

Eingegangen

12. Jan. 2016

Geulen & Klinger
Rechtsanwälte

4 N 1727/15.WI(2)

VERWALTUNGSGERICHT WIESBADEN



BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

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

- Vollstreckungsgläubigerin -

bevollmächtigt:

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

g e g e n

Land Hessen,
vertreten durch das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz,
Mainzer Straße 80, 65187 Wiesbaden
- 53a 12.45.06 -

- Vollstreckungsschuldner -

w e g e n

Immissionsschutzrecht
(hier: Landeshauptstadt Wiesbaden)

- 2 -

hat die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Wiesbaden durch

Vizepräsidenten des VG Dr. Wittkowski

Richterin am VG Diedrich

Richter am VG Hartmann

am 11. Januar 2016 beschlossen:

Dem Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird für den Fall, dass es seiner Verpflichtung aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 10. Oktober 2011 (Az.: 4 K 757/11.WI) zur Erstellung eines Luftreinhalteplanes für die Stadt Wiesbaden nicht innerhalb einer Frist von neun Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses nachkommt, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000.- Euro angedroht.

Die Kosten des Verfahrens hat der Vollstreckungsschuldner zu tragen.

Der Streitwert wird auf 10.000.- EUR festgesetzt.

GRÜNDE:

I.

Der Vollstreckungsgläubiger begehrt die Vollstreckung aus einem verwaltungsgerichtlichen Urteil.

Das Verwaltungsgericht Wiesbaden hat den Vollstreckungsschuldner mit Urteil vom 10. Oktober 2011 (Az.: 4 K 757/11.WI(1)) verpflichtet, den für die Stadt Wiesbaden geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der in der 39. Verordnung zum Bundesimmissi-

- 3 -

onsschutzgesetz geregelten Grenzwerte für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ (über das Kalenderjahr gemittelter Immissionsgrenzwert) enthält (bezogen auf zwei näher beschriebene Standorte im Stadtgebiet Wiesbaden).

Die Kammer hatte darin zur Begründung ausgeführt:

„Nach § 47 Abs. 1 BImSchG i.V.m. §§ 27, 3 der 39. BImSchV besteht die Verpflichtung bezogen auf Stickstoffdioxid für das Rhein-Main-Gebiet mit Wiesbaden einen Luftreinhalteplan aufzustellen, weil der zum Schutz der menschlichen Gesundheit festgelegte über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter im Stadtgebiet von Wiesbaden überschritten wird. Dieser Luftreinhalteplan muss nach den Vorgaben der §§ 47 Abs. 1 und 27 Abs. 2 39. BImSchV geeignete Maßnahmen enthalten, um den Zeitraum einer Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten.

Da die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 BImSchG in den für das vorliegende Verfahren maßgeblichen Bereichen vorliegen, ist der Luftreinhalteplan fortzuschreiben und es sind darin geeignete Maßnahmen zur dauerhaften und schnellstmöglichen Verminderung von NO₂-Immissionen festzulegen. Ein Ermessen dies zu tun oder zu lassen hat das beklagte Land nicht (wie hier OVG Lüneburg, aaO).

Diesen Anforderungen wird die Luftreinhalteplanung des beklagten Landes im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht gerecht, so dass dieses aufgrund der vorliegenden Klagen verpflichtet werden muss, die festgestellten Mängel unverzüglich zu beheben.

Unstreitig ist der Luftreinhalteplan aus dem Jahr 2005 bezogen auf die Stickstoffdioxidbelastung nicht ausreichend, so dass zur Einhaltung der zwischenzeitlich geltenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid eine Fortschreibung zwingend notwendig ist. Zwar hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz angesichts der im Rhein-Main-Gebiet vielfach und weit überschrittenen Grenzwerte für Stickstoffdioxid schon 2008 aufgrund der erwarteten Einführung der EU-Grenzwerte für NO₂ im Jahr 2010 die Fortschreibung des Luftreinhalteplans Rhein-Main in Angriff genommen, mit dem Ziel, dass 2010 ein aktueller Luftreinhalteplan für den Ballungsraum vorliegt. Das Fortschreibungsverfahren ist allerdings bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung am 10. Oktober 2011 nicht abgeschlossen worden. Es besteht danach keine aktuelle Luftreinhalteplanung, die die normati-

