

17 K 5255/19



VERWALTUNGSGERICHT STUTT GART

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Geulen und Klinger,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin

- Vollstreckungsgläubiger -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Regierungspräsidium Stuttgart,
Ruppmannstraße 21, 70565 Stuttgart

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Heuking Kühn Lüer Wojtek,
Augustenstraße 1, 70178 Stuttgart, Az: 70499-15

- Vollstreckungsschuldner -

beigeladen:
Landeshauptstadt Stuttgart,
- Rechtsamt -
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Marktplatz 1, 70173 Stuttgart, Az: 30 F/2015-11477

wegen Luftreinhaltung

hat das Verwaltungsgericht Stuttgart - 17. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter
am Verwaltungsgericht Dr. Ostertag, den Richter am Verwaltungsgericht Epple und
den Richter Wahlicht

am 21. Januar 2019

- 2 -

beschlossen:

Gegen den Vollstreckungsschuldner wird ein Zwangsgeld in Höhe von 25.000 EUR festgesetzt, welches innerhalb von 2 Monaten an die Deutsche Kinderkrebsstiftung IBAN: DE48 3708 0040 0055 5666 00 • BIC DRESDEFF370 zu zahlen ist.

Der Vollstreckungsschuldner trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Gründe

I.

Der Vollstreckungsgläubiger begehrt die wiederholte Vollstreckung einer Verpflichtung aus einem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart.

Auf die am 18.11.2015 erhobene Klage des Vollstreckungsgläubigers auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart verurteilte das Verwaltungsgericht Stuttgart den Vollstreckungsschuldner mit inzwischen rechtskräftigem Urteil vom 26.07.2017 (13 K 5412/15),

den am 01.01.2006 in Kraft getretenen und derzeit in seiner Fassung der 1. und 2. Fortschreibung vom Februar 2010 bzw. Oktober 2014 geltenden Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart so fortzuschreiben bzw. zu ergänzen, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ i.H.v. 40 µg/m³ und des Stunden-grenzwertes für NO₂ von 200 µg/m³ bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr in der Umweltzone Stuttgart enthält.

In den Entscheidungsgründen stellte das Gericht fest, dass dieses Ziel der Einhaltung der überschrittenen NO₂-Immissionsgrenzwerte nach derzeitigem Erkenntnisstand nur durch die Festlegung eines ganzjährigen Verkehrsverbots in der gesamten Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 3/III sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 6/VI (bei Gewährung bestimmter Ausnahmen) erreicht oder zumindest annähernd erreicht werden kann.

Auf die hiergegen eingelegte Sprungrevision änderte das Bundesverwaltungsgericht - unter Zurückweisung der Revision im Übrigen - durch Urteil vom 27.02.2018 (7 C

- 3 -

30.17) das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 dahingehend ab, dass der Vollstreckungsschuldner verurteilt wurde,

den Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart für den Regierungsbezirk Stuttgart unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten fortzuschreiben.

Daraufhin leitete der Vollstreckungsgläubiger am 26.03.2018 ein erstes Vollstreckungsverfahren ein, um den Vollstreckungsschuldner zur Umsetzung der sich aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 auferlegten Verpflichtung unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des BVerwG vom 27.02.2018 zu verpflichten. Mit Beschluss vom 26.07.2018 (13 K 3813/18) drohte das Verwaltungsgericht Stuttgart dem Vollstreckungsschuldner für den Fall, dass dieser der im Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 (13 K 5412/15) auferlegten Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17) nicht bis zum 31.08.2018 nachkomme, ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR an.

Die hiergegen erhobene Beschwerde des Vollstreckungsschuldners wurde mit Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 09.11.2018 (10 S 1808/18) zurückgewiesen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, der Vollstreckungsschuldner komme seiner Verpflichtung aus den genannten Urteilen nicht nach, da die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart die Einführung eines zonalen Verkehrsverbots auch für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V nicht vorsehe. Das Verwaltungsgericht Stuttgart habe in tatsächlicher Hinsicht in seinem Urteil festgestellt, dass ein solches Verkehrsverbot die effektivste und am besten geeignete Maßnahme sei und keine andere gleichwertige Maßnahme zur Verfügung stehe, das Ziel zu erreichen. Hieran sei das Bundesverwaltungsgericht nach dessen Begründung im Revisionsurteil gebunden gewesen. Doch auch der Vollstreckungsschuldner habe diese Ausführungen geteilt, nachdem er in seiner im Revisionsurteil wiedergegebenen Revisionsbegründung ausgeführt habe,

