VGH 10 S 461/20
VG 17 K 5255/19

Beglaubigte Abschrift

VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluss

Eingegangen
15. Mai 2020
Geulen & Klinger
Rechtsanwälte

In der Verwaltungsrechtssache

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

- Vollstreckungsgläubiger -
- Beschwerdegegner -
- Anschlussbeschwerdeführer -

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

gegen

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

- Vollstreckungsschuldner -
- Beschwerdeführer -
- Anschlussbeschwerdegegner -

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

beigeladen:

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

wegen Luftreinhalteplan, Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart
hier: Vollstreckung aus Urteil (13 K 5412/15)

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Rudisile, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Frank und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Holz

am 14. Mai 2020

beschlossen:

Die Beschwerde des Vollstreckungsschuldners und die Anschlussbeschwerde des Vollstreckungsgläubigers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 21. Januar 2020 - 17 K 5255/19 - werden zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerde- und Anschlussbeschwerdeverfahrens werden zwischen den Hauptbeteiligten gegeneinander aufgehoben; die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

Gründe

I. Der mit Schriftsatz vom 09.04.2020 vorgetragenen Bitte des Vollstreckungsschuldners, das vorliegende Beschwerdeverfahren vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie vorerst ruhen zu lassen, konnte nicht entsprochen werden: Der Vollstreckungsgläubiger hat die für ein Ruhen des Verfahrens tatbestandlich erforderliche Zustimmung nicht erteilt (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 251 Satz 1 ZPO).

II. Die am 04.02.2020 eingelegte Beschwerde des Landes Baden-Württemberg als Vollstreckungsschuldner und die erst am 21.02.2020 eingelegte Anschlussbeschwerde der Deutschen Umwelthilfe e. V. (DUH) als Vollstreckungsgläubiger richten sich gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 21.01.2020 - 17 K 5255/19 -, in dem gegen den Vollstreckungsschuldner nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO ein

Zwangsgeld in Höhe von 25.000,-- EUR festgesetzt wurde, das innerhalb von zwei Monaten an die Deutsche Kinderkrebsstiftung zu zahlen ist.

Am 02.08.2019 leitete der Vollstreckungsgläubiger vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart ein Vollstreckungsverfahren ein und beantragte - angesichts bereits früher angestrengter Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO - einen Übergang zu den zivilprozessualen Vollstreckungsmaßnahmen nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO. Konkret begehrte er (nach Ermessen des Gerichts bzw. hilfsweise) unter anderem die Verhängung von Zwangshaft gegen den Ministerpräsidenten, den stellvertretenden Ministerpräsidenten oder gegen den Regierungspräsidenten des Regierungspräsidiums Stuttgart oder die Festsetzung eines verschärften Zwangsgelds, welches für jeden Tag der Zuwiderhandlung an ihn selbst zu zahlen sei.

Das Verwaltungsgericht hat in seinem - sowohl vom Vollstreckungsschuldner als auch vom Vollstreckungsgläubiger angegriffenen - Beschluss vom 21.01.2020 - 17 K 5255/19 - (juris) im Wesentlichen ausgeführt: Der Vollstreckungsantrag habe Erfolg, weil der Vollstreckungsschuldner seiner im Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 - 13 K 5412/15 - (juris) auferlegten und im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 - (juris) konkretisierten Verpflichtung, im Luftreinhalteplan ein Verkehrsverbot für Diesel-5-Fahrzeuge im Stadtgebiet Stuttgart verbindlich vorzusehen, noch immer nicht vollständig nachgekommen sei. Die in der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehenen Verkehrsverbote in einer „kleinen Umweltzone" würden nicht genügen. Ob mit anderen Maßnahmen eine Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Grenzwerte erreicht werden könne, sei für das vorliegende Verfahren nicht relevant. Der Vollstreckungsschuldner könne seinen Einwand, Verkehrsverbote in der gesamten Umweltzone seien nicht mehr erforderlich, nur im Rahmen einer Vollstreckungsabwehrklage geltend machen. Nachdem die wiederholte Festsetzung von Zwangsgeldern nach § 172 VwGO in maximal zulässiger Höhe von jeweils 10.000,-- EUR nicht ausgereicht habe, um eine vollständige Erfüllung der titulierten Verpflichtung zu erreichen, seien nun die Vorschriften der Zivilprozessordnung heranzuziehen. Diese ließen insbesondere Zwangsgelder bis

zu 25.000,-- EUR sowie Zwangshaft zu. Unter den zulässigen Maßnahmen sei diejenige auszuwählen, welche den geringsten Eingriff darstelle und gleichwohl erfolgsversprechend sei. Zwar komme der Vollstreckungsschuldner - trotz der vorausgegangenen Vollstreckungsverfahren - mit der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans seiner Verpflichtung noch immer nicht vollständig nach, jedoch stehe noch nicht fest, dass auch ein verschärftes Zwangsgeld ungeeignet sei, um ihn zum Einlenken zu bewegen. Daher sei es ermessensgerecht, ein höheres Zwangsgeld als bisher festzusetzen, welches zudem nicht in den Landeshaushalt zurückfließe, sondern an eine gemeinnützige Organisation zu zahlen sei.

III. Die gegen den Beschluss vom 21.01.2020 gerichtete Beschwerde des Vollstreckungsschuldners ist zulässig, aber unbegründet.

1. Der Vollstreckungsschuldner macht zur Begründung seiner Beschwerde unter anderem geltend, dass er seiner in den genannten Urteilen ausgesprochenen Verpflichtung mit der am 30.03.2020 in Kraft getretenen 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart vollständig nachgekommen sei. Der von ihm geltend gemachte Erfüllungseinwand sei bereits umfassend im vorliegenden Vollstreckungsverfahren zu berücksichtigen. Die in der 5. Fortschreibung vorgesehene „kleine Verkehrsverbotszone" führe zusammen mit den sonstigen, insbesondere in der 4. Fortschreibung vorgesehenen Luftreinhaltungsmaßnahmen zur Erfüllung der titulierten Verpflichtung. Wegen der vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27.02.2020 - 7 C 3.19 - nochmals hervorgehobenen universellen Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sei hier von Erfüllung auszugehen, selbst wenn einzelne geringfügige Grenzwertüberschreitungen nicht ausgeschlossen werden könnten. Die „große Verkehrsverbotszone" sei kein Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel zur Grenzwerterreichung. Würden aber - wie hier - die abschließenden Berechnungen der Gutachter ergeben, dass die „kleine Zone" für die Erreichung des Grenzwerts für NO_2 von 40 µg/m³ mindestens genauso wirksam sei wie die „große Zone", so müsse aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der „kleinen Zone" zwingend der Vorzug gegeben werden. Würde bei diesem Erkenntnisstand gleichwohl eine „große Zone" festgelegt werden, so