ven Vorgaben bezogen auf Stickstoffdioxid erfüllt. Jedoch liegt der Entwurf der ersten Fortschreibung – Teilplan Wiesbaden – zurzeit öffentlich aus, so dass in absehbarer Zeit mit einem verbindlichen aktualisierten Luftreinhalteplan zu rechnen ist. Wären die Regelungen dieser in Kürze abgeschlossenen Fortschreibung rechtmäßig, müssten die Klagen als unbegründet abgewiesen werden. Das ist indes nicht der Fall. Der vorliegende Entwurf ist inhaltlich nicht ausreichend. Auch bei Umsetzung aller in dem Entwurf festgelegten Maßnahmen, steht schon nach den eigenen Aussagen des Entwurfs fest, dass der geltende Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid weder am Wohnhaus der Klägerin zu 1) noch an den sonst stark belasteten Punkten im Stadtgebiet Wiesbadens eingehalten wird. Aus der Prognose der NO₂-Konzentration für 2015 (Abbildung 36, Seite 61 des Planentwurfs, Bl. 178 der Gerichtsakten) ergeben sich an drei der fünf Messstellen weiterhin erhebliche Grenzwertüberschreitungen. Solche dauerhaften Überschreitungen müssten angesichts der zwingenden dem Gesundheitsschutz dienenden normativen Vorgaben nur hingenommen werden, wenn alle geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen zur Verminderung der Stickstoffdioxidkonzentration in der Planung ausgeschöpft sind. Dass das nicht der Fall ist, wird im Entwurf des Luftreinhalteplans auf S. 63 (Bl. 180 der Gerichtsakten) vom beklagten Land selbst dargelegt. Eine Umweltzone wird im Stadtgebiet Wiesbaden nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen, obwohl die Wirksamkeit gutachterlich bestätigt ist und – jedenfalls nach Auffassung des Umweltministeriums – die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme gegeben ist, „weil mit kaum einer anderen Maßnahme ohne wesentliche Mobilitätseinschränkung überhaupt eine messbare Verbesserung der Luftqualität möglich ist“. Es verwundert danach, dass die Aufnahme der Umweltzone im Teilplan Wiesbaden seitens des beklagten Landes unter Hinweis auf das versagte Einvernehmen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde, das ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, abgelehnt wird. Diese Versagung des Einvernehmens, die mit der Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme begründet wird, ist offensichtlich rechtswidrig. Denn der Wirtschaftsminister nimmt bei der von ihm vorgenommenen Verhältnismäßigkeitsprüfung ganz einseitig bedacht auf mögliche finanzielle Belastungen von Bevölkerung und Wirtschaft durch die Umweltzone und die aus seiner Sicht minimalen Auswirkungen einer Umweltzone auf die Stickstoffdioxidbelastung. Völlig außer Betracht bleibt dabei das zentrale Ziel der Festsetzung der Grenzwerte und der zur Einhaltung der Grenzwerte notwendigen Luftreinhalteplanung: der Schutz der menschlichen Gesundheit. Fahr-

- 5 -

verbote in Umweltzonen sind von der Rechtsprechung, soweit sie einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen wurden, bisher ausnahmslos als verhältnismäßig angesehen worden, so zuletzt OVG Lüneburg (aaO), auch mit Rücksicht auf die Reduzierung einer verkehrsbedingten NO₂-Belastung. Diese NO₂-Belastungen sind in innerstädtischen Bereichen zu einem wesentlichen Teil auf den Kraftfahrzeugverkehr zurückzuführen, in Wiesbaden zu 63,6%, so dass es sachgerecht und geboten ist und den Anforderungen des § 47 Abs. 4 BImSchG entspricht, hier einzugreifen. Angesichts der geringen, nicht messbaren Auswirkungen der anderen für Wiesbaden in den Luftreinhalteplan aufgenommenen lokalen Maßnahmen erscheint die Einführung einer Umweltzone alternativlos, um der Einhaltung des Grenzwerts von 40 µg/m³ in absehbarer Zeit jedenfalls näher zu kommen als dies die Luftreinhalteplanung bisher vorsieht.“

Das Urteil ist seit der Rücknahme der Berufung durch den Beklagten im Dezember 2013 rechtskräftig.

Am 19. November 2015 hat der Vollstreckungsgläubiger vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden die Androhung eines Zwangsgeldes gegenüber dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beantragt. Der Vollstreckungsgläubiger macht geltend, dass die Behörde der ihr mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts auferlegten Verpflichtung nicht nachgekommen sei und deshalb die Androhung eines Zwangsgelds gemäß § 172 VwGO angezeigt sei.

Auf die Antragsschrift vom 17.11.2015 sowie das Schreiben vom 26.11.2015 nebst jeweiliger Anlagen wird Bezug genommen.

Der Vollstreckungsgläubiger beantragt,

dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Erfüllung der aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 10. Oktober 2011 (4 K 757/11.WI) resultierenden Verpflichtungen unter Fristsetzung ein angemessenes Zwangsgeld von bis zu zehntausend Euro anzudrohen,

hilfsweise,

- 6 -

gegen das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Erfüllung der aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 10. Oktober 2011 (4 K 757/11.WI) resultierenden Verpflichtungen ein angemessenes Zwangsgeld festzusetzen.