„zur Einhaltung des Jahresmittelgrenzwerts sei allein ein ganzjähriges zonales Verkehrsverbot für Fahrzeuge mit einer Abgasnorm schlechter als Euro 6 (Diesel) bzw. Euro 3 (Benziner) geeignet. Der mit dem Klageantrag geltend ge-

- 4 -

machte Anspruch könne nicht anders erfüllt werden als mit diesem Verkehrsverbot“ (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.11.2018 – 10 S 1808/08 – juris Rn. 12).

Das Bundesverwaltungsgericht habe die Revision nur insoweit als begründet erachtet, als das Verwaltungsgericht bei der Prüfung der Zulässigkeit und Ausgestaltung eines Verkehrsverbots dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in vollem Umfang Rechnung getragen habe. Hingegen habe es den Vollstreckungsschuldner nicht davon befreit, in der Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart, zu der er konkret verurteilt worden sei, auch die Einführung eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V zu regeln. Die Ausführungen zur Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit betrafen allein die nähere Ausgestaltung des Verkehrsverbots, nicht jedoch die Frage, ob ein solches in den Luftreinhalteplan aufzunehmen sei. Schließlich habe das Bundesverwaltungsgericht bereits im Tenor zum Ausdruck gebracht, dass der Vollstreckungsschuldner nicht zu gestuften bzw. mehreren (gegebenenfalls auch nur eventuellen) Fortschreibungen des Luftreinhalteplans für Stuttgart verurteilt worden sei, sondern nur zu einer Fortschreibung, bei der grundsätzlich ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V bereits jetzt in den Plan aufgenommen werden müsse, auch wenn dieses aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht vor dem 01.09.2019 greifen dürfe.

Bereits am 03.09.2018 hatte der Vollstreckungsgläubiger ein zweites Vollstreckungsverfahren eingeleitet, mit dem er die Festsetzung des angedrohten sowie die Androhung eines weiteren Zwangsgeldes begehrte, um den Vollstreckungsschuldner zur Umsetzung der Verpflichtung aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 anzuhalten. Mit Beschluss vom 21.09.2018 (13 K 8951/18) setzte das Verwaltungsgericht Stuttgart daraufhin das im Beschluss vom 26.07.2018 angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR fest und drohte dem Vollstreckungsschuldner für den Fall, dass dieser der im Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 (13 K 5412/15) auferlegten Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17) nicht bis zum 16.11.2018 nachkomme, ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR an.

Die hiergegen erhobene Beschwerde wurde mit Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 09.11.2018 (10 S 2316/18) mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die dem Vollstreckungsschuldner zur Erfüllung der Verpflichtung gesetzte Frist bis zum 26.11.2018 verlängert wurde. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf den Beschluss vom 09.11.2018 im Verfahren 10 S 1808/18 verwiesen.

Am 30.11.2018 gab der Vollstreckungsschuldner schließlich die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart bekannt, die mit Veröffentlichung vom 03.12.2018 in Kraft trat. Darin enthalten ist als geplante Maßnahme unter Ziffer 5.2.1 die Einführung eines ganzjährigen Verkehrsverbots für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V in der Umweltzone Stuttgart. Der Luftreinhalteplan legt auf Seite 53 fest:

„Ab dem 01.01.2019 gilt ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V“.

Dieses Verkehrsverbot wird, nach Wiedergabe der sich aus den Urteilen des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 und des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 ergebenden Verpflichtung zur Einführung eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge unter der Abgasnorm Euro 6/VI, als „erste Stufe“ der Umsetzung dieser Verpflichtung bezeichnet (Seite 54 des Plans). Weiterhin ist dort ausgeführt:

„Eine Planergänzung bezüglich Verkehrsverboten für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasnorm Euro 5/V findet anhand des Urteils des BVerwG und der Beschlüsse des VGH Mannheim vom 09.11.2018 (Az. 10 S 1808/18 und 10 S 2316/18) statt. Das Urteil stellt klar, dass der Plangeber je nach Entwicklung der Immissionswerte in der Umweltzone eine Reaktionsmöglichkeit hat.“

Weitergehende Ausführungen zur Aufnahme eines Verkehrsverbots auch für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V enthält die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht.

