

Hessischer Verwaltungsgerichtshof

9. Senat



Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Brüder Grimm-Platz 1 34117 Kassel
Aktenzeichen (Bitte stets angeben) 9 E 448/16

Herrn Rechtsanwalt
Dr. Reiner Geulen
und Kollegen
Schaperstraße 15
10719 Berlin

Dienststellen-Nr. 0228
Ihr Zeichen
Durchwahl (0561) 1007 - 299
Datum 17.05.2016

nur per Fax
GEGEN EB

Sehr geehrte Damen und Herren,
in dem Verwaltungsstreitverfahren

Deutsche Umwelthilfe e.V. / Land Hessen

erhalten Sie eine beglaubigte Abschrift des Beschlusses vom 11.05.2016 sowie Doppel des Schriftsatzes vom 10.05.2016 zur Kenntnis.

Es wird um Rücksendung des beigefügten Empfangsbekanntnisses gebeten.

Auf § 317, § 329 Abs. 1 Satz 2 ZPO wird hingewiesen.

Anliegende Abschrift stimmt mit der Urschrift überein.

Hochachtungsvoll
Auf Anordnung



Semmler, Justizbeschäftigte

Maschinell erstellt, ohne Unterschrift gültig.

Hinweis:

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof empfängt und versendet seit dem 2. Juni 2014 Telefaxe digital über die zentrale Faxnummer 0611/327618532.

Hess. Verwaltungsgerichtshof
- Geschäftsstelle -

Kassel, den 17.05.2016

Az.: 9 E 448/16

1. Die Urschrift der Entscheidung vom 11.05.2016 ist am 17.05.2016 bei der Geschäftsstelle eingegangen.

2. Es sind 3 Abschriften/Abdrucke der Entscheidung mit den Unterschriften zu fertigen, davon

- Abschriften mit Rubrum,
- Abschriften ohne Rubrum,
- Abschriften gefertigt

3. Je eine Abschrift der Entscheidung ist zuzustellen an:

- Kläger/Antragsteller
- Bevollm. des Kl./Ast. und eine Abschrift
- Beklagten/Antragsgegner
- Bevollm. des Bekl./Agg. und eine Abschrift
- Beigeladenen
- Bevollm. des Beigelad. und eine Abschrift
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten
- Land Hessen
- Stadt
-
-
- VG

			EGVP	DigiFax	ZU	EB
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bl.	d.A. mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					formlos	

4. Abdrucke absenden gemäß VGH 25

5. Vfg. des/der Berichtstatters/in Bl. beachten.

6. Abdrucke im Haus verteilen (gemäß VGH 25):

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Veröffentlichung | <input type="checkbox"/> Senat |
| <input type="checkbox"/> amtl. Sammlung | <input type="checkbox"/> Präsident |
| <input type="checkbox"/> Staatsanzeiger | <input type="checkbox"/> Vorsitzender Richter/in |
| <input type="checkbox"/> Fachpresse | <input type="checkbox"/> Berichtstatter/in |
| <input type="checkbox"/> Bücherei | <input type="checkbox"/> Pressesprecher |
| <input type="checkbox"/> Kartei | <input type="checkbox"/> Richter/in |
| <input type="checkbox"/> Zeitl. Sammlung | <input type="checkbox"/> Richter/in |
| <input type="checkbox"/> Sammlung nach Rechtsgeb. | <input type="checkbox"/> Richter/in |
| <input type="checkbox"/> Prüfungsamt | <input type="checkbox"/> |

7. In Eureka ausgetragen

8. In Eureka vermerkt

Semmler

Der/Die Urkundsbeamtin/in

Eingang im Team am:
Gefertigt:
Gelesen:
Abgesandt: 17.05.2016
Zur Druckerei am:

9. Senat

9 E 448/16

VG 4 N 1726/15.WI(2)



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Deutsche Umwelthilfe e.V.,
vertreten durch ihre Bundesgeschäftsführer Jürgen Resch und Rainer Baake,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell am Bodensee,

Vollstreckungsgläubigerin und
Beschwerdegegnerin,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen und Kollegen,
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

gegen

das Land Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz,
Mainzer Straße 80, 65189 Wiesbaden,

Vollstreckungsschuldner und
Beschwerdeführer,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Hansjörg Wurster und Kollegen,
Kaiser-Joseph-Straße 247, 79098 Freiburg,

wegen Immissionsschutzrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 9. Senat - durch

Vorsitzende Richterin am Hess. VGH Thürmer,
Richter am Hess. VGH Heuser,
Richterin am Hess. VGH Bohn

am 11. Mai 2016 beschlossen:

Auf die Beschwerde des Vollstreckungsschuldners wird unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 11. Januar 2016 - 4 N 1726/15.WI - der Antrag der Vollstreckungsgläubigerin auf Androhung bzw. Festsetzung eines Zwangsgeldes gegen den Vollstreckungsschuldner abgelehnt.

Die Vollstreckungsgläubigerin hat die Kosten des gesamten Verfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 10.000,-- € festgesetzt.

- 2 -

Gründe:

I.

Die Vollstreckungsgläubigerin beehrte mit ihrer am 14. Februar 2012 erhobenen Klage die Verpflichtung des beklagten Landes (Vollstreckungsschuldner), den für die Stadt Darmstadt geltenden Luftreinhalteplan (LRP) - u.a. durch Einführung einer Umweltzone - so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionswertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet Darmstadt enthält.

Der erste Luftreinhalteplan für den Ballungsraum Rhein-Main wurde im Jahr 2005 aufgestellt und erfasste alle von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Städte. Die 1. Fortschreibung dieses Luftreinhalteplans erfolgte in Teilplänen. Der Teilplan Darmstadt trat am 28. Februar 2011 in Kraft. Die in diesem Plan veröffentlichten Messwerte weisen für die Messstation an der Hügelstraße in Darmstadt, an der schon von Beginn der Messungen an die höchsten Schadstoffkonzentrationen in Darmstadt zu verzeichnen waren, für das Jahr 2010 einen Jahresmittelwert für NO₂ von 65,4 µg/m³ aus (Tabelle 3, S. 16 des genannten LRP). Der Anteil des Kraftfahrzeugverkehrs an den Stickstoffoxidemissionen belief sich in Darmstadt auf 67,3 % (vgl. Tabelle 8, S. 36 des genannten LRP).