Der Vollstreckungsschuldner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Nach seiner Auffassung ist der Vollstreckungsantrag unzulässig, weil dieser mangels Vollstreckungswirkung ins Leere gehe. Der Verwaltungsgerichtordnung sei eine Vollstreckungsmaßnahme innerhalb desselben Rechtsträgers fremd. So seien der Haushalt des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Haushaltsplan des Landes Hessen als Einzelplan 09 und die Einnahmen der Justiz im Einzelplan 05 geregelt. Die Verhängung eines Zwangsgeldes würde dazu führen, dass der jeweilige Betrag von dem Einzelplan 09 in den Einzelplan 05 übergehe, letztlich also im Gesamthaushalt des Landes Hessen verbleibe. Da eine Zwangsvollstreckungsmaßnahme den Vollstreckungsschuldner aber immer zu einem bestimmten Tun veranlassen solle, hier aber nur eine „bilanztechnische Verschiebung von Haushaltsmitteln“ in Rede stehe, gehe der Antrag auf Androhung eines Zwangsgelds „schlichtweg ins Leere“.

Der Antrag sei auch deswegen unzulässig, weil das zu vollstreckende Urteil des Verwaltungsgerichts „keinen über die Einrichtung einer Umweltzone hinausgehenden vollstreckbaren Titel enthält“. Die weiteren von dem Vollstreckungsgläubiger vorgebrachten Maßnahmen ließen sich auch durch Auslegung des Vollstreckungstitels nicht von diesem ableiten und seien auch nicht Gegenstand des Vortrags im vorausgegangenen Verfahren gewesen. Der Vollstreckungsgläubiger versuche, erneut vollumfänglich über den gleichen Streitgegenstand befinden zu lassen.

Der Antrag sei auch nicht begründet, da der Vollstreckungsschuldner seit Ergehen der Entscheidung mit der Einrichtung einer Umweltzone die ihm mögliche Planmaßnahme ergriffen habe, soweit diese nach den fachgesetzlichen Vorschriften umsetzungsfähig gewesen sei. Er verteidigt deren Beschränkung auf das Gebiet der In-

- 7 -

nenstadt sowie die eingeräumte Übergangsfrist und die Ausnahmetatbestände, die bundesweit üblich seien. Damit habe der Vollstreckungsschuldner die sich aus dem Titel ergebenden Verpflichtungen erfüllt.

Darüber hinaus müssten weitergehende Maßnahmen dem Vollstreckungsschuldner auch rechtlich und tatsächlich möglich sein. Der Vollstreckungsschuldner sei nämlich daran gehindert, beliebige Maßnahmen anderer Rechtsträger in den Plan aufzunehmen, ohne diese mit den fachlich zuständigen Behörden abzustimmen. § 47 Abs. 6 BImSchG enthalte keine selbständige Rechtsgrundlage zur Anordnung bestimmter Maßnahmen, sondern den Hinweis auf andere Eingriffsermächtigungen –wenn auch gegebenenfalls mit eingeschränktem Ermessen bei Aufnahme in den Luftreinhalteplan. Daraus folge aber jeweils für das Vollstreckungsverfahren und aus den oben dargelegten Grundsätzen der Säumnis der Behörde, dass dem Vollstreckungsschuldner nicht ein Tun auferlegt werden könne, welches nicht in seinem Handlungsspielraum stehe. Wenn nur die Behörde selbst als handlungsbefugte Organisationseinheit Adressat der Androhung sein könne, müsse sie auch in der Lage sein, dieser Verpflichtung nachzukommen. Von dem Ministerium für Umwelt als Plangeber könne nur verlangt werden, alle in Betracht kommenden Maßnahmen zu prüfen und gegebenenfalls die Aufnahme in den Plan von den zuständigen und verantwortlichen Stellen und Behörden einzufordern. Die von dem Vollstreckungsgläubiger genannten und geforderten Maßnahmen seien ganz überwiegend anderen Rechtsträgern zuzuordnen und sogar darüber hinaus auf der politischen Ebene vorbehaltlich Gesetzgebungsverfahren anzusiedeln, also Maßnahmen, die dem Vollstreckungsschuldner eindeutig nicht rechtlich und tatsächlich möglich seien. Für das Umweltministerium bestehe keine Möglichkeit, ohne Einvernehmen mit den jeweils für deren Umsetzung zuständigen Trägern öffentlicher Verwaltung eigene oder gegebenenfalls weitergehende Maßnahmen im Plan festzulegen. So könne die Stadt Wiesbaden nicht gezwungen werden, etwa verkehrslenkende Maßnahmen vorzunehmen. Entsprechendes gelte auch, soweit solche in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fielen. Weitere Maßnahmen könnten nur nach Schaffung der entsprechenden Rechtsgrundlagen und fachrechtlicher Prüfung durch die jeweils zuständigen Behörden in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden.