Unter dem 04.03.2019 stellte der Vollstreckungsgläubiger erneut einen Vollstreckungsantrag (17 K 1582/19), mit dem er zum wiederholten Mal die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000 EUR für den Fall begehrt, dass der Vollstreckungsschuldner der Verpflichtung aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 nicht nachkommt, hilfsweise die Festsetzung des mit Beschluss vom 21.09.2018 angedrohten Zwangsgeldes. Mit Beschluss vom 26.04.2019 (17 K

Die hiergegen erhobene Beschwerde wurde mit Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 09.11.2018 (10 S 2316/18) mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass die dem Vollstreckungsschuldner zur Erfüllung der Verpflichtung gesetzte Frist bis zum 26.11.2018 verlängert wurde. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf den Beschluss vom 09.11.2018 im Verfahren 10 S 1808/18 verwiesen.

Am 30.11.2018 gab der Vollstreckungsschuldner schließlich die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart bekannt, die mit Veröffentlichung vom 03.12.2018 in Kraft trat. Darin enthalten ist als geplante Maßnahme unter Ziffer 5.2.1 die Einführung eines ganzjährigen Verkehrsverbots für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V in der Umweltzone Stuttgart. Der Luftreinhalteplan legt auf Seite 53 fest:

„Ab dem 01.01.2019 gilt ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V“.

Dieses Verkehrsverbot wird, nach Wiedergabe der sich aus den Urteilen des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 und des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 ergebenden Verpflichtung zur Einführung eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge unter der Abgasnorm Euro 6/VI, als „erste Stufe“ der Umsetzung dieser Verpflichtung bezeichnet (Seite 54 des Plans). Weiterhin ist dort ausgeführt:

„Eine Planergänzung bezüglich Verkehrsverboten für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasnorm Euro 5/V findet anhand des Urteils des BVerwG und der Beschlüsse des VGH Mannheim vom 09.11.2018 (Az. 10 S 1808/18 und 10 S 2316/18) statt. Das Urteil stellt klar, dass der Plangeber je nach Entwicklung der Immissionswerte in der Umweltzone eine Reaktionsmöglichkeit hat.“

Weitergehende Ausführungen zur Aufnahme eines Verkehrsverbots auch für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V enthält die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht.

Unter dem 04.03.2019 stellte der Vollstreckungsgläubiger erneut einen Vollstreckungsantrag (17 K 1582/19), mit dem er zum wiederholten Mal die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000 EUR für den Fall begehrt, dass der Vollstreckungsschuldner der Verpflichtung aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 nicht nachkommt, hilfsweise die Festsetzung des mit Beschluss vom 21.09.2018 angedrohten Zwangsgeldes. Mit Beschluss vom 26.04.2019 (17 K

- 6 -

1582/19) drohte das Verwaltungsgericht Stuttgart dem Vollstreckungsschuldner für den Fall, dass dieser der im Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 (13 K 5412/15) auferlegten Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17) nicht bis zum 01.07.2019 nachkomme, ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR an. Mit der seit 03.12.2018 gültigen 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart habe der Vollstreckungsschuldner die ihm im Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 (13 K 5412/15) auferlegte Verpflichtung nicht vollumfänglich umgesetzt. Der Vollstreckungsschuldner zeige auch keine Bestrebungen, der Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans durch die Aufnahme möglicher zonaler Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V oder anderer gleich geeigneter Maßnahmen nachzukommen. Die vom Vollstreckungsschuldner ergriffenen oder beabsichtigten Alternativmaßnahmen seien nicht zur Umsetzung der Verpflichtung geeignet, soweit sie nicht in der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufgenommen sind bzw. in der Ergänzung aufgenommen werden. Soweit der Vollstreckungsschuldner davon ausgehe, das Bundesverwaltungsgericht habe ihm zugestanden, von der Aufnahme eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V abzusehen oder diese auf einen in ferner Zukunft liegenden Zeitpunkt zu verschieben, irre er. Wie die Verpflichtung zur Aufnahme eines Verkehrsverbots in die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans auf der einen Seite und das Gebot der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf der anderen Seite miteinander in Einklang gebracht werden können, habe das Verwaltungsgericht Stuttgart dem Vollstreckungsschuldner bereits im Beschluss vom 26.07.2018 im Verfahren 13 K 3813/18 aufgezeigt. Der Vollstreckungsschuldner sei auch nicht durch die nach Einführung des § 47 Abs. 4a BImSchG zum 12.04.2019 geänderte Rechtslage an der Aufnahme eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V gehindert.