Als lokale Maßnahmen sind in der 1. Fortschreibung des LRP - Teilplan Darmstadt - (Nr. 6.3 des LRP) die bestehenden und weitergeführten Maßnahmen (Sperrung der Durchfahrt für LKW ab 3,5 t für den Transitverkehr, ein LKW-Nachtfahrverbot, ein LKW-Fahrverbot für die mittlere Rheinstraße, Feuchtkehren in der Hügelstraße und der Einsatz abgasarmer Busse im ÖPNV dargestellt. Vorgesehen sind als weitere lokale Maßnahmen der Ausbau des Öffentlichen Nahverkehrs, die Verlagerung des Individualverkehrs auf umweltverträgliche Verkehrsmittel, eine Verflüssigung des Verkehrs sowie Maßnahmen zur Verminderung von Feinstaubemissionen durch Baustellentätigkeiten.

Auf die von der Vollstreckungsgläubigerin erhobene Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht Wiesbaden durch rechtskräftig gewordenes Urteil vom 16. August 2012 (Az.: 4 K 165/12.WI) den Vollstreckungsschuldner, „den für die Stadt Darmstadt geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenz-

- 3 -

wertes für NO₂ in Höhe von 40 Mikrogramm je Kubikmeter im Stadtgebiet Darmstadt einhält“. Auf die Begründung dieser Entscheidung wird Bezug genommen.

Nach Zulassung der Sprungrevision im Urteil vom 16. August 2012 wies das Bundesverwaltungsgericht die von dem Vollstreckungsschuldner erhobene Revision mit Urteil vom 5. September 2013 (BVerwG - 7 C 21.12 -) als unbegründet zurück.

Am 29. September 2015 trat die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Ballungsraum Rhein - Main, Teilplan Darmstadt in Kraft.

Mit am 19. November 2015 bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden eingegangenen Schriftsatz vom 17. November 2015 beantragte die Vollstreckungsgläubigerin, dem Vollstreckungsschuldner zur Erfüllung der aus dem Urteil vom 16. August 2012 resultierenden Verpflichtungen unter Fristsetzung ein angemessenes Zwangsgeld von bis zu zehntausend Euro anzudrohen, hilfsweise, ein angemessenes Zwangsgeld festzusetzen.

Mit dem angegriffenen Beschluss vom 11. Januar 2015 (richtig: 2016) drohte das Verwaltungsgericht Wiesbaden dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für den Fall, dass es seiner Verpflichtung aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. August 2012 zur Erstellung eines Luftreinhalteplanes für die Stadt Darmstadt nicht innerhalb einer Frist von zwölf Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses nachkommt, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000,-- Euro an.

Zur Begründung führt das Verwaltungsgericht im Wesentlichen aus, der Antrag sei zulässig, obwohl im Falle der Festsetzung eines Zwangsgelds die hierfür erforderlichen Mittel letztlich aus dem Haushalt des Landes Hessen gezahlt und sodann über das Hessische Justizministerium in diesen zurückfließen würden. Die Voraussetzungen des § 172 VwGO lägen auch in der Sache vor, denn der Vollstreckungsschuldner sei seiner mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. August 2012 ausgesprochenen Verpflichtung zur Aufstellung eines den Vorgaben der §§ 47 Abs. 1 BImSchG und 27 Abs. 2 der 39. BImSchV entsprechenden Luftreinhalteplans für die Stadt Darmstadt nicht bzw. nur unzureichend nachgekommen. Auch wenn die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Darmstadt eine Reihe von geeigneten Maßnahmen aufliste, mit denen die NO₂ - Belastung in der Stadt Darmstadt reduziert werden könne, erfülle dieser aktuelle Luftreinhalteplan nach wie vor nicht die gesetzlichen und gerichtlichen Vorgaben. Die

- 4 -

aufgeführten Maßnahmen würden ausweislich der Prognose erst im Jahr 2022 zu einer Einhaltung des NO₂ - Grenzwertes im Bereich der dortigen Hügelstraße führen. Der Plan weise damit noch keine nach den gesetzlichen Vorgaben geeigneten Maßnahmen auf, mit denen der Zeitraum der fortdauernden Überschreitung der Luftschadstoffgrenzwerte so kurz wie möglich gehalten werden könne, und berücksichtige die in dem genannten Urteil niedergelegte Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts deshalb nicht. In dem Urteil sei hinreichend deutlich gemacht, dass der Vollstreckungsschuldner mit dem Urteil verpflichtet wurde, einen Luftreinhalteplan vorzulegen, in dem Maßnahmen aufgeführt sind, die zusammen geeignet sind, den Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid von 40 µg/m³ vor Ort in kurzer Zeit einzuhalten. Zwar bestehe aufgrund des der Behörde zustehenden planerischen Gestaltungsspielraums kein Anspruch auf konkrete Maßnahmen, die Nichtaufnahme sich aufdrängender Maßnahmen trotz fortdauernder Überschreitung des Grenzwerts widerspreche jedoch den rechtlichen Vorgaben und sei damit rechtswidrig. Maßgeblich sei wegen der sich insoweit erstreckenden materiellen Rechtskraft die „Rechtsauffassung des Gerichts“, so wie sie in den Entscheidungsgründen des Bescheidungsurteils niedergelegt ist. Der Vollstreckungsschuldner habe diese bei seiner Planfortschreibung zu berücksichtigen und deswegen für die Stadt Darmstadt darin geeignete Maßnahmen aufzulisten, mit denen es möglich sei, die Grenzwerte in kurzer Zeit einzuhalten. Dies sei hier immer noch nicht der Fall, denn weder habe der Vollstreckungsschuldner Maßnahmen aufgelistet, die die Luftverunreinigung mit NO₂ im Stadtgebiet Darmstadt so reduzieren können, dass der Grenzwert von 40 µg/m³ eingehalten werden könne, noch sei ein Konzept erarbeitet, dieses Ziel in absehbarer Zeit zu erreichen. Es sei verkannt worden, dass unabhängig von der Zuständigkeit für die einzelnen Maßnahmen aufzulisten sei, wie die Schadstoffbelastung kurzfristig reduziert werden könne. Im Hinblick auf die Schutzziele des § 47 BImSchG sei es unerheblich, ob die Maßnahmen durch staatliche oder kommunale Stellen oder durch private Dritte realisiert werden. Unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Wiesbaden in einem parallel geführten Hauptsacheverfahren mit den gleichen Beteiligten wird weiter ausgeführt, gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG sei prognostisch die Wirksamkeit dieser grundsätzlich geeigneten Maßnahmen zu quantifizieren (Reduzierungswerte), so dass in einem weiteren Schritt geprüft und ausgewählt werden könne, welche Maßnahmen zu ergreifen seien, um zu einer Einhaltung der ohne Weiteres verbindlichen Grenzwerte zu gelangen. Das werde erst erreicht, wenn hinter der Planung ein Gesamtkonzept stehe, dass die Einhaltung der Werte zum Ziel ha-