Um diesen Prozess zu beschleunigen, habe der Vollstreckungsschuldner einen zehn Punkte umfassenden Antrag mit konkreten Vorschlägen für die Schaffung bzw. Änderung von Gesetzesgrundlagen zur Verbesserung der Luftqualität in die Umweltmi-

- 8 -

nisterkonferenz eingebracht, die jedoch lediglich als Prüfauftrag durch die UMK beschlossen worden seien, wobei auf die Beschlussvorlage zu TOP 37 der 85. UMK vom 11.-13.11.2015 verwiesen wird.

Der gestellte Hilfsantrag sei unzulässig, da § 172 VwGO die speziellere Rechtsvorschrift für die Vollstreckung von Titeln gegenüber Behörden sei. Dieser Hilfsantrag sei aber aus den vorgenannten Gründen ebenfalls abzulehnen.

Den vom Vollstreckungsschuldner gestellten Antrag auf Verlängerung der Frist von einem Monat zur Stellungnahme hat das Gericht unter Hinweis auf den in § 170 Abs. 2 Satz 2 VwGO zum Ausdruck kommenden Rechtsgedanken eines beschleunigten Vollstreckungsverfahrens abgelehnt.

II.

Der Antrag hat Erfolg, die beantragte Androhung eines Zwangsgelds nach § 172 VwGO ist wie mit dem Tenor ausgeworfen auszusprechen.

Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen der §§ 167 f. VwGO und die Zulässigkeitsvoraussetzungen für das Zwangsgeldverfahren nach § 172 VwGO liegen vor. Es blieb unwidersprochen, dass der Vollstreckungsgläubiger dem Vollstreckungsschuldner eine vollstreckbare Ausfertigung des nun zu vollstreckenden Urteils nebst Rechtskraftvermerk, Zustellvermerk und Vollstreckungsklausel zugestellt hat.

Für die beantragte Vollstreckung aus dem zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans verpflichtenden Urteil ist die Regelung des § 172 VwGO anwendbar, weil der darin angegebene § 123 VwGO nicht auf den Erlass von Verwaltungsakten beschränkt ist. Zudem wäre eine ansonsten gemäß § 167 Abs. 1 VwGO vorzunehmende Anwendung der Regelungen über die Vollstreckung zivilrechtlicher Urteile der §§ 883ff ZPO für die Vollstreckung gegenüber der öffentlichen Hand auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts nicht angemessen, vgl. etwa die Regelung des § 894 ZPO.

Das Gericht hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zu diesem Vollstreckungsantrag angehört und zur Stellungnahme innerhalb eines Monats aufgefordert.

- 9 -

Der Antrag ist nicht deshalb unzulässig - wie der Vollstreckungsschuldner geltend macht - weil im Falle der Festsetzung eines Zwangsgelds die hierfür erforderlichen Mittel letztlich aus dem Haushalt des Landes Hessen gezahlt werden und sodann über das Hessische Justizministerium in diesen zurückfließen. Die in Deutschland (und in Österreich) noch vorhandene Verwaltung der Dritten Gewalt durch die Exekutive erfüllt zwar nicht mehr die heutigen Mindestanforderungen der Europäischen Union an mögliche beitrittswillige Staaten hinsichtlich der hierfür notwendigen rechtsstaatlichen Verhältnisse, vermag aber der Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Urteile nicht entgegenzustehen. Es ist die Aufgabe der Dritten Gewalt, insbesondere der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichte, das behördliche Handeln der Exekutive auf dessen Rechtmäßigkeit zu überprüfen, vgl. Art 19 Abs. 4 GG. Das Grundgesetz geht dabei von einer Gewaltenteilung aus, wie sich aus Art 20 Abs. 2 ergibt. Der Umstand, dass in Deutschland die Dritte Gewalt im Wesentlichen noch durch die Exekutive verwaltet wird, rechtlich also nicht wie in den anderen EU-Staaten (außer Österreich) selbständig (durch Parlamentarier und gewählte Richtervertreter) und mit eigenem Haushalt organisiert ist, kann nicht dazu führen, dass sie ihren verfassungsrechtlichen Pflichten nicht nachkommt und dem Bürger auch bei der Untätigkeit seiner Behörden effektiven Rechtsschutz verweigert.

Dem Antrag ist zu entsprechen, denn die Voraussetzungen des § 172 VwGO liegen auch in der Sache vor. Nach dieser Bestimmung kann, sofern die Behörde im Falle des § 113 Abs. 5 VwGO der ihr im Urteil auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro durch Beschluss androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken.