Die hiergegen erhobene Beschwerde des Vollstreckungsschuldners wurde mit Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 28.06.2019 (10 S 1429/19) zurückgewiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass Einwendungen gegen den materiellen Anspruch mit Ausnahme des Erfüllungseinwandes im Vollstreckungsverfahren des § 172 VwGO ausgeschlossen seien. Auch die am 12.04.2019 in

- 7 -

Kraft getretene Regelung des § 47 Abs. 4a S. 1 BImSchG könne nur im Rahmen einer Vollstreckungsabwehrklage berücksichtigt werden. Hiervon unabhängig komme es vorliegend auf die Regelung des § 47 Abs. 4a S. 1 BImSchG nicht entscheidungserheblich an. Insgesamt weigere sich der Vollstreckungsschuldner daher in einer dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit widersprechenden Weise, der ihm im rechtskräftigen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 auferlegten Verpflichtung nachzukommen.

Mit Beschluss vom 18.07.2019 (17 K 4427/19) setzte das Verwaltungsgericht Stuttgart daraufhin das im Beschluss vom 26.04.2019 angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR fest.

Am 02.08.2019 hat der Vollstreckungsgläubiger das vorliegend streitgegenständliche (dritte) Vollstreckungsverfahren eingeleitet. Der Vollstreckungsschuldner komme nach wie vor seiner Verpflichtung aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 nicht nach, obwohl zwischenzeitlich vier Zwangsgeldandrohungen und -festsetzungen vorlägen. Er, der Vollstreckungsschuldner, habe am 24.06.2019 lediglich den Entwurf einer Ergänzung der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart veröffentlicht. Darin seien erneut keine Verkehrsverbote für Euro 5-Diesel genannt. Soweit der Vollstreckungsschuldner im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof streckenbezogene Fahrverbote auf fünf Straßen in Stuttgart in Aussicht gestellt habe, habe der Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss bereits ausgeführt, dass dies nicht ausreichend sei. Gleichwohl gehe der Vollstreckungsschuldner aktuell sogar nur noch von drei Straßen aus, für die ein Verkehrsverbot in Betracht komme. Der Vollstreckungsschuldner werde daher durch die bisherigen Beschlüsse der Gerichte nicht zu einem rechtmäßigen Handeln bewegt. Gleichzeitig zeige die Presseberichterstattung, dass der Ministerpräsident dem Verkehrsminister die interministerielle Arbeitsgruppe entzogen habe und damit die politische und persönliche Verantwortung übernommen habe. Grund hierfür könne die Stellungnahme des stellvertretenden Ministerpräsidenten sein, nach denen Dieselfahrverbote mit der CDU nicht zu machen seien. Daher sei nach der Rechtsprechung des BVerfG (Beschluss vom 09.08.1999 – 1 BvR 2245/98 – in juris) auf die Zwangsmittel der ZPO überzugehen. Aus § 167 VwGO iVm § 888 ZPO ergebe sich die alternative Verhängung eines Zwangsgeldes in Höhe von 25.000 EUR oder die Verhängung von Zwangshaft. Die Festsetzung eines Zwangsgeldes von 25.000 EUR, zahlbar von einer Haushaltskasse an die andere

- 8 -

Haushaltskasse, sei nicht effektiv. Daher sei Zwangshaft zu verhängen, wobei die Person durch die Kammer zu bestimmen sei. Entscheidend sei dabei auf die Verantwortlichkeit abzustellen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof habe dabei aufgezeigt, dass diese vom Ministerpräsident bis zu den Abteilungsleitern reiche. Hilfsweise sei ein Zwangsgeld je Tag an den Vollstreckungsgläubiger nach dem Grundsatz des *effet utile* zu bezahlen. Höchst hilfsweise komme zumindest ein Zwangsgeld in Höhe von 25.000 EUR bzw. 10.000 EUR zu Gunsten des Staatshaushalts in Betracht.