- 5 -

be. Es dürfe nicht offen gelassen werden, wann das Gesamtziel aufgrund solcher Maßnahmen erreicht sein werde. Deshalb sei auch die Einführung eines Bürgertickets, einer City-Maut und eines Durchfahrtsverbots für Dieselfahrzeuge (zeitweise, etwa nach der Endziffer der Kennzeichen) mit zu berücksichtigen. Für eine Verweigerung dieser Planungsleistung gebe es keine rechtlich relevante Rechtfertigung und angesichts des Anteils des Straßenverkehrs an der Verursachung der NO₂-Belastung auch keine Alternative. Die in der vorgelegten Beschlussvorlage des Vollstreckungsschuldners für die Umweltministerkonferenz aufgeführten Maßnahmen seien zwar geeignet, zur Reduzierung der NO₂-Belastung beizutragen, deren Wirksamkeit und deren voraussichtlicher Eintritt seien aber noch abzuschätzen. Auch nach jüngster Fortschreibung des Luftreinhalteplans sei weiter weder ersichtlich, mit welchen Maßnahmen überhaupt der Grenzwert eingehalten werden könne, noch dass dies in kurzer Zeit erreichbar wäre. Die Planung des Vollstreckungsschuldners zur Reinhaltung der Luft für das Stadtgebiet Darmstadt entspreche daher auch jetzt nicht den gesetzlichen und in dem Urteil des Verwaltungsgerichts als Ziel vorgegebenen Pflichten, so dass von einer Säumnis im Sinne des § 172 VwGO auszugehen und unter Fristsetzung ein Zwangsgeld anzudrohen sei.

Mit seiner innerhalb der Frist eingelegten Beschwerde begehrt der Vollstreckungsschuldner die Abänderung des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses und die Ablehnung des Antrags auf Androhung bzw. Festsetzung eines Zwangsgeldes.

Zur Begründung trägt er vor, auf der Grundlage der gesetzlichen Verpflichtung und der Verpflichtung aus dem Urteil vom 16. August 2012 habe er in der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans die Maßnahmen festgelegt, die zur Minderung der Luftschadstoffbelastung erforderlich und auch möglich seien. Von den im angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Beschluss genannten Maßnahmen habe er aktuell diejenigen umgesetzt, die zur Verfügung stehen und wirksam seien. Dazu gehörten die Ausweitung des LKW-Durchfahrtsverbots auf den Odenwaldkreis und den Kreis Darmstadt - Dieburg, die Einführung der Umweltzone, die Verstetigung der Verkehrsflüsse und schließlich die Einführung der Pfortnerampeln. Der Beschluss des Vollstreckungsgerichts sei abzuändern und der Vollstreckungsantrag zurückzuweisen, denn das zu vollstreckende Urteil entspreche nicht den Anforderungen, die an eine vollstreckungsfähige Tenorierung zu stellen seien. Dem Urteilstenor lasse sich nicht entnehmen, unter welchen Voraussetzungen ein überarbeiteter Luftreinhalteplan den Anforderungen genüge, denn das Urteil schweige sich dazu aus, mit welchen rechtlich zulässigen Maßnahmen die Einhaltung

- 6 -

der Zielwerte so schnell wie möglich zu erreichen sei. Konkretisiert sei allein der Hinweis auf die Einrichtung einer Umweltzone; die weiteren Vorschläge („z.B. die Vornahme oder Ausdehnung räumlicher, zeitlicher oder sachlicher Verkehrsbeschränkungen, wie z.B. LKW-Durchfahrtsverbote und ihre Erweiterung“) gäben dem Vollstreckungsschuldner keine klare Handlungsanweisung, mit welchen Maßnahmen er in welchem Zeitraum das vom Gericht vorgegebene Ziel einzuhalten habe. Die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans - Teilplan Darmstadt - weise zudem nach, dass durch die Einführung der Umweltzone und die Ausweitung der Verkehrsverbote für LKW bei weitem nicht der Grenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zu erreichen sei. Deshalb sei davon auszugehen, dass das verwaltungsgerichtliche Urteil etwas rechtlich Unmögliches verlange und somit die Zwangsvollstreckung wegen Vorliegen eines Vollstreckungshindernisses zwingend einzustellen sei.

Des Weiteren sei die Androhung der Festsetzung eines Zwangsgeldes durch den angefochtenen Beschluss nicht hinreichend bestimmt; weder der Vollstreckungsschuldner noch Dritte könnten diesem Beschluss entnehmen, welche Maßnahmen der Schuldner ergreifen und durchführen müsse, um der Festsetzung eines Zwangsgeldes zu entgehen. Das Ministerium sei zudem nicht der Vollstreckungsschuldner, sondern dies sei der Rechtsträger der Behörde, die gehandelt habe bzw. handeln solle. Zur Handlung und zur Umsetzung von Maßnahmen eines Luftreinhalteplanes nach § 47 BImSchG sei immer nur die Behörde verpflichtet, der die gesetzliche Eingriffsermächtigung für die Maßnahme übertragen worden sei, denn das Modell der Luftreinhalteplanung gehe davon aus, dass nicht die planaufstellende Behörde diesen selbst vollziehe, sondern die Maßnahmen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen seien. Das Verwaltungsgericht verpflichte im angefochtenen Beschluss den Vollstreckungsschuldner, für die Umsetzung der einzelnen erforderlichen Maßnahmen durch die jeweiligen Verwaltungsträger und sonstigen Verantwortlichen nach § 47 Abs. 6 BImSchG zu sorgen, das gehe aber eindeutig über den Vollstreckungstitel des Urteils hinaus, da dessen Tenor sich eindeutig und ausschließlich auf die Aufstellung eines Luftreinhalteplanes beziehe.