würde eine solche Zone auf die Klage eines hiervon betroffenen Pkw-Halters keinen Bestand haben können. Das zur Vollstreckung berufene Gericht dürfe nicht sehenden Auges den Vollstreckungsschuldner zu einem rechtswidrigen Handeln zwingen. Bei einer Gesamtbetrachtung aller relevanten Umstände sei es überdies evident, dass auf Grund der bisher ergriffenen Maßnahmen zur Luftreinhaltung und der damit korrespondierenden günstigen Entwicklung der gemessenen und prognostizierten NO_2-Werte der materielle Anspruch des Vollstreckungsgläubigers auf Einhaltung des Grenzwerts für NO_2 von 40 $\mu g/m^3$ inzwischen als vollständig erfüllt anzusehen sei. Der angegriffene Beschluss des Verwaltungsgerichts sei im Übrigen auch deshalb rechtswidrig, weil das darin festgesetzte Zwangsgeld einer gesetzlichen Grundlage entbehre. Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass es sich bei § 172 VwGO um eine für Leistungsurteile abschließende Sonderregelung handele, die die Festsetzung eines solchen Zwangsgelds auch unter Berücksichtigung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 09.08.1999 - 1 BvR 2245/98 - nicht zulasse. Bei der angegriffenen Zwangsgeldfestsetzung handele es sich um unzulässiges gesetzeskorrigierendes Richterrecht, was sich auch darin zeige, dass selbst § 888 ZPO keine Zahlung des Zwangsgelds an einen beliebigen Dritten vorsehe.

2. Das Vorbringen des Vollstreckungsschuldners vermag der Beschwerde nicht zum Erfolg zu verhelfen. Bereits in den vorangegangenen Vollstreckungsverfahren hat der Senat in seinen Beschlüssen vom 09.11.2018 - 10 S 1808/18 - (juris) und vom 28.06.2019 - 10 S 1429/19 - (juris) unter anderem dazu ausgeführt, welche verbindlichen Vorgaben dem Vollstreckungsschuldner in dem maßgeblichen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 unter Berücksichtigung des Urteils des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 gemacht worden sind und welche Einwendungen nicht im Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO, sondern nur im Rahmen einer Vollstreckungsabwehrklage möglich sind; um Wiederholungen zu vermeiden, wird zunächst auf diese Ausführungen, an denen der Senat festhält, verwiesen. Hiervon ausgehend greift der vom Vollstreckungsschuldner geltend gemachte Erfüllungseinwand ebenso wenig durch wie der Einwand, es sei evident, dass der dem Titel zugrundeliegende materielle Anspruch inzwischen

entfallen sei (hierzu unter a). Der angegriffene Beschluss vom 21.01.2020 ist auch hinsichtlich der darin vorgenommenen verschärften Zwangsgeldfestsetzung rechtlich nicht zu beanstanden (hierzu unter b).

a) Indem die Nichterfüllung der titulierten Verpflichtung eine Tatbestandsvoraussetzung für die Vollstreckung nach § 172 VwGO ist, ist der Erfüllungseinwand bereits im Vollstreckungsverfahren zu berücksichtigen. Dagegen kann der Vortrag, die dem zu vollstreckenden Titel zugrunde gelegte Sach- oder Rechtslage habe sich nachträglich geändert, grundsätzlich nur im Rahmen einer Vollstreckungsabwehrklage nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 767 ZPO Bedeutung erlangen. Allenfalls dann, wenn es evident wäre, dass der dem Titel zugrundeliegende materielle Anspruch durch eine nachträgliche Änderung der Sach- oder Rechtslage entfallen ist, könnte dies schon im Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO berücksichtigt werden. Dies alles entspricht nicht nur der Gesetzeslage, sondern dient auch der Verwirklichung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Gebots effektiven Rechtsschutzes, zu dem auch eine wirkungsvolle Vollstreckung gehört. Die der geltenden Gesetzeslage entsprechende Systematik kann auch nicht im Interesse der Verfahrenskonzentration oder Verfahrensökonomie einfach beiseitegeschoben werden (zum Ganzen vgl. Senatsbeschlüsse vom 28.06.2019 a. a. O. Rn. 4, 6, 13, vom 09.11.2018 a. a. O. Rn. 5 und vom 24.04.2018 - 10 S 421/18 - juris Rn. 10 f.).

Soweit der Senat entschieden hat, dass der Vollstreckungsschuldner bei der Geltendmachung des Erfüllungseinwands in einem Vollstreckungsverfahren nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO nicht auf den Vortrag unstreitiger Tatsachen oder die Verwendung liquider Beweismittel beschränkt sei (Beschluss vom 28.02.2013 - 10 S 81/13 - juris Rn. 8), bedarf dies einer klarstellenden Einschränkung: Am Ende muss mit den begrenzten Erkenntnismöglichkeiten des Vollstreckungsverfahrens zur Überzeugung des Gerichts die Erfüllung der titulierten Verpflichtung feststehen. Denn weder dürfen die nach der geltenden gesetzlichen Systematik bestehenden Grenzen zwischen Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren verwischt werden, noch darf die verfassungsrechtlich verbürgte Garantie eines effektiven Rechtsschutzes

dadurch in Frage gestellt werden, dass der Vollstreckungsschuldner durch relativ einfaches Vorbringen eine komplexe Sachverhaltsaufklärung (ggf. mit Beweiserhebung) einfordert und dadurch (ggf. wiederholt) eine wirkungsvolle Vollstreckung vereitelt (vgl. OLG Bremen, Beschluss vom 26.03.2020 - 3 W 7/20 - juris Rn. 20 ff.). Im Vollstreckungsverfahren obliegt es grundsätzlich dem Vollstreckungsschuldner, die geltend gemachte Erfüllung darzulegen und ggf. zu beweisen; Unklarheiten gehen zu seinen Lasten (vgl. Senatsbeschluss vom 24.04.2018 a. a. O. Rn. 10).

Dies vorausgeschickt vermag auch der Senat - jedenfalls derzeit - die vom Vollstreckungsschuldner behauptete Erfüllung nicht zu erkennen. Erfüllung läge vor, wenn der Vollstreckungsschuldner die in den zu vollstreckenden Urteilen vorgegebenen Maßnahmen zur Einhaltung des NO_2-Jahresmittelgrenzwerts von 40 µg/m³ entweder vollständig umgesetzt hätte oder die Einhaltung dieses Jahresmittelgrenzwerts auf andere Weise feststünde. Davon kann - jedenfalls derzeit - nicht ausgegangen werden.

Das maßgebliche Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 unter Berücksichtigung des Urteils des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 enthält die verbindliche Feststellung, dass (nur) ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Fahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3/III sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI bei einem angenommenen Anteil dieser Kraftfahrzeuggruppen an der Fahrzeugflotte von 20 % der bei der Beigeladenen zugelassenen Kraftfahrzeuge sowie 20 % Ausnahmen vom Verkehrsverbot dazu führen würde, dass im Jahr 2020 an allen Messstationen in der gesamten Umweltzone Stuttgart der NO_2-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³ im Kalenderjahr eingehalten werden könne; einzige Ausnahme sei die Messstation „Am Neckartor", bei der die Werte noch geringfügig (42 µg/m³) überschritten würden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 a. a. O. Leitsatz 1 sowie Rn. 7 f.,13, 18, 38, 42 ff., 47 f., 51 und 65; VG Stuttgart, Urteil vom 26.07.2017 a. a. O. Rn. 148, 236 ff.; zum Ganzen siehe auch Senatsbeschlüsse vom 09.11.2018 a. a. O. und vom 28.06.2019 a. a. O.).