Der Vollstreckungsschuldner ist dem Antrag entgegengetreten. Die Bemühungen des Vollstreckungsschuldners hätten zu einem erheblichen Rückgang der Immissionsbelastung geführt. Die aktuellste Entwurfsfassung der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, die seit dem 12.08.2019 öffentlich ausliege, sehe erstmals einzelstreckenbezogene Verkehrsverbote für Euro 5-Dieselfahrzeuge vor. Darüber hinaus sehe die 4. Fortschreibung noch weitere Maßnahmen vor, um die noch verbleibende Differenz zum Grenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zu überbrücken. Sofern die dargelegten Maßnahmen nicht die Einhaltung des Grenzwerts für das Jahr 2020 gewährleisten, kündige der Vollstreckungsschuldner bereits jetzt eine 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart an. Diese werde ein zonales Verbot für Dieselfahrzeuge Euro 5/V umfassen, wobei der konkrete räumliche Umgriff der Zone in Abhängigkeit davon gewählt werde, in welchen Stadtteilen dann noch Grenzwertüberschreitungen bestünden. Die beantragte Zwangshaft gegen Behördenvertreter sei im Übrigen weder nach nationalem noch nach Unionsrecht zulässig. Auch das beantragte Zwangsgeld wäre schließlich nach § 172 VwGO abschließend auf 10.000 EUR begrenzt, wobei als Zahlungsempfänger ausschließlich die Staatskasse in Betracht komme. Auch eine automatische Wiederholung der Zwangsgeldfestsetzung scheidet aus.

Am 15.11.2019 hat der Vollstreckungsschuldner die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans bekannt gegeben. Mit Veröffentlichung am 18.11.2019 ist die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans gültig. Mit dieser wurden insb. streckenbezogene Fahrverbote (B14 (Am Neckartor) von der "ADAC-Kreuzung" bis zur Kreuzung Cannstatter Straße/Heilmannstraße; B14 (Hauptstätter Straße) vom Österreichischen Platz bis zum Marienplatz; B27 (Charlottenstraße, Hohenheimer Straße, Neue Weinsteige) von der Kreuzung Auf dem Haigst bis zum Charlottenplatz; B27 (Heilbronner Straße) von

- 9 -

der Kreuzung Kriegsbergstraße bis zur Kreuzung Wolframstraße) und Geschwindigkeitsbeschränkungen eingeführt.

Vom 16.12.2019 bis 15.01.2020 lag darüber hinaus der Planentwurf der 5. Fortschreibung aus, der die Einführung einer „kleinen Umweltzone“, beschränkt auf den Bereich des Talkessels sowie die Stadtbezirke Bad Cannstatt, Feuerbach und Zuffenhausen, vorsieht, in welcher ab dem 01.07.2020 ein ganzjähriges Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotor unterhalb der Abgasnorm Euro 6 / VI gilt, sofern nicht der 3-Monatswert im April 2020 prognostisch ergibt, dass der Grenzwert im Jahresmittel 2020 eingehalten wird.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Schriftsätze der Beteiligten, den Inhalt der Gerichtsakte im vorliegenden Verfahrens sowie der beigezogenen Gerichtsakten in den Verfahren 13 K 3813/18, 13 K 8951/18, 17 K 1582/19 und 17 K 4427/19 Bezug genommen.

II.

1. Der Antrag des Vollstreckungsgläubigers hat Erfolg. Gegen den Vollstreckungsschuldner ist ein Zwangsgeld in Höhe von 25.000 EUR zu Gunsten der Deutsche Kinderkrebsstiftung festzusetzen, da er der ihm durch rechtskräftiges Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 (13 K 5412/15) auferlegten Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17) bislang nicht vollständig nachgekommen ist und Bestrebungen zu einer alsbaldigen Umsetzung nicht ersichtlich sind.