Die vom Vollstreckungsgericht verlangten, über die im einzelnen im Luftreinhalteplan schon vorgesehenen Maßnahmen wie Lkw-Durchfahrtsverbot, Ausweitung der Umweltzone auf das gesamte Stadtgebiet, regelbasierte Versatzzeitoptimierung durch Ampel-

- 7 -

schaltung, Verkehrsverflüssigung und Verschärfung der Umweltzone nach der erforderlichen Änderung der Kennzeichnungsverordnung hinausgehenden weiteren Maßnahmen seien entweder nicht geeignet oder nicht durchsetzbar. So sei durch die Festsetzung von Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen eine Emissionsminderung im Unterschied zur Lärminderung nicht zu erwarten, City-Maut und Bürgerticket könnten nicht im Luftreinhalteplan angeordnet werden, da der öffentliche Personennahverkehr Selbstverwaltungsangelegenheit der Kommunen sei. Gleiches gelte für Sperrungen für den Kfz-Verkehr oder nur für Dieselfahrzeuge, da dann praktisch die gesamte Innenstadt für den Individualverkehr gesperrt werden müsse. Abgesehen davon, dass damit nicht nur die Versorgung, sondern das gesamte innerstädtische Leben und die notwendige Mobilität zusammenbrechen würden, bedürfe es dazu nach Auffassung des Verkehrsressorts vor allem einer gesetzlichen Grundlage; § 47 BImSchG stelle keine Ermächtigung für derart weitgehende Eingriffe dar. Dies gelte auch für die Forderung nach einer Beschränkung oder einem Ausschluss des lokalen Dieserverkehrs. Denn nach § 1 Abs. 1 der 5. BImSchV seien Kraftfahrzeuge, die mit einer Plakette nach Anhang 1 gekennzeichnet sind, von einem Verkehrsverbot im Sinne des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG befreit, und dies gelte auch für Dieselfahrzeuge. § 47 BImSchG ersetze nicht die erforderliche Rechtsgrundlage nach Straßenverkehrsrecht für weitergehende verkehrliche Beschränkungen, denn die Umweltzone sei abschließend durch die Kennzeichenverordnung (35. BImSchV) konkretisiert. Schließlich unterlägen die geforderten Gesetzgebungsinitiativen nicht der Umsetzung nach § 47 Abs. 6 BImSchG.

Der Vollstreckungsschuldner beantragt sinngemäß,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 11.01.2016 - Aktenzeichen 4 N 1726/15.WI(2) - zu ändern und den Antrag auf Festsetzung eines Zwangsgeldes abzulehnen.

Die Vollstreckungsgläubigerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie ist der Ansicht, die aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. August 2012 sich ergebende Verpflichtung sei hinreichend bestimmt und somit vollstreckbar. Die Vollstreckung beschränke sich nicht auf die beispielhafte Nennung der Einführung einer Umweltzone und der Erweiterung eines LKW-Durchfahrtsverbots als mögliche Maßnahmen. Die Aufnahme konkreter Maßnahmen sei bei Bescheidungsurteilen weder im Tenor noch in den Urteilsgründen erforderlich; der Inhalt der Verpflichtung sei vielmehr

- 8 -

anhand der in der Begründung deutlich niedergelegten Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts hinreichend bestimmbar. Auch an der Bestimmtheit der Zwangsgeldandrohung bestünden keine Zweifel, da die dort genannte Verpflichtung nach den genannten Grundsätzen bestimmbar sei. Das Verwaltungsgericht habe mit dem angefochtenen Beschluss die Reichweite der Entscheidungsvorgaben des Urteils vom 16. August 2012 zutreffend ausgelegt. Aus dem Tenor und den Gründen der zu vollstreckenden Entscheidung gehe unmissverständlich hervor, dass alle geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen ausgeschöpft werden müssten, um eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung sicherzustellen. Sofern das Verwaltungsgericht im angefochtenen Beschluss mit dem Bürgerticket, der City-Maut und einem zeitweisen Durchfahrtsverbot für Dieselfahrzeuge beispielhaft besondere wirksame Maßnahmen aufzähle, die potentiell zu erheblichen Immissionsminderungen beitragen könnten und daher zu berücksichtigen seien, werde lediglich auf im zu vollstreckenden Urteil bereits angelegte Maßnahmen Bezug genommen. Der Vollstreckungsschuldner habe diese vollstreckbare Verpflichtung bisher nur unzureichend erfüllt. Dass überhaupt eine weitere Fortschreibung erfolgt sei, sei für eine Erfüllung unzureichend. Die den Vollstreckungstitel tragenden inhaltlichen Anforderungen an den Luftreinhalteplan würden auch mit der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht berücksichtigt, da mit den bisher vorgesehenen Maßnahmen eine flächendeckende Grenzwerteinhaltung schon nach eigenen Aussagen des Vollstreckungsschuldners nicht möglich sei; der aktuelle Luftreinhalteplan gehe bei Realisierung der dort verankerten Maßnahmen von einer Grenzwerteinhaltung allenfalls im Jahr 2022 aus und selbst dies sei inzwischen aufgrund der Realemissionen der Kraftfahrzeuge zu optimistisch. Zur Rechtfertigung dieser negativen Immissionsprognose könne der Vollstreckungsschuldner auch nicht nachweisen, alle ihm möglichen Mittel, insbesondere im Bereich der Verkehrsbeschränkungen und der aktiven Förderung emissionsarmer Verkehrsmittel ausgeschöpft zu haben. Auf beachtliche Erfüllungshindernisse könne er sich nicht berufen. Dies gelte zum einen für die fehlende Zuständigkeit der Planungsbehörde für die Durchsetzung der Maßnahmen, die aufgrund der in § 47 Abs. 6 und § 40 Abs. 1 BImSchG verankerten Bindungswirkung kein Erfüllungshindernis darstellen könne. Der Vollstreckungsschuldner habe auch nicht dargelegt, dass die zuständigen Behörden die Durchsetzung tatsächlich verweigern; wenigstens dies sei aber erforderlich, um ein Erfüllungshindernis annehmen zu können. Aber auch für einzelne wirksamere Maßnahmen, wie die Entlüftung des City-Tunnels bei gleichzeitiger Verkehrsreduzierung, die Einführung von Tempo 30 auf Hauptver-

- 9 -

kehrsstraßen, der Einführung einer City-Maut und eines Bürgertickets oder Sperrungen für den Kfz-Verkehr habe der Vollstreckungsschuldner ein Erfüllungshindernis nicht überzeugend nachgewiesen. Schließlich seien zahlreiche weitere mögliche Maßnahmen wie eine Reduzierung der Parkraummöglichkeiten, eine Erhöhung der Parkgebühren, die sofortige Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern oder die Förderung emissionsarmer Fortbewegungsmittel vom Vollstreckungsschuldner bisher nicht ernsthaft untersucht worden.

II.

Die zulässige Beschwerde ist auch erfolgreich.