Die Antragschrift zeigt zutreffend auf, dass der Vollstreckungsschuldner seiner mit Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. Oktober 2011 ausgesprochenen Verpflichtung zur Aufstellung eines den Vorgaben der §§ 47 Abs. 1 und 27 Abs. 2 39.BImSchV entsprechenden Luftreinhalteplans für die Stadt Wiesbaden nicht bzw. nur unzureichend nachgekommen ist. Auch der in diesem Antragsverfahren vorgelegte Entwurf einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Wiesbaden erfüllt nach wie vor nicht die gesetzlichen und gerichtlichen Vorgaben weil der derzeit

- 10 -

gültige Luftreinhalteplan wie auch der Entwurf seiner Fortschreibung keine nach den Vorgaben der §§ 47 Abs. 1 und 27 Abs. 2 39.BImSchV geeignete Maßnahmen aufweist, mit denen der Zeitraum der fortdauernden Überschreitung der Luftschadstoffgrenzwerte so kurz wie möglich gehalten werden kann und berücksichtigt so die in dem genannten Urteil niedergelegte Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts nicht. Geschuldet war danach in einem Luftreinhalteplan geeignete Maßnahmen aufzulisten, deren jeweilige Reduzierungswerte zu quantifizieren und den Zeitraum des Eintrittes ihrer Wirksamkeit abzuschätzen, damit die Schadstoffgrenzwerte für NO₂ schnellstmöglich eingehalten werden können.

Nach § 121 Nr. 1 VwGO binden rechtskräftige Urteile die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger, soweit über den Streitgegenstand entschieden ist.

Die im Urteil zum Ausdruck kommenden gerichtlichen Vorgaben sind auch hinreichend bestimmt und vollstreckbar. Das Verwaltungsgericht hat hinreichend deutlich gemacht, dass der Vollstreckungsschuldner verpflichtet ist und mit dem Urteil zu verurteilen war, 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. Es war dabei nicht Aufgabe des Gerichtes, der Behörde selbst die konkreten Maßnahmen aufzulisten, mit deren Hilfe die Einhaltung möglich würde. Vielmehr hat das Verwaltungsgericht im Urteil vom 10.10.2011 ausdrücklich festgestellt:

„Das Gericht verkennt nicht, dass das beklagte Land im Rahmen der Luftreinhalteplanung einen planerischen Gestaltungsspielraum hat. Es werden normativ mit den jeweiligen Grenzwerten nur Ziele vorgegeben, während konkrete Vorgaben für die zu treffenden Maßnahmen fehlen. Dieser gestalterische Spielraum bedeutet jedoch nicht, dass das beklagte Land in seinen planerischen Entscheidungen völlig frei wäre. Die Planung muss sich vielmehr auch bezüglich der unterlassenen Maßnahmen an den normativen Zielvorgaben messen lassen. Ein Anspruch auf konkrete Maßnahmen besteht aufgrund dieses Spielraums der Behörde zwar nicht. Die Nichtaufnahme sich aufdrängender Maßnahmen trotz fortdauernder Überschreitung des Grenzwerts widerspricht jedoch den rechtlichen Vorgaben und ist damit rechtswidrig.“

- 11 -

Die ausdrückliche Erwähnung der Umweltzone als sich aufdrängende Maßnahme bedeutet keineswegs, dass sich der dortige Beklagte auf diese beschränken konnte, wie sich bereits aus der Formulierung „*sich aufdrängende Maßnahme*“ ohne weiteres ergibt.

Die so geregelte materielle Rechtskraft umfasst nicht nur die Verpflichtung der Behörde zur Neubescheidung überhaupt, sondern auch die „Rechtsauffassung des Gerichts“, so wie sie in den Entscheidungsgründen des Bescheidungsurteils niedergelegt ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. November 1994 – 3 C 30/93 –, Juris, Leitsatz 2. und Rdn. 31). Die Rechtsauffassung des Gerichts ist damit für den Vollstreckungsschuldner maßgeblich. Er hat diese bei seiner Planfortschreibung im Weiteren zu berücksichtigen und deswegen eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Wiesbaden so vorzunehmen, dass darin geeignete Maßnahmen aufgelistet werden, mit denen es möglich ist, die Grenzwerte in kurzer Zeit einzuhalten.

Etwas anderes würde lediglich dann gelten, wenn sich die dem fraglichen Urteil zugrunde liegenden tatsächlichen oder rechtlichen Umstände maßgeblich geändert hätten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. Juni 2007 – 4 B 13/07 –, Juris, Rdnr. 4).

Davon kann indes in Bezug auf die Belastung der Luft in der Stadt Wiesbaden zumindest an den Messstationen an der Ringkirche und in der Schiersteiner Straße nicht die Rede sein, wie sich aus den Messungen des Hess. Landesamtes für Umwelt und Geologie in den Jahren 2012 bis 2014 ergibt.