Das in den genannten Urteilen zur Einhaltung des Jahresmittelgrenzwerts als geeignet vorgesehene ganzjährige Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3/III sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI ist bisher vom Vollstreckungsschuldner in dieser Form weder umgesetzt worden, noch geplant. Mithin würde der Erfüllungseinwand nur dann greifen, wenn das in den genannten Urteilen mit dem darin vorgesehenen Verkehrsverbot verfolgte Ziel - nämlich die weitest gehende Einhaltung des NO_2-Jahresmittelgrenzwerts von 40 µg/m³ in einem Kalenderjahr - auch auf anderem Weg erreicht worden wäre. Im Idealfall wäre dies durch aussagekräftige kontinuierliche Messungen während eines Kalenderjahres zu belegen. Die in Stuttgart im Jahr 2019 gemessenen NO_2-Jahresmittelwerte lagen indessen zum Teil deutlich über dem zulässigen Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³ (nach der im Internet abrufbaren Tabelle „Jahreswerte 2019" der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg z. B. Am Neckartor 53 µg/m³, Hohenheimer Straße 50 µg/m³, Talstraße 50 µg/m³).

Allerdings kann der Vollstreckungsschuldner den Nachweis, dass der NO_2-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³ in einem Kalenderjahr eingehalten wird, (unter bestimmten Voraussetzungen) auch durch eine Prognose erbringen. Wenn wie hier der Vollstreckungsschuldner - der Sache nach - eine neue Sachlage und damit verbunden die Notwendigkeit einer Änderung der zur Zielerreichung gebotenen Mittel geltend macht, so setzt dies die gesicherte Prognose voraus, dass die vom Unionsrecht vorgegebene und vom Bundesverwaltungsgericht seinem Urteil zugrunde gelegte Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen NO_2-Immissionsgrenzwerte auch anders, aber im Wesentlichen gleich wirksam erfüllt werden kann als mit einer zeitnahen Einführung des im Urteil vorgesehenen Verkehrsverbots auch für Euro-5-Dieselfahrzeuge in der gesamten Umweltzone von Stuttgart. Keinesfalls darf die Nichtdurchführung einer der im Urteil vorgegebenen Maßnahmen die Erreichung der angestrebten schnellstmöglichen Reduktion der NO_2-Immissionen gefährden (zum Ganzen vgl. be-

reits Senatsbeschluss vom 28.06.2019 a. a. O. Rn. 10). Dies gilt umso mehr, als nach den zu vollstreckenden Urteilen der Vollstreckungsschuldner die Einhaltung des geltenden NO_2-Jahresmittelgrenzwerts von 40 µg/m³ eigentlich schon vor dem Jahr 2020, spätestens jedoch ab dem Jahr 2020 sicherzustellen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 a. a. O. Rn. 35 und 42 ff.; VG Stuttgart, Urteil vom 26.07.2017 a. a. O. Rn. 165, 237, 243 ff. und 324). Um den Erfüllungseinwand tragen zu können, muss - des Weiteren - mit den im Vollstreckungsverfahren beschränkten Erkenntnismöglichkeiten (hinreichend) klar sein, dass die geltend gemachte Grenzwerteinhaltung auf einer gesicherten Prognose beruht.

Hiervon ausgehend greift der vom Vollstreckungsschuldner geltend gemachte Erfüllungseinwand nicht durch, unter anderem schon deshalb, weil nach der Prognose, die der jüngst in Kraft getretenen 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart zugrunde gelegt worden ist, selbst bei einer Einführung der „kleinen Verkehrsverbotszone" zum 01.07.2020 (was derzeit völlig ungewiss ist) eine Einhaltung des NO_2-Jahresmittelgrenzwerts von 40 µg/m³ im Jahr 2020 noch verfehlt werden würde: So wurde etwa für die Pragstraße im Kalenderjahr 2020 ein NO_2-Jahresmittelwert von 47 µg/m³ prognostisch ermittelt (vgl. S. 30 der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans [Abbildung 18], abrufbar über die Homepage des RP Stuttgart). Dabei handelt es sich - entgegen dem Vorbringen des Vollstreckungsschuldners - auch nicht um eine irrelevante, insbesondere nur geringfügige, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit hinzunehmende Überschreitung. Im vorliegenden Vollstreckungsverfahren geht es - im Unterschied zu einem Erkenntnisverfahren - allein darum, ob der Vollstreckungsschuldner den verbindlichen Vorgaben aus dem rechtskräftigen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 unter Berücksichtigung des Urteils des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 26.07.2017 vollständig nachgekommen ist; hiervon abweichende Verhältnismäßigkeitserwägungen sind grundsätzlich ausgeschlossen. Zutreffend ist allerdings, dass auch in den zu vollstreckenden Urteilen eine geringfügige (und zeitlich begrenzte) Überschreitung des maßgeblichen NO_2-Jahresmittelgrenzwerts von 40 µg/m³ hingenommen worden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 a. a. O. Rn. 35 und 42 ff.; VG Stuttgart, Urteil vom 26.07.2017 a. a. O.

Rn. 165, 237, 243 ff. und 324). Der Vollstreckungsschuldner selbst ist früher wohl davon ausgegangen, dass Geringfügigkeit in diesem Sinne nur vorliegt, wenn der Grenzwert in einer Größenordnung von unter 10 % überschritten wird (vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 26.07.2018 - 13 K 3813/18 - juris Rn. 77 f.). Diese seinerzeit auch vom Verwaltungsgericht vertretene Auffassung wird vom Senat geteilt.

Angesichts dieser prognostisch ermittelten - nicht nur geringfügigen - Grenzwertüberschreitung vermag der Senat derzeit nicht zu erkennen, dass der Vollstreckungsschuldner die in den zu vollstreckenden Urteilen vorgegebene Zielverpflichtung einer zumindest weitest gehenden Grenzwerteinhaltung spätestens im Kalenderjahr 2020 inzwischen erfüllt hat. Der Einwand des Vollstreckungsschuldners, die in der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehene „kleine Verkehrsverbotszone" sei mindestens ebenso wirksam wie ein entsprechendes Verkehrsverbot für Euro-5-Dieselfahrzeuge in der gesamten Umweltzone, betrifft dagegen nicht die im Vollstreckungsverfahren zu berücksichtigende Erfüllung der titulierten Verpflichtung, sondern die nur im Rahmen einer Vollstreckungsabwehrklage und eines einstweiligen Anordnungsverfahrens mögliche Geltendmachung einer Änderung der dem Vollstreckungstitel zugrunde gelegten konkreten materiellen Verpflichtung (zum Ganzen vgl. bereits Senatsbeschluss vom 28.06.2019 a. a. O. Rn. 5 ff.). Dies gilt umso mehr, als der Vollstreckungsschuldner, was die prognostische Wirksamkeit angeht, die im Luftreinhalteplan vorgesehene „kleine Zone" zwar mit einer „großen Zone" vergleicht, jedoch auch diese „große Zone", was die konkrete Ausgestaltung angeht, nicht vollständig dem entspricht, was dem Vollstreckungsschuldner insoweit in den zu vollstreckenden Urteilen vorgegeben worden ist. So dürfte etwa der Anteil der zugelassenen Ausnahmen von diesem Verkehrsverbot weit über 20 % liegen (hierzu vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 a. a. O. Rn. 18, 41 ff.). Dies folgt daraus, dass die 5. Fortschreibung eine - umfangreiche - Ausnahmekonzeption enthält, von der unter anderem auch alle Kraftfahrzeuge erfasst werden (jedenfalls bis 30.06.2022), bei denen ein vom Kraftfahrt-Bundesamt anerkanntes Software-Update zur Emissionsminderung vorgenommen worden ist. Ob angesichts dieser weitgehenden Ausnahmen überhaupt die von den Gutachtern ange-