Zu Recht wendet der Vollstreckungsschuldner mit der Beschwerde ein, dass das ausdrücklich im Beschlusstenor als Verpflichteter aufgeführte Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz nicht der Vollstreckungsschuldner in Bezug auf die Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Urteil ist. Zwar ist in § 172 Satz 1 VwGO ausdrücklich die „Behörde“ als Vollstreckungsschuldner benannt worden, damit soll aber lediglich jegliche Stelle der öffentlichen Verwaltung bezeichnet werden, die konkret zur Vornahme der titulierten Handlung verpflichtet ist, ohne dass damit die Behörde auch zum Vollstreckungsschuldner gemacht werden soll, der vielmehr nur der Rechtsträger der Behörde sein kann, die gehandelt hat bzw. handeln soll (Sodan/Ziekow, VwGO-Kommentar, 4. Aufl., § 172 Rn. 17; vgl. auch BayVGH, Beschluss v. 27.08.2007 - 13 S 07.487 -, juris Rn. 6). Darauf, ob dies im Fall der Befähigung der Behörde im Erkenntnisverfahren nach § 61 Nr. 3 VwGO anders zu beurteilen sein kann (streitig, vgl. Sodan/Ziekow, a.a.O., Rn. 17), kommt es hier schon deshalb nicht an, weil das Land Hessen von dieser ihm eingeräumten Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Verpflichteter aus dem zu vollstreckenden Urteil ist aber ausweislich des dortigen Tenors - zutreffend - das Land Hessen, das Rechtsträger des Umweltministeriums ist, und das als Vollstreckungsschuldner auch im Rubrum des angefochtenen Beschlusses noch zutreffend aufgeführt wird. Ob der Beschlusstenor aus diesem Grund der Auslegung dahingehend zugänglich ist, dass das Land Hessen, vertreten durch das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Adressat der Zwangsgeldandrohung sein soll, kann hier offen bleiben, denn der angefochtene Beschluss ist auch aus anderen Gründen rechtswidrig.

- 10 -

Der Vollstreckungsschuldner ist seiner Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Urteil nachgekommen, so dass deshalb gemäß § 172 Satz 1 VwGO der Zwangsvollstreckung die rechtliche Grundlage fehlt. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts ist deshalb abzuändern, und der Vollstreckungsantrag des Vollstreckungsgläubigers abzulehnen.

Allerdings stellt das Urteil vom 16. August 2012 - entgegen der Ansicht des Vollstreckungsschuldners - einen vollstreckungsfähigen Titel dar, der auch hinreichend bestimmt ist. Denn aus dem Tenor des Bescheidungsurteils ergibt sich in Zusammenhang mit den insoweit heranzuziehenden Entscheidungsgründen des zu vollstreckenden Urteils mit hinreichender Deutlichkeit, dass der Vollstreckungsschuldner zur Fortschreibung des Luftreinhalteplanes unter Einrichtung einer Umweltzone verpflichtet worden ist.

Soweit eine vollstreckbare Verpflichtung besteht ist der Vollstreckungsschuldner dieser mit der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes für den Ballungsraum Rhein-Main - Teilplan Darmstadt - nachgekommen. Als lokale Maßnahme der Stadt Darmstadt ist in dem Luftreinhalteplan (Stand: September 2015) zum 1. November 2015 die Einführung einer Umweltzone (Ziffer 7.3.1.2; S. 47 ff. des LRP) vorgesehen. Darüber hinaus legt der Luftreinhalteplan auch die Ausweitung des bereits im Aktionsplan Darmstadt 2005 festgelegten LKW-Durchfahrtsverbots für LKW >3,5 t auf die Landkreise Darmstadt - Dieburg und Odenwaldkreis (Ziffer 7.3.1.1 ; s. 43 ff des LRP) fest, so dass dahin stehen kann, ob diese verkehrsbeschränkende Maßnahme, obwohl sie in den Urteilsgründen nur beispielhaft angeführt wird, sich gleichfalls verpflichtend aus dem zu vollstreckenden Urteil ergibt. Damit fehlt es aber für die Androhung eines Zwangsgeldes insgesamt an der erforderlichen Säumigkeit des Vollstreckungsschuldners.

Der Vollstreckungsschuldner ist mithin nicht deshalb (weiter) säumig, weil der von ihm aufgestellte Luftreinhalteplan - wie das Verwaltungsgericht meint - in der geltenden Fassung der 2. Fortschreibung keine nach den normativen Vorgaben in der Summe geeigneten Maßnahmen aufweist, mit denen der Zeitraum der - auch zum heutigen Zeitpunkt fortdauernden - Überschreitung des nach dem zu vollstreckenden Urteil und den gesetzlichen Vorgaben maßgeblichen Luftschadstoffgrenzwerts von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ so kurz wie möglich gehalten werden kann. Denn entgegen der Ansicht des Vollstreckungsgerichts hat der Vollstreckungsschuldner die in dem Urteil vom 16. August 2012 niedergelegte Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts in vollem Umfang berücksichtigt. Danach werden von ihm mit dem zu vollstreckenden Urteil die Errichtung einer

- 11 -

Umweltzone und weiterhin - wie oben bereits ausgeführt - allenfalls die beispielhaft für verkehrsbeschränkende Maßnahmen genannte Erweiterung des (zum Zeitpunkt der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung im Jahr 2012 bereits bestehenden) Durchfahrtsverbots für LKW gefordert, nicht jedoch die nunmehr von dem Vollstreckungsgericht außerdem für erforderlich erachtete Auflistung sämtlicher geeigneter Maßnahmen, die Quantifizierung der jeweiligen Reduzierungswerte und die Abschätzung des Zeitraums des Eintrittes ihrer Wirksamkeit sowie die - auch vom Vollstreckungsgläubiger in der Beschwerdebegründung benannte - Entlüftung des City-Tunnels bei gleichzeitiger Verkehrsreduzierung, die Einführung einer City-Maut und eines Bürgertickets sowie ein (zeitweises) Durchfahrtsverbot für Dieselfahrzeuge.

Zwar ist der Vollstreckungsschuldner nach dem Tenor des zu vollstreckenden Urteils verpflichtet, den für die Stadt Darmstadt geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 Mikrogramm je Kubikmeter im Stadtgebiet Darmstadt einhält (gemeint ist: enthält). Die Unbestimmtheit dieses im Wesentlichen den Gesetzeswortlaut des § 47 Abs. 1 BImSchG und der §§ 27 Abs. 2, 3 und 3 der 39. BImSchV wiedergebenden Tenors führt aber nur deshalb nicht zu seiner mangelnden Vollstreckbarkeit, da die Entscheidung verbindliche Vorgaben machen kann, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind, und andererseits der Vollstreckungsschuldner unter Wahrung des planerischen Gestaltungsspielraums für die Behörde nicht zu einer sofortigen, sondern nur zur schnellstmöglichen Zielerreichung verpflichtet worden ist (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - BVerwG 7 C 21/12 -, juris, Rn. 56).