Angesichts der nach wie vor erheblichen Überschreitung des Grenzwerts für NO₂ dürfte sogar der Erlass eines sogenannten Aktionsplanes nach § 47 Abs. 2 BImSchG in Betracht zu ziehen sein, vgl. hierzu EUGH, Urt. vom 25.07.2008, Az.: C 237/07 sowie VG Stuttgart, B. v. 14.08.2009, Az.: 13 K 511/09, Rdnr. 51 bis 57 und 173 bis 178. Das Gericht ist als Vollstreckungsgericht jedoch grundsätzlich daran gehindert, den Vollstreckungstitel über dessen klaren Wortlaut hinaus zulasten des Vollstreckungsschuldners zu konkretisieren.

Das Verwaltungsgericht hat seinem Urteil aber tragend zu Grunde gelegt, dass die gesetzlichen Vorgaben nur dann berücksichtigt sein können, wenn ausreichende Maßnahmen aufgeführt werden, mit denen die Einhaltung der Schadstoffgrenzwerte in kurzer Zeit erreicht werden kann. Das ist zweifelsfrei hier immer noch nicht der Fall. Weder hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Maßnahmen aufgelistet, die die Luftverunreinigung mit NO₂

im Stadtgebiet Wiesbaden so reduzieren können, dass der Grenzwert von 40 µg/m³ eingehalten werden kann, noch ist ein Konzept erarbeitet, dieses Ziel in absehbarer Zeit zu erreichen.

Der Vollstreckungsschuldner verkennt, dass in den zu erstellenden Luftreinhalteplan nicht nur solche Maßnahmen aufzunehmen sind, die entweder vom Ministerium selbst umgesetzt werden können oder aber von anderen Verwaltungsträgern oder von Dritten bereits angeboten werden. Vielmehr ist unabhängig von der Zuständigkeit für die einzelnen Maßnahmen aufzulisten, wie die Schadstoffbelastung kurzfristig reduziert werden kann. So hat auch das vom Vollstreckungsschuldner zitierte VG Stuttgart (B. v. 14.08.2009, Az.: 13 K 511/09, Rdnr. 81) festgestellt, dass es im Hinblick auf die Schutzziele des § 47 BImSchG unerheblich ist, ob die zu deren Erreichung geeigneten Maßnahmen durch staatliche oder kommunale Stellen oder durch private Dritte realisiert werden.

Die Kammer nimmt hierzu auch auf die Ausführungen im Urteil vom 30. Juni 2015 (Az.: 4 K 97/15 .WI (2)) in dem von den hiesigen Beteiligten geführten Verwaltungsrechtsstreit um den Luftreinhalteplan für die die Stadt Limburg Bezug: *„Diese Ausführungen lassen erkennen, dass die Behörde keine Planung, kein Konzept aufstellen wollte, mit der/dem die Schadstoffbelastung in der Luft unter die Grenzwerte reduziert werden kann. Sie schiebt vielmehr die Verantwortung hierfür der Beigeladenen zu und führt dabei noch aus, dass wohl die finanziellen Mittel und die breite Akzeptanz in der Bevölkerung fehlen werden, hier geeignete Maßnahmen umzusetzen. Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG ist es Aufgabe der zuständigen Umweltbehörde, in einem Luftreinhalteplan unabhängig von den jeweiligen Zuständigkeiten für die jeweilige Umsetzung Maßnahmen aufzulisten, die überhaupt geeignet sind, die Schadstoffbelastung zu reduzieren. Darüber hinaus ist es ihre Aufgabe, dabei prognostisch die Wirksamkeit dieser grundsätzlich geeigneten Maßnahmen zu quantifizieren (Reduzierungswerte), so dass in einem weiteren Schritt geprüft und ausgewählt werden kann, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um zu einer Einhaltung der ohne Weiteres verbindlichen Grenzwerte zu gelangen.*

Der zu erstellende Luftreinhalteplan muss nach den Vorgaben der §§ 47 Abs. 1 BImSchG und 27 Abs. 2 der 39. BImSchV Maßnahmen enthalten, die den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich halten (vgl. hierzu auch BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 – 7 C 21/22, NVwZ 2014, 64 Rdnr. 59, 60, wonach die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte möglichst schnell zu beenden ist und

das schrittweise Anstreben der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht ausreicht).

Der Beklagte wird erst dann seinen Aufgaben gerecht geworden sein, wenn hinter seiner Planung ein Gesamtkonzept steht, dass die Einhaltung der Werte zum Ziel hat. Es reicht nicht aus, sich in der Planung nur mit einzelnen Maßnahmen zu beschäftigen und dabei offen zu lassen, wann das Gesamtziel aufgrund solcher Maßnahmen erreicht sein wird (so auch VG Sigmaringen, Urteil vom 22.10.2014 - 1 K 154/12).