nommenen günstigen Auswirkungen einer „kleinen Zone" im Verhältnis zu einer „großen Zone", etwa was die Verkehrsmenge auf belasteten Straßen angeht, eintreten werden, vermag der Senat nicht abschließend zu beurteilen, zumal ihm insoweit weder ein vollständiges Gutachten vorgelegt noch die darin zugrunde gelegten Annahmen gutachtlich näher erläutert wurden (zum Ganzen vgl. S. 23 ff. der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans a. a. O.; zur Ausnahmekonzeption siehe bereits S. 37 ff. der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, ebenfalls abrufbar über die Homepage des RP Stuttgart).

Ein weiterer Punkt ist, dass der Vollstreckungsschuldner seiner (vergleichenden) Prognose eine Emissionsminderungsrate von 30 % infolge von Software-Updates bei Dieselfahrzeugen der Abgasnorm Euro 5 und Euro 6 zugrunde gelegt hat. Er hat sich dabei auf Messergebnisse berufen, die vom Kraftfahrt-Bundesamt jüngst veröffentlicht wurden (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Wirksamkeit von Software-Updates zur Reduzierung von Stickoxiden bei Dieselmotoren, Stand 10.01.2020, abrufbar über die Homepage des Kraftfahrt-Bundesamts). Danach zeigten die untersuchten Dieselfahrzeuge durchschnittliche Reduktionen der NOx-Emissionen von rund 59 % bei freiwilligen Software-Updates und von rund 41 % bei verpflichtenden Software-Updates. Gegen diese Untersuchungsergebnisse des Kraftfahrt-Bundesamts hat der Vollstreckungsgläubiger aber hinreichend substantiierte Einwendungen erhoben, die insbesondere das angewandte Messverfahren und die Repräsentativität betreffen (vgl. insoweit nur die im Beschwerdeverfahren als Anlage 17 vorgelegte mehrseitige Stellungnahme des Vollstreckungsgläubigers vom 31.03.2020 zu dieser Veröffentlichung). Auch der Senat ist bisher - unter anderem gestützt auf Erkenntnisse des Umweltbundesamts - davon ausgegangen, dass das durchschnittliche Emissionsreduktionspotential von Software-Updates (allenfalls) bei 25 % liegt, und hat außerdem die Frage der Nachhaltigkeit vorgenommener freiwilliger Software-Updates noch als offen bewertet (vgl. Senatsurteil vom 29.11.2019 - 10 S 2741/18 - juris Rn. 59 f.). Angesichts der insoweit bestehenden Kontroverse zwischen Vollstreckungsschuldner und Vollstreckungsgläubiger und der sich hieraus ergebenden Unklarheiten bedarf es, um bereits im Vollstreckungsverfahren von einer gesicherten Prognose

ausgehen zu können, zumindest noch ergänzender bzw. weiterer fachlicher Erläuterungen.

Gegen eine auf einer gesicherten Prognose beruhende (und damit bereits im Vollstreckungsverfahren zu berücksichtigende) Grenzwerteinhaltung spricht derzeit auch das Folgende: In der 5. Fortschreibung wird zunächst festgestellt, dass - nach aktualisierten Gutachten - der Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO_2) im Jahresmittel im Jahr 2020 an mehreren Streckenabschnitten ohne zusätzliche Luftreinhaltemaßnahmen nicht eingehalten werden könne. Deshalb werde neben den ab 01.01.2020 in Kraft gesetzten Maßnahmen der 4. Fortschreibung „als weitere Stufe zur sicheren Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid (NO_2) im Jahresmittel ... zudem ab dem 01.07.2020 im Bereich einer kleinen Umweltzone ... ein ganzjähriges Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotor unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI eingeführt". Zu dieser als Maßnahme M1 bezeichneten „kleinen Verkehrsverbotszone" heißt es dann weiter: „Sollte der 3-Monatswert im April 2020 prognostisch ergeben, dass der Grenzwert im Jahresmittel 2020 eingehalten wird, wird von der Maßnahme M1 mangels Erforderlichkeit abgesehen" (vgl. S. 25 der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans a. a. O.). Dieser als auflösende Bedingung zu verstehende Vorbehalt macht somit die - zuvor als prognostisch notwendig erachtete - Einführung der „kleinen Verkehrsverbotszone" zum 01.07.2020 von einer weiteren, noch zu erstellenden Prognose und einer darauf beruhenden künftigen Verwaltungsentscheidung abhängig, deren Richtigkeit jedoch im Zeitpunkt des Inkrafttretens der 5. Fortschreibung nicht hinreichend zuverlässig beurteilt werden kann. Der Vollstreckungsgläubiger hat in diesem Zusammenhang außerdem zu Recht darauf hingewiesen, dass dieser Vorbehalt zum Teil unklar formuliert worden sei und der als Grundlage der Prognose genannte „3-Monatswert" zudem kaum geeignet sei, um eine Einhaltung des maßgeblichen Jahresmittelgrenzwerts im Gesamtjahr 2020 in einer Weise vorhersehbar beurteilen zu können, dass auch mit einer Einhaltung dieses Grenzwerts im Jahr 2021 (bei einer dann wieder normalen, nicht von der Corona-Pandemie beeinflussten Verkehrslage) gerechnet werden könne. Der Senat geht davon aus, dass die in den zu vollstreckenden Urteilen vorgegebene Zielverpflichtung, den NO_2-Jahresmittelgrenzwert von 40 $\mu g/m^3$ ein-

zuhalten, bereits dann als erfüllt anzusehen ist, wenn dieser Wert auch nur in einem Kalenderjahr nicht überschritten wird. Allerdings muss dieses Kalenderjahr in einer Weise hinreichend repräsentativ sein, dass (bei Berücksichtigung aller relevanten Faktoren) auch eine künftige Grenzwerteinhaltung, insbesondere im Folgejahr, hinreichend wahrscheinlich ist. Dies folgt daraus, dass der gesetzliche NO_2-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³, der dem Gesundheitsschutz dient, nicht nur (in einer Sondersituation) einmalig, sondern dauerhaft einzuhalten ist. Was das erste Quartal 2020 als angenommenen „3-Monatswert" angeht, sind insoweit als möglicherweise relevante Sonderfaktoren der (nach den vom Vollstreckungsgläubiger vorgelegten meteorologischen Unterlagen) außergewöhnlich wind- und regenreiche Februar sowie der wegen der Corona-Pandemie verkehrs- und emissionsreduzierte März in Betracht zu ziehen.