Die demnach notwendigen verbindlichen Vorgaben lassen sich dem zu vollstreckenden Urteil aber nur in Bezug auf die Errichtung einer Umweltzone mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen. Denn das Verwaltungsgericht hat in den dortigen Entscheidungsgründen festgestellt, dass die im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vorliegende Luftreinhalteplanung den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht werde. Die normativ vorgegebenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid würden auch bei Umsetzung aller im geltenden Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen in absehbarer Zeit nicht erreicht. Solche dauerhaften Überschreitungen müssten angesichts der zwingenden, dem Gesundheitsschutz dienenden Grenzwerte nur hingenommen werden, wenn alle geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Verminderung der Stickstoffdioxidkonzent-

- 12 -

rationen mit der Planung ausgeschöpft wären. Dies sei nicht der Fall. So sei eine Umweltzone für das Stadtgebiet Darmstadt nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen worden, obwohl deren Wirksamkeit von Gutachten bestätigt und vom beklagten Land auch - z.B. bezogen auf das Stadtgebiet Wiesbaden - zwischenzeitlich als durchaus geeignete Maßnahme anerkannt werde. Gerade vor dem Hintergrund, dass Ziel der Festsetzung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid der Schutz der menschlichen Gesundheit sei, vermöge das Gericht in der Einführung einer Umweltzone keinen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu sehen, wie ihn das Land behaupte. Mögliche finanzielle Belastungen von Bevölkerung und Wirtschaft durch die Einführung einer Umweltzone müssten gegenüber dem überragenden Schutzgut Gesundheit zurückstehen (Urteilsabdruck S. 11). Weiterhin hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass angesichts des planerischen Gestaltungsraumes des beklagten Landes kein Anspruch auf konkrete Maßnahmen bestehe, dass aber die Nichtaufnahme sich aufdrängender Maßnahmen, zu denen die Errichtung einer Umweltzone gehöre, aber auch z.B. die Vornahme oder Ausdehnung räumlicher, zeitlicher oder sachlicher Verkehrsbeschränkungen (wie z.B. LKW-Durchfahrtsverbote und ihre Erweiterung), trotz fortdauernder Überschreitung des Grenzwertes den rechtlichen Vorgaben widerspreche. Dem Hauptantrag sei deshalb stattzugeben.

Die sich daraus ergebende Verpflichtung des Vollstreckungsschuldners ist mit der Errichtung der Umweltzone in Darmstadt durch die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans - Teilplan Darmstadt - (Stand: September 2015) erfüllt worden.

Eine Säumigkeit des Vollstreckungsschuldners folgt auch nicht daraus, dass das Vollstreckungsgericht mit seinem Beschluss vom 16. Januar 2016 in dem Verfahren nach § 172 VwGO weitere, den Vollstreckungsschuldner verpflichtende Konkretisierungen des zu vollstreckenden Urteils vorgenommen hat. Denn damit ist das Vollstreckungsgericht nicht nur über eine Auslegung des zu vollstreckenden Urteils hinausgegangen, sondern die in dem angegriffenen Beschluss enthaltenen Konkretisierungen gehen auch über eine im Vollstreckungsverfahren zulässige „Fortschreibung“ des zu vollstreckenden Urteils hinaus.

Der Senat teilt die Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, dass das Vollstreckungsgericht in dem Verfahren nach § 172 VwGO - insbesondere im Fall von zu vollstreckenden Bescheidungsurteilen - über die notwendige Auslegung des zu vollstreckenden Urteils hinaus dessen Inhalt auch durch eine „Fortschreibung“ konkretisie-

- 13 -

ren kann, wenn sich darin enthaltene Unklarheiten aus der Urteilsurkunde selbst nicht sicher beseitigen lassen. Denn damit, dass § 172 VwGO das Gericht des ersten Rechtszuges zum Vollstreckungsorgan erklärt, wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass in derartigen Vollstreckungsverfahren nicht selten ein "Weiterdenken" der Erwägungen notwendig wird, die der zu vollstreckenden Entscheidung zugrunde lagen, um feststellen zu können, was der frühere Beklagte schuldet und ob er seiner Verpflichtung nachgekommen ist (BayVGH, Beschluss vom 1.07.20017 - 11 C 06.868 -, juris Rn. 31). Da es sich bei Bescheidungsurteilen, die dazu dienen, den Ermessensspielraum der vollziehenden Gewalt zu wahren, regelmäßig nicht vermeiden lässt, das von der öffentlichen Verwaltung Geschuldete nur in allgemein gehaltener Weise zu umschreiben, kann es das Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) deshalb erfordern, im Vollstreckungsverfahren die Überlegungen und Wertungen, die dem Bescheidungsurteil zugrunde lagen, näher zu präzisieren, um den Konflikt zwischen den Beteiligten wirksam zu befrieden und um zu verhindern, dass sich derartige Entscheidungen im Unverbindlichen erschöpfen, und die sonst notwendige Klage auf Feststellung des Inhalts einer aus sich heraus nicht hinreichend eindeutigen gerichtlichen Entscheidung zu vermeiden (BayVGH, a.a.O., Rn. 32). Dies darf aber über darin enthaltene tatsächliche Feststellungen nicht hinausgehen und setzt deshalb voraus, dass diese Feststellungen, Überlegungen und Wertungen selbst schon Grundlage der Erwägungen in dem zu vollstreckenden Urteil waren. Denn außerhalb des zu vollstreckenden Titels liegende Umstände, die nicht Gegenstand des Erkenntnisverfahrens waren, sind grundsätzlich nicht berücksichtigungsfähig (BayVGH, a.a.O., Rn. 31). Das Vollstreckungsverfahren kann ein etwa notwendiges weiteres Erkenntnisverfahren nur vermeiden, wenn die in dem zu vollstreckenden Urteil grundsätzlich schon enthaltenen Überlegungen und Wertungen näher präzisiert werden können.