Ein Luftreinhalteplan ist erst dann effektiv, wenn er allen für die Reinhaltung der Luft (mit)verantwortlichen Stellen geeignete Handlungsoptionen aufzeigt, deren Wirksamkeit bewertet und so Grundlage dafür ist, sich für die eine(n) oder andere(n) Maßnahme(n) zu entscheiden, mit der absehbaren Folge, dass die Grenzwerte fristgemäß eingehalten werden.

Aufgabe eines solchen Konzepts muss es dabei sein, Wege und Möglichkeiten aufzuzeigen, die betroffenen Bürger vor weiteren Gesundheitsbeschädigungen durch das die Lungenfunktion stark gefährdende Reizgas Stickstoffdioxid, das wegen seiner kaum vorhandenen Wasserlöslichkeit tief in die Atemwege eindringen kann, zu schützen.

Ob dabei wirtschaftliche Aspekte überhaupt eine Rolle spielen dürfen, ist zweifelhaft. Nach dem Urteil des EuGH vom 19.12.2012 (-C-68/11 Rdnr. 59-64) ist nämlich davon auszugehen, dass finanzielle oder wirtschaftliche Aspekte nicht dazu führen können, von Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte abzusehen. Der EuGH macht nur für den Fall der höheren Gewalt von diesem Grundsatz eine Ausnahme (Rdnr. 64). In eine ähnliche Richtung geht auch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.09.2013, wonach bei Schwierigkeiten zur Realisierung der zu ergreifenden Maßnahmen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes allenfalls ein Vorgehen in mehreren Stufen zulässig ist (BVerwG, a.a.O. Rdnr. 59). Aber auch dies wäre in einem Luftreinhalteplan darzustellen.

Den zuvor dargelegten Anforderungen genügt der angegriffene Luftreinhalteplan für die Stadt Limburg vom März 2012 nicht. Vielmehr wird darin eher nach dem „Prinzip Hoffnung“ auf die Wirkung einer weiteren Verschärfung der Zulassungsbedingungen für neue Kraftfahrzeuge (EURO-Norm-6) gesetzt, die freilich nach ihrem Inkrafttreten erst für Neuzulassungen gilt, weshalb der Beklagte in seinem Luftreinhalteplan

selbst erst eine erhebliche Minderung der Schadstoffwerte hierdurch für das Jahr 2020 voraussieht.

Die Erwägungen der Landesverwaltung hinsichtlich möglicher Mittel zur Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastungen beschränken sich auf die oben genannten Maßnahmen.

*Die Einrichtung einer Umweltzone wird in dem im März 2012 erstellten Luftreinhalteplan nicht in Betracht gezogen, obwohl deren Einsparpotential im Bereich von Stickstoffdioxiden bei 5- 6 % liege. Die ersten Umweltzonen wurden in Deutschland zum Jahresbeginn 2008 eingeführt. Bereits im Jahre 2011 war diese Maßnahme zumindest in dem gegen den Beklagten vor dem VG Wiesbaden anhängigen Verwaltungsstreitverfahren die Stadt Wiesbaden betreffend Gegenstand des dortigen Klagebegehrens. Deren Einführung auch in Limburg wird von dem Beklagten auf Seite 68 unter der Behandlung von Einwendungen der Bürger damit abgetan, dass „der Maßnahmenkatalog der Stadt Limburg die Einführung einer Umweltzone in Limburg nicht vorsieht.“ Entsprechendes wird auch zur vorgeschlagenen Einführung einer City-Maut ausgeführt. **Es war und ist Aufgabe des Hess. Umweltministeriums einen eigenen- Luftreinhalteplan zu erstellen, diese Landesbehörde kann sich dabei nicht hinter einem „Maßnahmenkatalog“ einer Kommune verstecken.“***

Hinsichtlich der Vorgaben nimmt die Kammer auf die Entscheidungsgründe des nun zu vollstreckenden Urteils vom 10.10.11 Bezug. Dieser Rechtsauffassung ist der Vollstreckungsschuldner bislang nicht gefolgt. Hinsichtlich der unzulänglichen Bearbeitung bzw. Befolgung der gerichtlichen Verpflichtung kann auf die Ausführungen in der Antragschrift vom 17. November 2015, Seite 9 bis 42 verwiesen werden. Insbesondere wird auch die Einführung eines Bürgertickets, einer City-Maut und ein Durchfahrtsverbot für Dieselfahrzeuge (zeitweise, etwa nach der Endziffer der Kennzeichen) mit zu berücksichtigen sein. Die Regelung des § 40 Abs. 1 BImSchG bringt deutlich zum Ausdruck, dass auf der Grundlage der Luftreinhaltepläne verkehrsbeschränkende Maßnahmen vorgenommen werden können. Für eine Verweigerung dieser Planungsleistung gibt es keine rechtliche relevante Rechtfertigung und angesichts eines Anteils des Straßenverkehrs an der Verursachung der NO₂-Belastung von etwa 2/3 auch keine Alternative. Die in der vorgelegten Beschlussvorlage des Vollstreckungsschuldners für die Umweltministerkonferenz aufgeführten Maßnahmen sind zwar geeignet, zur Reduzierung der NO₂-Belastung beizutragen, deren Wirk-