Aus all dem folgt, dass - entgegen dem Vorbringen des Vollstreckungsschuldners - derzeit auch nicht von einem (schon im Vollstreckungsverfahren zu berücksichtigenden) evident ersichtlichen Wegfall des dem Vollstreckungstitel zugrundeliegenden materiellen Anspruchs des Vollstreckungsgläubigers auf Einhaltung des NO_2-Jahresmittelgrenzwerts von 40 µg/m³ im Kalenderjahr auszugehen ist. Gegen eine dahingehende Evidenz spricht auch der folgende Umstand: Am 11.02.2020 hat der Koalitionsausschuss unter anderem beschlossen, dass die im Entwurf der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart vorgesehene „kleine Zone" (in dieser Form) bestehen bleibt. Hierauf erging gegen den amtierenden Regierungspräsidenten als Leiter der für die Luftreinhalteplanung in Stuttgart zuständigen Fachbehörde eine entsprechende dienstliche Anordnung. Gegen diese dienstliche Anordnung hat der Regierungspräsident mit Schreiben vom 14.02.2020 gegenüber dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg unter anderem mit der Begründung remonstriert (vgl. § 36 Abs. 2 BeamtStG), dass „aus rechtlicher Sicht ... die 5. Fortschreibung ... um eine große Umweltzone für Dieselkraftfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI als optionale Maßnahme zu ergänzen" sei.

Mit dem Verwaltungsgericht geht somit auch der Senat davon aus, dass der Vollstreckungsschuldner seiner Verpflichtung aus den zu vollstreckenden Urteilen bisher noch nicht vollständig nachgekommen ist und er mit seinen Einwendungen im Vollstreckungsverfahren nicht durchdringen kann (zur Möglichkeit einer Vollstreckungsabwehrklage nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 767 ZPO vgl. bereits Senatsbeschluss vom 28.06.2019 a. a. O. Rn. 5 ff., 13).

b) Das vom Verwaltungsgericht im Beschluss vom 21.01.2020 gegen den Vollstreckungsschuldner konkret festgesetzte Zwangsgeld begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Der Senat hält die Begründung des Beschlusses (zustimmend: Will, NZV 2020, 159; Kaerkes, ZUR 2020, 245) für zutreffend und verweist auf sie.

Entgegen der Auffassung des Vollstreckungsschuldners enthält § 172 VwGO in der vorliegenden Konstellation keine abschließende Sonderregelung. Nach dem Wortlaut gilt diese Vorschrift von vornherein nur „in den Fällen des § 113 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 und des § 123". Deshalb hat der Senat früher (im Einklang mit weiten Teilen der Rechtsprechung und Fachliteratur) angenommen, dass für die Vollstreckung von Urteilen, die - wie hier - auf eine allgemeine Leistungsklage hin ergangen sind, nicht § 172 VwGO, sondern über § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO das Vollstreckungsrecht der Zivilprozessordnung entsprechend anzuwenden sei (vgl. z. B. Senatsbeschlüsse vom 28.02.2013 a. a. O. Rn. 3 und vom 29.08.2012 - 10 S 1085/12 - juris Rn. 3; siehe auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 25.06.2003 - 4 S 118/03 - juris Rn. 1; BayVGH, Beschluss vom 09.03.2009 - 7 C 08.3151 - juris Rn. 17 f.; OVG Berlin, Beschluss vom 04.11.1998 - 3 S 15.98 - Rn. 15; ausführlich zum Ganzen etwa Berkemann, DÖV 2019, 761; Will, VerwArch 2019, 280; Roth, VerwArch 2000, 12).

In Abkehr hiervon hat der Senat in seiner vollstreckungsrechtlichen Entscheidung vom 24.04.2018 - im Zusammenhang mit der titulierten Verpflichtung, einen Luftreinhalteplan fortzuschreiben - es dann als zutreffend bezeichnet, dass die Vorinstanz von einer entsprechenden Anwendbarkeit des § 172

VwGO ausgegangen ist (vgl. Senatsbeschluss vom 24.04.2018 a. a. O. Rn. 3; VG Stuttgart, Beschluss vom 19.12.2017 - 13 K 14557/17 - juris Rn. 37). Mit Blick auf die Verweisungsvorschrift des § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO (i. V. m. § 888 ZPO) kann insoweit jedoch allenfalls von einer „relativen Regelungslücke" gesprochen werden, ohne deren Schließung eine sachlich nicht zu rechtfertigende Störung der Kohärenz des rechtlichen Systems vorläge. Gegenüber einer Zwangsvollstreckung nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO wird die Behörde durch § 172 VwGO gleich mehrfach privilegiert (Notwendigkeit vorheriger Androhung des Zwangsmittels, geringere Höhe des Zwangsgelds, bloßer Umbuchungsvorgang innerhalb staatlicher Kassen, keine Zwangshaft). Damit handelt es sich bei § 172 VwGO im Grund um eine symbolische Zwangsvollstreckungsmöglichkeit, die allein durch die Annahme getragen wird, dass die Vollstreckung gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften im Verwaltungsprozess ungleich geringeren Nachdrucks bedarf als eine Vollstreckung gegen Private in einem Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Denn in aller Regel kann davon ausgegangen werden, dass die öffentliche Verwaltung ein rechtskräftiges Verwaltungsgerichtsurteil beachtet und befolgt (Art. 20 Abs. 3 GG) und spätestens die Androhung eines Zwangsgelds ausreicht, um die Behörde zur Umsetzung des Urteils zu bewegen, auch um die ansonsten drohende Schädigung des Ansehens der Verwaltung und die damit zusammenhängende Schwächung des Rechtsstaats abzuwenden (vgl. Senatsbeschluss vom 12.01.1995 - 10 S 488/94 - juris Rn. 4; zum Ganzen vgl. z. B. Berkemann a. a. O. S. 765 ff.; Will a. a. O. S. 291 ff.). Angesichts des aus vollstreckungsrechtlicher Sicht eher geringen Gewichts der Unterschiede zwischen den in § 172 VwGO erfassten Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Erlass eines Verwaltungsakts und der Verpflichtung zu einer sonstigen hoheitlichen Maßnahme, bei der der Staat (ebenfalls) eine spezifisch hoheitliche Regelungsbefugnis in Anspruch nimmt, ist der Senat deshalb - im Einklang mit der herrschenden Meinung - davon ausgegangen, bei der Vollstreckung von allgemeinen Leistungsurteilen, die zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verpflichten, die die öffentliche Hand privilegierende Vorschrift des § 172 VwGO analog anzuwenden.