Vorliegend kann offen bleiben, ob die in dem angegriffenen Beschluss vorgenommenen Konkretisierungen schon deshalb rechtlichen Bedenken unterliegen, weil dieses Verfahren nicht in einer Weise ausgestaltet war, die die gleiche Gewähr für eine sachrichtige Entscheidung wie ein reguläres Erkenntnisverfahren - etwa bei einer Klage auf Feststellung des Inhalts der zu vollstreckenden Entscheidung - bietet (vgl. zu diesem Erfordernis BayVGH, a.a.O., Rn. 33). An einer derartigen Verfahrensgestaltung fehlt es hier, da keine mündliche Verhandlung durchgeführt und dem Vollstreckungsschuldner nur eine kurze Zeit zur Anhörung gewährt wurde.

- 14 -

Das zu vollstreckende Urteil ist einer Präzisierung im Sinne einer Fortschreibung der zu vollstreckenden Entscheidung schon deshalb nicht zugänglich, weil ihm mit hinreichender Deutlichkeit durch Auslegung entnommen werden kann, dass (nur) eine Verpflichtung des Vollstreckungsschuldners zur Errichtung einer Umweltzone in Darmstadt als geschuldete Leistung bestand, wie oben schon näher dargestellt worden ist.

Der Beschluss des Vollstreckungsgerichts vom 16. Januar 2016 genügt auch im Übrigen nicht den Anforderungen des § 172 VwGO an eine Konkretisierung des zu vollstreckenden Urteils. Denn aus dem Urteil vom 16. August 2012 ließe sich unter Hinzunahme des angegriffenen Beschlusses nicht mit der erforderlichen Sicherheit entnehmen, welche Maßnahmen der Vollstreckungsschuldner in die Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufnehmen muss, um sich keinen weiteren Vollstreckungsmaßnahmen auszusetzen. Denn der Beschluss stellt eine seinerseits unbestimmte und damit unzulässige Erweiterung der mit den Entscheidungsgründen des zu vollstreckenden Urteils vorgenommenen Präzisierung des unbestimmten Tenors dar.

Die von dem Vollstreckungsgericht in dem angefochtenen Beschluss getroffene Feststellung, der Vollstreckungsschuldner sei nach dem zugrunde liegenden Urteil verpflichtet, bei seiner Planfortschreibung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts im zu vollstreckenden Urteil eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans so vorzunehmen, dass darin geeignete Maßnahmen aufgelistet werden, mit denen es möglich ist, die Grenzwerte in kurzer Zeit einzuhalten, stellt schon deshalb keine Konkretisierung der sich aus dem Tenor des zu vollstreckenden Urteils ergebenden Verpflichtung dar, weil damit der in den Tenor aufgenommene unbestimmte und deshalb auslegungsbedürftige Rechtsbegriff (schnellstmögliche Einhaltung) lediglich durch einen anderen, ebenfalls auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff (in kurzer Zeit) ersetzt wird. Zudem geht das Vollstreckungsgericht damit über den in dem zu vollstreckenden Urteil verwendeten Begriff der schnellstmöglichen Einhaltung inhaltlich hinaus, da es danach auf die dort ausdrücklich vorausgesetzte Möglichkeit der Einhaltung nicht mehr ankommt.

Soweit das Vollstreckungsgericht aus dem zu vollstreckenden Urteil als tragende und zu konkretisierende Begründung entnimmt, die gesetzlichen Vorgaben könnten nur dann berücksichtigt sein, wenn in der Fortschreibung des Luftreinhalteplans ausreichende Maßnahmen aufgeführt werden, mit denen die Einhaltung der Schadstoffgrenzwerte in kurzer Zeit erreicht werden kann (S. 14 des amtl. Beschlussabdrucks),

- 15 -

wird verkannt, dass in der zu vollstreckenden Entscheidung schon als Präzisierung zu Grunde gelegt wurde, die Klägerin hätte einen Anspruch darauf, dass aufgrund des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 BImSchG der Luftreinhalteplan fortzuschreiben und darin als Maßnahme zur dauerhaften und schnellstmöglichen Verminderung von NO₂-Immissionen eine - vom Verwaltungsgericht als effektiv betrachtete und auch nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßende - Umweltzone aufzunehmen sei.

Schließlich zieht das Vollstreckungsgericht zur weiteren Konkretisierung die tragenden Gründe aus einer von ihm in einem anderen Erkenntnisverfahren getroffenen Entscheidung und damit außerhalb des zu vollstreckenden Urteils liegende - auch tatsächliche - Umstände heran, die in dem zu vollstreckenden Urteil erkennbar nicht Gegenstand waren und die sich daraus ergebende Verpflichtung deshalb auch nicht präzisieren können. Die dort getroffene Feststellung, den sich aus § 47 Abs. 1 BImSchG ergebenden Aufgaben könne die Behörde erst gerecht werden, wenn hinter der Planung ein Gesamtkonzept stehe, dass die Einhaltung der Werte zum Ziel hat, es reiche aber nicht aus, sich mit einzelnen Maßnahmen zu beschäftigen und dabei offen zu lassen, wann das Gesamtziel aufgrund solcher Maßnahmen erreicht sein werde, bezieht sich nur auf die in dem anderen Hauptsacheverfahren getroffenen tatsächlichen Feststellungen; sie lassen sich dem hier zu vollstreckenden Urteil jedoch an keiner Stelle entnehmen. Sie können damit auch nicht im Wege der Präzisierung dort angelegter Erwägungen gewonnen werden und gehen deshalb über eine zulässige Konkretisierung dort enthaltener Unklarheiten hinaus.

Dies gilt auch für die unter Bezugnahme auf die Antragsschrift der Vollstreckungsgläubigerin getroffene Feststellung, der Vollstreckungsschuldner werde bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplanes auch die Einführung eines Bürgertickets, einer City-Maut und ein Durchfahrtsverbot für Dieselfahrzeuge zu berücksichtigen haben. Auch insoweit fehlt es an den für eine zulässige Konkretisierung erforderlichen, in dem zu vollstreckenden Urteil enthaltenen tatsächlichen Feststellungen. Denn das Verwaltungsgericht hat sich in dem zu vollstreckenden Urteil allein mit der von ihm als wirksam betrachteten und auch als dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht widersprechenden Maßnahme der Einrichtung einer Umweltzone inhaltlich auseinandergesetzt und weitere verkehrsbeschränkende Maßnahmen zwar als sich aufdrängend betrachtet, ohne diese aber im Einzelnen einer Bewertung zu unterziehen.