Die begehrte Vollstreckung eines verwaltungsgerichtlichen Urteils richtet sich nach §§ 167 Abs. 1, 168 ff. VwGO. Die dort bezeichneten allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor. Insoweit wird auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart im Beschluss vom 26.07.2018 (13 K 3813/18, in juris Rn. 25 ff.) verwiesen, die sich die Kammer zu eigen macht und die unverändert zutreffen.

- 10 -

Die Vollstreckung richtet sich dabei vorliegend nicht mehr nach § 172 VwGO, sondern nach § 167 VwGO iVm § 888 ZPO, nachdem sich die Beklagte fortgesetzt weigert, ihrer Verpflichtung aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 (13 K 5412/15) unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17) nachzukommen.

Die Verwaltungsgerichte haben die Vollstreckungsvorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung so auszulegen und anzuwenden, dass ein wirkungsvoller Schutz der Rechte des Einzelnen auch gegenüber der Verwaltung gewährleistet ist. Dies ist bei der Auslegung und Anwendung des Verwaltungsprozessrechts durch die Verwaltungsgerichte bei der Auswahl der Zwangsmittel aufgrund der §§ 167, 170 und 172 VwGO bei der Vollstreckung gegen die öffentliche Hand zu beachten (BVerfG, Kammerbeschluss vom 09.08.1999, - 1 BvR 2245/98-, in juris).

Dies gilt auch für die Frage, ob zur Durchsetzung von Urteilen neben Zwangsgeldern nach § 172 VwGO weitere Zwangsmittel zulässig sind. Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Kammerbeschluss vom 09.08.1999 (1 BvR 2245/98) hierzu aus:

„Insofern lässt zwar der Wortlaut des § 167 VwGO die Auslegung zu, dass bei der Vollstreckung (...) ausschließlich die ein- oder mehrmalige Verhängung eines (...) 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 Begrenzung des Zwangsgeldbetrages (...) 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 (...) 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 Zwangsmit-

- 11 -

tel (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“

Im vorliegenden Fall ist auch nach der zweimaligen Verhängung des nach § 172 VwGO maximal zulässigen Zwangsgeldes von jeweils 10.000 EUR nicht zu erkennen, dass der Vollstreckungsschuldner Willens ist, der ihm durch rechtskräftiges Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 (13 K 5412/15) auferlegten Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart unter Beachtung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17) nachzukommen. Zwar haben verschiedentlich Vertreter des Landes erklärt, dass es eine Selbstverständlichkeit sei, sich an rechtskräftige Urteile zu halten. Nichts desto trotz enthält auch die 4. Fortschreibung und die zur Anhörung ausgelegte 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart – Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart – nicht die Aufnahme eines zonalen Fahrverbots für die gesamte Umweltzone der Landeshauptstadt Stuttgart für Euro 5-Diesel. Dies wiegt umso schwerer, als der Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 28.06.2019 das Vorgehen des Vollstreckungsschuldners als „dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit widersprechend“ gerügt hat. Soweit der Vollstreckungsschuldner dies mit umfassenden Ausführungen zu den Fortschritten in der Luftreinhaltung zu rechtfertigen sucht, ist dies für das vorliegenden Verfahren nicht relevant. Die vom Land vorgebrachten Einwände, aufgrund bereits ergriffener Maßnahmen bedürfe es eines Fahrverbots für Euro 5-Diesel in der gesamten Umweltzone Stuttgart nicht mehr, sind, wie alle nachträglichen Änderungen der Sach- und Rechtslage, vielmehr im Rahmen der Vollstreckungsabwehrklage geltend zu machen, welche der Vollstreckungsschuldner trotz des rechtlich eindeutigen Hinweises im Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 28.06.2019 (10 S 1429/19) nicht erhoben hat. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Verwaltungsgerichtshof im Übrigen in seinem zuvor zitierten Beschluss bereits zu den streckenbezogenen Fahrverboten Stellung bezogen hat. Zwar verkennt die Kammer nicht, dass der Vollstreckungsschuldner in der öffentlichen Bekanntmachung zur 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart – Teilplan Stuttgart – ein Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotor unterhalb der Euronorm 6/VI ab 01.07.2020 aufgenommen hat. Diese betrifft jedoch nicht, wie in dem zu vollstreckenden Urteil