Eine solche analoge Anwendung des § 172 VwGO ist aber dann nicht (mehr) möglich, wenn die dieser Vorschrift zugrundeliegende Annahme, bei der öffentlichen Verwaltung sei allenfalls ein geringer Druck erforderlich, um sie zur Befolgung eines rechtskräftigen Urteils anzuhalten, im (konkreten) Einzelfall als widerlegt anzusehen ist; das für das Bestehen und das Schließen einer „relativen Regelungslücke" essentielle Argument der Kohärenz des rechtlichen Systems greift dann angesichts der für die Vollstreckung allgemeiner Leistungsurteile gesetzlich an sich vorgegebenen Zwangsvollstreckung nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO nicht mehr durch (gleichsinnig Will a. a. O. S. 304; weitergehend etwa Pietzner/Möller in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 172 Rn. 13, nach denen § 172 VwGO das „ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Erfolgstauglichkeit des Zwangsmittels" enthalte). Jedenfalls erzwingen in einer solchen Konstellation sowohl nationales Verfassungsrecht als auch - unabhängig davon - Unionsrecht eine (nach Gesetzeswortlaut und Gesetzessystematik ohne weiteres mögliche) wirksame Zwangsvollstreckung nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO (zu Art. 19 Abs. 4 GG vgl. z. B. BVerfG, Beschlüsse vom 12.03.2019 - 2 BvR 2255/17, 2 BvR 2272/17 - juris Rn. 20 und vom 09.08.1999 - 1 BvR 2245/98 - juris Rn. 6 ff.; zum Unionsrecht vgl. z. B. EuGH, Urteil vom 19.12.2019 - C-752/18 -, EU:C:2019:1114, juris Rn. 33 ff.; zum Ganzen vgl. z. B. Berkemann a. a. O. S. 761 ff.; Will a. a. O. S. 300 ff.; Kaerkes a. a. O.). Das Verwaltungsgericht ist deshalb zu Recht davon ausgegangen, dass jedenfalls Verfassungsrecht und Unionsrecht es gebieten, hier von der nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO möglichen entsprechenden Anwendung des § 888 ZPO Gebrauch zu machen, nachdem das maßgebliche Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 - trotz mehrmaliger „appellativer" Zwangsgeldandrohungen und Zwangsgeldfestsetzungen entsprechend § 172 VwGO - bis heute noch nicht vollständig umgesetzt worden ist (zum Sachverhalt vgl. VG Stuttgart, Beschluss vom 21.01.2020 a. a. O.).

Das vom Verwaltungsgericht nach pflichtgemäßem Ermessen konkret festgesetzte Zwangsgeld begegnet aus den bereits im angegriffenen Beschluss genannten Gründen keinen rechtlichen Bedenken. Dies gilt insbesondere auch insoweit, als das Verwaltungsgericht die Deutsche Kinderkrebsstiftung als

Zahlungsempfänger bestimmt hat. Ohne dass dies in § 888 ZPO so ausdrücklich geregelt wäre, entspricht es allgemeiner Auffassung, dass das darin vorgesehene Zwangsgeld zu Gunsten der Staatskasse festzusetzen und beizutreiben ist (vgl. z. B. Lackmann in Musielak/Voit, ZPO, 17. Aufl., § 888 Rn. 15; Kießling in Saenger, ZPO, 8. Aufl., § 888 Rn. 22). Damit ist sichergestellt, dass sich die mit dem Zwangsgeld intendierte Beugewirkung entfalten kann, da die Zwangsvollstreckung nach der Zivilprozessordnung typischerweise nicht den Staat als Vollstreckungsschuldner im Blick hat. Nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO gelten für die Vollstreckung eines verwaltungsgerichtlichen Urteils die Vorschriften des Zwangsvollstreckungsrechts der Zivilprozessordnung nicht unmittelbar, sondern „entsprechend". Dies verlangt ihre Anwendung unter Rücksichtnahme auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren und die dabei maßgeblichen Rechtsverhältnisse (vgl. Kraft in Eyermann, VwGO, 15. Aufl., § 167 Rn. 4; Schmitt-Kötters in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, § 167 Rn. 7). Sie sind insbesondere so auszulegen und anzuwenden, dass ein wirkungsvoller Schutz der Rechte des Einzelnen gegenüber der Verwaltung gewährleistet ist (vgl. Bamberger in Wysk, VwGO, VwGO, 3. Aufl., § 167 Rn. 2). „Entsprechend" bezieht sich auch auf die Rechtsfolge, mithin sind auch insoweit Anpassungen an die Besonderheiten des Verwaltungsprozesses zulässig (vgl. Wolff in Posser/Wolff, BeckOK VwGO, § 173 Rn. 12; Roller in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGG, § 71 Rn. 68). Daraus ergibt sich schon einfachgesetzlich, dass bei einer Zwangsvollstreckung aus einem Verwaltungsgerichtsurteil gegen das Land nicht dieses selbst Zahlungsempfänger des Zwangsgelds sein kann, weil anderenfalls keine wirkungsgleiche „entsprechende" Anwendung des § 888 ZPO gegeben wäre, wenn nur ein rein symbolisch wirkendes Beugemittel ergriffen werden könnte. Ohne dass es hierauf noch ankäme, würden auch Verfassungsrecht und Unionsrecht hier eine solche Auslegung und Rechtsanwendung erzwingen. Scheidet somit bei der nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorgesehenen entsprechenden Anwendung des § 888 ZPO der Vollstreckungsschuldner als Zahlungsempfänger des festgesetzten Zwangsgelds aus, so bietet sich insoweit an, die Regelung in § 153a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StPO entsprechend heranzuziehen, die neben der Staatskasse als alternativen Empfänger einer Geldzahlung eine gemeinnützige Einrichtung nennt. Zwischen dem gesetzlichen NO_2-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³

und der ausgewählten Deutschen Kinderkrebsstiftung lässt sich auch ein inhaltlicher Bezug herstellen, als beide dem Schutz der Gesundheit verpflichtet sind.

IV. Die vom Vollstreckungsgläubiger nach Ablauf der zweiwöchigen Beschwerdefrist eingelegte unselbständige Anschlussbeschwerde hat keinen Erfolg.

1. Mit der Anschlussbeschwerde wird die Festsetzung anderer bzw. noch schärferer Zwangsmittel begehrt, insbesondere Zwangshaft, zu vollstrecken an dem Ministerpräsidenten, dem stellvertretenden Ministerpräsidenten, dem Regierungspräsidenten des Regierungspräsidiums Stuttgart, dem Leiter der Abteilung 5 und/oder dem zuständigen Referatsleiter der Abteilung 5 des Regierungspräsidiums Stuttgart, hilfsweise die Androhung einer solchen Zwangshaft, weiter hilfsweise eines bis zum Tag der öffentlichen Bekanntmachung eines den verbindlichen Vorgaben des zu vollstreckenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichts genügenden Luftreinhalteplans für jeden einzelnen Tag an den Vollstreckungsgläubiger, hilfsweise an die Deutsche Kinderkrebsstiftung, zu zahlendes Zwangsgeld in Höhe von 25.000 EUR (weitere Zwangsvollstreckungsanträge enthält der Schriftsatz des Vollstreckungsgläubigers vom 14.04.2020, die im Wesentlichen darauf abzielen, dass das danach festzusetzende Zwangsgeld nicht von der Behörde bzw. dem Verwaltungsträger, sondern von dem verantwortlichen Amtsträger persönlich zu zahlen sei). Zur Begründung wird unter anderem geltend gemacht: Angesichts des anhaltenden rechtsstaatswidrigen Verhaltens des Vollstreckungsschuldners sei es geboten, eines der mit der Anschlussbeschwerde geltend gemachten Zwangsmittel festzusetzen. Eine solche Zwangsmittelfestsetzung sei rechtlich zulässig und besser geeignet, eine vollständige Umsetzung der Vorgaben aus den zu vollstreckenden Urteilen herbeizuführen.