- 16 -

Gleiches gilt für Maßnahmen betreffend den City-Tunnel. Soweit das Vollstreckungsgericht ausführt, dass die Nichtaufnahme der Entlüftung des City-Tunnels bei gleichzeitiger Verkehrsreduzierung in den aktuellen Luftreinhalteplan vordergründig erscheine und nicht zu überzeugen vermöge und auch für eine Verweigerung der weiteren, von ihm aufgeführten Maßnahmen keine rechtlich relevante Rechtfertigung und angesichts des Anteils des Straßenverkehrs an der Verursachung der NO₂-Belastung auch keine Alternative bestehe (S. 17 f. des amtl. Beschlussabdrucks), trifft es im Vollstreckungsverfahren rechtliche und tatsächliche Feststellungen, denen es - wie ausgeführt - an einer Grundlage in dem zu vollstreckenden Urteil fehlt. Diese können deshalb nur Gegenstand eines erneuten Erkenntnisverfahrens sein.

Da in dem Erkenntnisverfahren, das dem zu vollstreckenden Titel zugrunde liegt, nach alledem keinerlei tatsächliche Feststellungen dazu getroffen wurden, ob es sich dabei im Einzelnen überhaupt um rechtlich und tatsächlich mögliche, geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen handelt, stellen sie auch keine durch Präzisierung dieses Urteils gewonnenen Konkretisierungen dar, sondern müssten zunächst selbst Gegenstand eines neuen Erkenntnisverfahrens sein, in dem - insbesondere für die geforderte Sperrung von (Innen)Stadtbereichen für Kraftfahrzeuge, die nach den Straßenverkehrsgesetzen und -verordnungen dort zugelassen sind - zu prüfen wäre, ob der zwischenzeitlich erneut fortgeschriebene Luftreinhalteplan den materiell-rechtlichen Vorgaben bereits genügt oder wegen zwischenzeitlicher tatsächlicher oder rechtlicher Entwicklungen fortzuschreiben ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.07.2010 - 10 S 2400.09 -, juris Rn. 10). In einem erneuten Erkenntnisverfahren wird deshalb zu prüfen sein, ob eine Ermächtigungsgrundlage für die geforderten Maßnahmen vorliegt, aufgrund neuer tatsächlicher Erkenntnisse das planerische Gestaltungsermessen womöglich auf die Verpflichtung zur Aufnahme dieser Maßnahmen in die weitere Fortschreibung des streitigen Luftreinhalteplans reduziert ist und ob diese Maßnahmen verhältnismäßig sind. An derartigen Erwägungen fehlt es aber in dem zu vollstreckenden Urteil, und damit besteht auch keine Grundlage für eine derartige Fortschreibung im Wege des Vollstreckungsverfahrens nach § 172 VwGO.

Dass Fahrverbote nach § 40 BImSchG objektiv möglich sind, vermag eine solche Prüfung, die in einem Erkenntnisverfahren vorzunehmen wäre, nicht zu ersetzen. Denn § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ermächtigt zwar die zuständige Straßenverkehrsbehörde

zur Beschränkung oder dem Verbot von Kraftfahrzeugverkehr, Voraussetzung ist aber die (rechtmäßige) Anordnung in einem Luftreinhalteplan.

Ob sich die Maßnahme einer Umweltzone als unzureichend zur Erreichung des gesetzgeberischen Zieles eines Grenzwertes von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erwiesen hat, etwa weil die auf dieser Grundlage berechneten möglichen Minderungen der durch Kraftfahrzeuge verursachten NO_2 -Emissionen nach neuesten Erkenntnissen erheblichen Zweifeln unterliegen, kann - wie oben dargestellt - nicht mehr innerhalb des Vollstreckungsverfahrens entschieden werden, sondern erfordert ein neues Erkenntnisverfahren.

Auch die Verpflichtung zu Gesetzesinitiativen auf Bundesebene kann dem zu vollstreckenden Urteil nicht entnommen werden. Ob diese, wie der Vollstreckungsschuldner einwendet, zur geforderten schnellstmöglichen Reduzierung des Grenzwertes überhaupt geeignet sein können, wäre ebenfalls in einem Erkenntnisverfahren zu prüfen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass grundsätzlich auch Maßnahmen der Normsetzung als Inhalt eines Luftreinhalteplans in Betracht kommen, da es sich bei einer bloßen Gesetzesinitiative nicht um einen Akt der Normsetzung handelt. Auch diese Frage wäre gegebenenfalls in einem Erkenntnisverfahren zu prüfen.

Dem angegriffenen Beschluss wird ferner zu Recht entgegengehalten, dass von dem Vollstreckungsschuldner keine rechtlich unmöglichen Maßnahmen gefordert werden dürfen. Zwar ist es keine Voraussetzung, dass der Vollstreckungsschuldner selbst zur Umsetzung der geforderten Maßnahmen rechtlich in der Lage ist, wie dieser vorbringt. Denn schon aus dem Gesetzeswortlaut des § 47 Abs. 6 BImSchG ergibt sich, dass die in einen Luftreinhalteplan aufgenommenen Anordnungen und Maßnahmen von allen (anderen) Trägern öffentlicher Verwaltung zu beachten und mithin auch umzusetzen sind. Gleichzeitig folgt daraus jedoch, dass es sich dabei um auch im Übrigen rechtmäßige Anordnungen bzw. Maßnahmen handeln muss, da deren Umsetzung von anderen Trägern öffentlicher Verwaltung anderenfalls zu Recht verweigert werden kann (vgl. Jarass, BImSchG-Kommentar, 11. Aufl. 2015, § 47 Rn. 14, 52). Zu Recht wendet der Vollstreckungsschuldner deshalb insoweit ein, dass § 47 BImSchG selbst keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die im einzelnen geforderten belastenden Maßnahmen darstellt, sondern es einer Ermächtigungsgrundlage außerhalb des BImSchG bedarf (Jarass, a.a.O., § 47 Rn. 52). Dies gilt insbesondere für die über die Regelung von Umweltzonen hinausgehenden Maßnahmen der Sperrung von Stadtbereichen für

- 18 -

den Kraftfahrzeugverkehr oder nur für Dieselmotorkraftfahrzeuge, deren Rechtmäßigkeit nicht Gegenstand der zu vollstreckenden Entscheidung war.

Die Entscheidung über die Kosten des gesamten Verfahrens und den Streitwert des Beschwerdeverfahrens ergeben sich aus § 154 Abs. 1 VwGO und § 52 Abs. 3 GKG, wobei der Senat die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes zugrunde legt.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Thürmer

Heuser

Bohn

Beglaubigt:

Kassel, den 17.05.2016

Semmler

Justizbeschäftigte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