- 12 -

gefordert, die gesamte Umweltzone Stuttgart, sondern lediglich den Stuttgarter Talkessel und die Stadtgebiete Feuerbach, Zuffenhausen und Bad Cannstatt. Auch bleibt diese Maßnahme in ihren Wirkungen hinter einem Verkehrsverbot in der gesamten Umweltzone Stuttgart zurück, ist folglich nicht gleich wirksam. Dies lässt sich ohne weiteres dem Entwurf der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans selbst entnehmen. Gegenüber einem Verkehrsverbot in der gesamten Umweltzone werden mit einer Beschränkung auf eine „kleine Umweltzone“ Grenzwertüberschreitungen auf zwei Streckenabschnitten erwartet, die durch eine vollständige Umsetzung der Verpflichtung entfielen und auf zwei anderen Streckenabschnitten soll die Überschreitung geringfügig höher bleiben, als bei einem Verkehrsverbot in der gesamten Umweltzone. Damit aber ist auch für den Vollstreckungsschuldner erkennbar, dass die von ihm vorgesehenen Maßnahmen nicht geeignet sind, die Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte umzusetzen. Dass er gleichwohl eine vollständige Umsetzung ablehnt, offenbart die weiterhin nicht bestehende Bereitschaft, sich an die rechtskräftigen Vorgaben zu halten.

Die vom Vollstreckungsschuldner angeführten Auslegungsfragen bezüglich des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17) vermag die Kammer nicht zu teilen. Die vom Land zu erkennen geglaubte Aussage, es stehe ihm frei, von der Aufnahme eines zonalen Fahrverbots für Euro-5-Diesel solange abzusehen, bis tatsächlich feststehe, dass ein solches zur Zielerreichung „auch wirklich notwendig sei“, findet in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts keine Grundlage. Insoweit hat schon der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Beschluss vom 28.06.2019 (10 S 1429/19) ausführlich dargelegt, dass zwar die Verpflichtung bestehe, darauf zu reagieren, wenn sich die Prognose im Nachhinein als unrichtig erweise, die Nichtdurchführung einer der im Urteil vorgegebenen Maßnahmen die Erreichung der angestrebten schnellstmöglichen Reduktion der NO₂-Immissionen jedoch nicht gefährdet werden dürfe. Aus diesem Grund setzt ein Absehen von der Aufnahme eines die gesamte Umweltzone betreffenden Verkehrsverbots für Diesel-5-Fahrzeuge eine gesicherte Prognose voraus, dass die vom Unionsrecht vorgegebene und vom Bundesverwaltungsgericht seinem Urteil zugrunde gelegte Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte auch anders, aber im Wesentlichen gleich wirksam erfüllt werden kann, als mit einer zeitnahe Einführung des die ge-

samte Umweltzone umfassenden Fahrverbots. Eine derartige Prognose liegt der Kammer indes nicht vor. Wie bereits ausgeführt, ergibt sich aus dem Entwurf der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans im Gegenteil vielmehr, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen in ihren Wirkungen erneut nicht zu einer schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte führen und damit auch keineswegs geeignet sind, ein Absehen von der Einführung eines Euro-5-Dieselfahrverbots in der gesamten Umweltzone zu begründen.

Da der Vollstreckungsschuldner daher auch nach mehrfacher erfolgloser Zwangsgeldandrohungen klar zu erkennen gegeben hat, dass er auch unter dem Druck des Zwangsgeldes des § 172 VwGO nicht einlenkt, gebietet es das Gebot effektiven Rechtsschutzes, von der nach § 167 VwGO möglichen "entsprechenden" Anwendung zivilprozessualer Vorschriften Gebrauch zu machen. Hierbei ist ein Zwangsmittel nach § 167 VwGO iVm § 888 ZPO festzusetzen, da eine Handlung des Vollstreckungsschuldners streitgegenständlich ist, die nicht durch einen Dritten vorgenommen werden kann. Auf Antrag des Vollstreckungsgläubigers ist daher von dem Gericht des ersten Rechtszuges Zwangsgeld oder Zwangshaft anzuordnen. Das einzelne Zwangsgeld darf den Betrag von 25.000 EUR nicht übersteigen. Für die Zwangshaft gelten die Vorschriften des Zweiten Abschnitts des Achten Buchs der Zivilprozessordnung über die Haft entsprechend. Eine Androhung der Zwangsmittel findet nicht statt (§ 888 Abs. 1 und 2 ZPO).