2. Anders als der Vollstreckungsschuldner hält der Senat eine unselbständige Anschlussbeschwerde im Vollstreckungsverfahren nicht schon für unstatthaft. Vielmehr ergibt sich ihre Statthaftigkeit aus § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 567 Abs. 3 Satz 1 ZPO (mit näherer Begründung allgemein zur unselbständigen

Anschlussbeschwerde vgl. Senatsbeschluss vom 28.09.1976 - X 1776/76 - RdL 1977, 218, 220; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.02.2020 - 9 S 2637/19 - juris Rn. 8; ferner z. B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 10.03.2020 - 1 B 10155/20 - juris Rn. 10; HessVGH, Beschluss vom 24.10.2019 -10 B 1966/19 - juris Rn. 9; offen gelassen z. B. SächsOVG, Beschluss vom 05.03.2019 - 3 B 367/18 - juris Rn. 12 ff.). Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgt nichts Abweichendes: So wird zwar eine unselbständige Anschlussbeschwerde im Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren wegen der dort geltenden Besonderheiten als nicht statthaft angesehen (vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 08.06.2006 - 3 B 185.05 - juris Rn. 4 f.). Liegen aber - wie im vorliegenden vollstreckungsrechtlichen Beschwerdeverfahren - solche Besonderheiten nicht vor, folgt die Statthaftigkeit einer unselbständigen Anschlussbeschwerde aus § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 567 Abs. 3 Satz 1 ZPO (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19.01.2009 - 20 F 23.07 - juris Rn. 15).

Ob die somit statthafte Anschlussbeschwerde des Vollstreckungsgläubigers auch im Übrigen zulässig ist (etwa im Hinblick darauf, dass das Verwaltungsgericht erstinstanzlich von einem Obsiegen des Vollstreckungsgläubigers ausgegangen ist und dieser im Anschlussbeschwerdeverfahren zum Teil neue bzw. andersartige Vollstreckungsanträge gestellt hat), kann dahinstehen.

Die Anschlussbeschwerde ist jedenfalls insgesamt unbegründet. Aus den bereits im angegriffenen Beschluss vom Verwaltungsgericht dargelegten Gründen ist gegen das konkret festgesetzte Zwangsmittel rechtlich nichts zu erinnern.

Die Auswahl und Bestimmung des konkreten Zwangsmittels steht im pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts (vgl. Seibel in Zöller, ZPO, 33. Aufl., § 888 Rn. 8; Lackmann a. a. O. Rn. 12). Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, muss das Zwangsmittel einerseits aus Gründen des effektiven Rechtschutzes wirksam, andererseits aber auch verhältnismäßig sein (vgl. Kießling a. a. O. Rn. 16). Da es sich bei den in § 888 ZPO vorgesehenen Zwangsmitteln um reine Beugemittel ohne Strafcharakter handelt (vgl. Seibel

a. a. O. Rn. 1, 7), kommt es für die gerichtliche Entscheidung maßgeblich darauf an, welches konkrete Zwangsmittel erforderlich ist, um den der Pflichterfüllung entgegenstehenden Willen des Vollstreckungsschuldners zu überwinden (vgl. Gruber in MünchKomm/ZPO, 5. Aufl., § 888 Rn. 29; Pietzner/Möller a. a. O. Rn. 44). Das Verwaltungsgericht hat einerseits das Beharrungsvermögen des Vollstreckungsschuldners berücksichtigt, welches in der Erfolglosigkeit bisher verhängter Zwangsmittel nach § 172 VwGO zum Ausdruck kommt, hat andererseits aber auch erkannt, dass derzeit noch nicht feststeht, dass auch die (ggf. wiederholt mögliche) Festsetzung des deutlich verschärften Zwangsgelds nach § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO den Vollstreckungsschuldner nicht zum Einlenken bewegen kann. Diese vom Senat geteilte Auffassung wird auch nicht schon dadurch in Frage gestellt, dass der Vollstreckungsschuldner gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 21.01.2020 das gesetzlich mögliche Rechtsmittel eingelegt und wegen der dadurch bewirkten aufschiebenden Wirkung das Zwangsgeld noch nicht entrichtet hat.

Hinzu kommt, dass die vom Vollstreckungsgläubiger mit der Anschlussbeschwerde konkret verfolgten alternativen bzw. schärferen Zwangsmittel nach den besonderen Gegebenheiten des vorliegenden Falls rechtlich entweder überhaupt nicht oder zumindest derzeit nicht zulässig sind.

So kommt als möglicher Adressat einer Zwangshaft oder eines persönlich zu entrichtenden Zwangsgelds hier nur der Ministerpräsident (Art. 45 ff. LV) in Betracht. Wie ausgeführt, ist Zweck der Beugemittel allein die Durchsetzung der Handlungspflicht, indem ein entgegenstehender Wille gebrochen wird. Die Ausübung von Zwang auf den Willen ist deshalb unzulässig, wenn der, gegen den sich der Zwang richtet, selbst die Handlung nicht verweigert, sondern deshalb nicht vornimmt, weil sie nicht allein von seinem Willen abhängt (vgl. Lackmann a. a. O. Rn. 1, 6; Gruber a. a. O. Rn. 1). Es wäre mit der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) unvereinbar, den Einsatz staatlicher Zwangsmittel um seiner selbst willen zuzulassen (vgl. Stürner in Vorwerk/Wolf, BeckOK ZPO, § 888 Rn. 22). Adressat einer Zwangshaft oder eines persönlich zu entrichtenden Zwangsgelds kann nur der verantwortliche Amtsträger

