ Bejahend LG Braunschweig, Urteil vom 20. Mai 2014 - 7 O 372/12 -, juris, Rn. 60 ff. (Warnung vor Sprossen anlässlich der EHEC-Epidemie).