Soweit der Vollstreckungsgläubiger die Verhängung von Zwangshaft beantragt hat, lässt die Kammer dahinstehen, ob dieses im Rahmen des § 888 ZPO gegen Amtsträger verhängt werden kann. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es nämlich, trotz der dem Gericht zustehenden Wahl zwischen den beiden Zwangsmitteln des § 888 ZPO, die Haft solange nicht als Zwangsmittel zu verhängen, wie noch ein Zwangsgeld ausreichend erscheint, um den Willen des Vollstreckungsschuldners zu beugen (OLG Rostock, Beschluss vom 12.10.2005 – 6 W 53/05 -, juris Rn. 24). Die Verhängung von Zwangshaft stellt sich auch unter Berücksichtigung europarechtlicher Vorgaben als ultima ratio dar, vor dessen Anwendbarkeit andere Vollstreckungsmöglichkeiten ausgeschöpft sein müssen (EuGH, Urteil vom 19.12.2019, - C-752/18 -). Insbesondere muss feststehen, dass die Verhängung von Zwangsgeld nicht zum Einlenken des Vollstreckungsschuldners führt. Hiervon ist vorliegend nicht auszugehen.

Dabei übersieht die Kammer keineswegs, dass die bisherige Verhängung von Zwangsmitteln nicht erfolgreich war. Dies führt der Vollstreckungsgläubiger selbst jedoch maßgeblich darauf zurück, dass das verhängte Zwangsgeld zu Gunsten des Landes verhängt wurde und damit im Landeshaushalt verblieb. Eine entsprechende Beschränkung sieht die Kammer, nachdem nunmehr eine Vollstreckung gem. § 167 VwGO iVm § 888 ZPO erfolgt, freilich nicht länger als zwingend an. Dem Wortlaut des § 888 ZPO lässt sich nicht entnehmen, dass Zwangsgelder zugunsten des Landes verhängt werden müssten. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit der Vollstreckung gem. § 167 VwGO iVm § 888 ZPO gerade im Lichte des Art. 19 Abs. 4 GG eröffnet, um eine effektive Vollstreckung gegen die öffentliche Hand zu gewährleisten (vgl. auch in diese Richtung gehend EuGH, Urteil vom 19.12.2019, - C-752/18 -, Rn. 40). Dem würde die Festsetzung eines höheren Zwangsgeldes, welches letztlich im Landeshaushalt verbliebe, nicht gerecht. Jedenfalls im hier vorliegenden Fall, in dem sich das Land selbst weigert, rechtskräftigen Urteilen Folge zu leisten, gebietet es Art. 19 Abs. 4 GG, die Zwangsgelder endgültig aus dem Landeshaushalt abfließen zu lassen.

Bei der Bemessung der Höhe des angedrohten Zwangsgeldes ist in Ausübung ordnungsgemäßen Ermessens die seit Erlass des Urteils, über dessen Rechtskraft und zwei vorangegangene Vollstreckungsverfahren hinausreichende beharrliche Weigerung des Vollstreckungsschuldners, eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung zu befolgen, zu berücksichtigen, weshalb der in § 888 ZPO vorgesehene Maximalbetrag von 25.000 EUR auszuschöpfen ist. Dieses ist binnen einer Frist von 2 Monaten an die Deutsche Kinderkrebsstiftung zu bezahlen; die Zahlung ist dem Gericht gegenüber nachzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen waren dabei nicht für erstattungsfähig zu erklären, nachdem diese keinen Antrag gestellt und sich damit keinem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat (§ 154 Abs. 3 VwGO).

Eine Streitwertfestsetzung erübrigt sich, da nach Ziffer 5301 des Kostenverzeichnisses zu § 3 Abs. 2 GKG für gerichtliche Handlungen der Zwangsvollstreckung nach § 172 VwGO eine Festgebühr in Höhe von 20 EUR erhoben wird.