sein, der rechtlich und tatsächlich in der Lage ist, die geschuldete Handlung vorzunehmen. Beruht die Nichtumsetzung des Urteils auf der Weisung einer übergeordneten Stelle, so ist ein solches Zwangsmittel gegen den für diese Weisung verantwortlichen Leiter der übergeordneten Stelle zu richten (vgl. Will a. a. O. S. 305 f.). Als Adressat eines solchen Zwangsmittels scheidet damit im vorliegenden Fall der Leiter der für die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart zuständigen Fachbehörde aus. Wie ausgeführt, beruht das bisherige Handeln des Regierungspräsidenten des Regierungspräsidiums Stuttgart auf einer Anordnung des übergeordneten Ministeriums, gegen die er erfolglos remonstriert hat. Die - defizitäre - 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart geht auf einen entsprechenden Beschluss des Koalitionsausschusses vom 11.02.2020 zurück. Die Funktion des Koalitionsausschusses besteht darin, die Regierungsarbeit mit den Landtagsfraktionen und Parteien zu koordinieren, die die Landesregierung politisch tragen. Durch den Koalitionsausschuss wird die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV) zwar nicht rechtlich, wohl aber politisch eingeschränkt: Der Ministerpräsident kann sich mit seiner Richtlinienkompetenz über die Entscheidungen des Koalitionsausschusses rechtlich hinwegsetzen. Im Gegenzug muss er jedoch gegebenenfalls ein politisches Auseinanderbrechen der Koalition und damit den Verlust der parlamentarischen Mehrheit hinnehmen, die ihn und die Landesregierung politisch trägt (zur Situation im Bund vgl. Kersten, JuS 2018, 929, 935; siehe auch Clostermeyer in Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 49 Rn. 16). Hieraus folgt, dass im vorliegenden Fall letztlich nur der Ministerpräsident rechtlich und tatsächlich in der Lage wäre, sich erfolgreich über die Entscheidung des Koalitionsausschusses hinwegzusetzen, wenn er dies wollte und bereit wäre, gegebenenfalls dafür einen Bruch der Koalition zu riskieren. Das alles zeigt, dass im konkreten Fall die vom Vollstreckungsgläubiger begehrten Zwangsmittel (Zwangshaft oder persönlich zu entrichtendes Zwangsgeld) nicht nur in den Bereich der gesetzesvollziehenden Verwaltung, sondern tief in die von der Verfassung des Landes Baden-Württemberg geschützte Regierungstätigkeit als Staatsleitung eingreifen würden. Auch wenn die Regierung daran zu erinnern ist, dass sie nicht außerhalb des Rechts angesiedelt ist, sondern stets an das verfassungsrechtlich verankerte Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3;

Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV) gebunden ist, so kann der Senat § 167 VwGO und § 888 ZPO - auch unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien - nicht entnehmen, dass in ihnen ein so weitgehender Einsatz solcher Zwangsmittel hinreichend klar und vorhersehbar angelegt ist (zur Zwangshaft aus der Perspektive des Individualrechtsschutzes vgl. Will a. a. O. S. 320 ff.; dazu auch EuGH, Urteil vom 19.12.2019 a. a. O. Rn. 44 ff.). Die Möglichkeit von Zwangshaft ist im konkreten Fall auch dadurch rechtlich begrenzt, dass der Ministerpräsident als Mitglied des Landtags nach Art. 38 LV Immunität genießt. Die der Sicherung der Repräsentativität und Funktionsfähigkeit des Parlaments dienende Immunität verbietet alle Aufhebungen der persönlichen Freiheit, insbesondere auch Zwangshaft nach § 888 ZPO (vgl. Haug in Haug a. a. O. Art. 38 Rn. 7, 11). Ob - wie der Vollstreckungsgläubiger meint - es überhaupt zulässig sein kann, auch bezüglich des Zwangsgelds anstelle des im Erkenntnisverfahren verurteilen Verwaltungsträgers (als dem vom Vollstreckungsgläubiger benannten Vollstreckungsschuldner) den verantwortlichen (handlungsmächtigen) Behördenleiter persönlich heranzuziehen, kann offenbleiben, da es in der vorliegenden Konstellation insoweit keiner Entscheidung bedarf (vgl. bejahend z. B. Kring, NVwZ 2019, 23, 27 ff.; verneinend z. B. Pietzner/Möller a. a. O. Rn. 8 f.; Heckmann in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 172 Rn. 17 f.; Gruber a. a. O. Rn. 26; Lieder in Michalski/Heidinger/Leible/J. Schmidt, GmbH-Gesetz, 3. Aufl., § 13 Rn. 83).

Sämtliche Zwangsgeldfestsetzungen, die der Vollstreckungsgläubiger mit der Anschlussbeschwerde erstrebt, sehen ein für jeden Tag der weiteren Zuwiderhandlung bis zum „ersten Tag der öffentlichen Bekanntmachung eines dem Urteil des BVerwG vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - genügenden Luftreinhalteplans“ zu zahlendes Zwangsgeld vor. Wegen des allein der Willensbeugung dienenden Charakters des Zwangsgelds nach § 888 ZPO und § 172 VwGO ist eine solche Dauer, wie vom Vollstreckungsgläubiger begehrt, nach derzeitiger Gesetzeslage ausgeschlossen. Vor dem Hintergrund der sich notwendigerweise ergebenden Dauer des Planungsverfahrens nach § 47 BImSchG ist ein der Pflichterfüllung entgegenstehender Wille des Vollstreckungsschuldners bereits dann nicht mehr zu überwinden, wenn dessen Bereitschaft erkennbar feststeht, die zur Erfüllung der konkreten Verpflichtung erforderli-

chen Schritte jeweils zeitnah vorzunehmen (vgl. auch Senatsbeschluss vom 09.11.2018 a. a. O. Rn. 5; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28.08.2018 - 17 E 729/18 - juris Rn. 3 ff.). Unabhängig hiervon könnten in einer solchen Planungssituation periodisch fällig werdende „Hochfrequenz-" bzw. „Turbo-Zwangsgelder" (Will, NJW 2020, 963, 965), die für jeden Tag der Zuwiderhandlung zu zahlen wären, auch aus Gründen der Bestimmtheit rechtlich problematisch sein (vgl. Gruber a. a. O. Rn. 29).

Anders als der Vollstreckungsgläubiger meint, besteht aus verfassungs- und unionsrechtlichen Gründen keine Notwendigkeit, dass der Vollstreckungsgläubiger, auf dessen Antrag und in dessen Interesse die Vollstreckung erfolgt, der Begünstigte des Zwangsgelds ist. Für die verfassungs- und unionsrechtlich gebotene Auslegung, die hin zu einem wirksamen Zwangsmittel führen muss, kommt es insoweit vielmehr entscheidend darauf an, dass das festgesetzte Zwangsgeld nicht wieder dem Haushalt zufließt, aus dem es stammt. Dies kann - wie ausgeführt - ohne weiteres durch die ergänzende Heranziehung des § 153a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 StPO verhindert werden. Es würde auch dem geltenden nationalen Recht widersprechen, wenn der Vollstreckungsgläubiger als Zahlungsempfänger des Zwangsgelds nach § 888 ZPO bestimmt werden würde (vgl. Pietzner/Möller a. a. O. Rn. 46; Lackmann a. a. O. Rn. 15; Kaufmann, EuZW 2020, 189, 193). Ein Zufließen des Zwangsgelds an den Vollstreckungsgläubiger könnte überdies das Vollstreckungsverfahren belasten, etwa wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entstünde, mit der Einleitung des Vollstreckungsverfahrens würden vornehmlich eigene wirtschaftliche Ziele verfolgt.

V. Die Kostenentscheidung ergibt sich entsprechend aus § 154 Abs. 2 i. V. m. § 155 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen waren nicht aus Billigkeit für erstattungsfähig zu erklären (§ 162 Abs. 3 VwGO).

Eine Streitwertfestsetzung ist nicht erforderlich; Nummer 5502 des Kostenverzeichnisses (Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG) sieht bei Zurückweisung einer „sonstigen Beschwerde" eine Festgebühr vor.