- 15 -

samkeit und deren voraussichtlicher Eintritt sind aber noch abzuschätzen. Nach dem lufthygienischen Jahresbericht 2014 des Landesamtes für Umwelt und Geologie wird an den Messstationen in Wiesbaden an der Ringkirche der Grenzwert für NO₂ von 40 µg/m³ mit 52,5 (2014), 55,2 (2013) und 57,4 µg/m³ (2012) sowie an der Messstation in der Schiersteiner Straße mit 55,6, (2014), 58,8 (2013) und 59,8 µg/m³ (2012) nach wie vor deutlich überschritten.

Nach dem derzeitigem Stand des Verfahrens, also der Fortschreibung des Luftreinhalteplanes, ist nach wie vor nicht erkennbar, wie an den besagten Messstationen in Wiesbaden der Grenzwert für NO₂ in kurzer Zeit eingehalten werden kann. Weder ist danach ersichtlich, mit welchen Maßnahmen überhaupt die Grenzwerte eingehalten werden können, noch dass dies in kurzer Zeit erreichbar wäre. Die Planung des Vollstreckungsschuldners zur Reinhaltung der Luft für das Stadtgebiet Wiesbaden entspricht daher auch jetzt nicht den gesetzlichen und in dem Urteil des Verwaltungsgerichts als Ziel vorgegebenen Pflichten, sondern ist nach wie vor als unzulänglich zu bewerten.

Somit ist von einer Säumnis im Sinne des § 172 VwGO auszugehen und unter Fristsetzung ein Zwangsgeld anzudrohen.

Zu der nach § 172 VwGO danach vorzunehmenden Fristsetzung hat der Vollstreckungsschuldner nicht Stellung genommen.

Eine Frist von neun Monaten erscheint der Kammer angemessen. Das Hessische Umweltministerium verfügt über ausreichende Kenntnisse, um Maßnahmen zur Reduzierung der NO₂-Belastung in der Luft im Bereich der Ringkirche und der Schiersteiner Straße zusammenzutragen, aufzulisten und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu bewerten, so dass diese Maßnahmen in ihrer Gesamtheit zur Einhaltung des NO₂-Grenzwertes führen können. Es wird auch in der Lage sein, abzuschätzen, ob und wann die dadurch jeweils zu erwartende Schadstoffsenkung eintreten wird, so dass in zwei, spätestens drei Jahren auch in Wiesbaden die Grenzwerte eingehalten sein werden.

Unabhängig von der hier verfahrensgegenständlichen und geschuldeten Planungsphase, also der Fortschreibung des Luftreinhalteplans, wird es darüber hinaus Aufgabe des Ministeriums sein, für die Umsetzung der einzelnen erforderlichen Maß-

- 16 -

nahmen durch die jeweiligen Verwaltungsträger und sonstigen Verantwortlichen zu sorgen, § 47 Abs. 6 BImSchG.

Die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes ist mit 10.000.- Euro angemessen. Es schöpft den gesetzlichen Rahmen des § 172 VwGO aus, was in Anbetracht der Bedeutung der Luftreinhaltepläne für die Erhaltung der dem Vollstreckungsschuldner insoweit anvertrauten Wohnbevölkerung, der seit Jahren ausstehenden Umsetzung der gesetzlichen und gerichtlichen Vorgaben sowie des zwischenzeitlich deshalb bereits zum Nachteil der Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten europarechtlichen Vertragsverletzungsverfahrens und der darin drohenden Sanktionen auch erforderlich ist.

Das Zwangsgeld kann wiederholt festgesetzt werden bis der Vollstreckungsschuldner seinen Pflichten nachgekommen sein wird.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG. Die Kammer setzt hierbei den Streitwert des Hauptsacheverfahrens fest, weil mit dem Vollstreckungsantrag das in der Hauptsache ergangene Bescheidungs Urteil in vollem Umfang durchgesetzt werden soll (vgl. entsprechend Hess. VGH, Beschluss vom 26. März 1999 – 11 TM 3406/98 u.a. -, Juris, Rdn. 32).

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können Beschwerde gegen diesen Beschluss einlegen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht Wiesbaden

Mainzer Straße 124

65189 Wiesbaden

schriftlich einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem

Hessischen Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1
34117 Kassel

einzureichen.

Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof besteht gemäß § 67 Abs. 4 VwGO Vertretungszwang. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird.

Gegen die Streitwertfestsetzung steht den Beteiligten die Beschwerde zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt oder wenn sie das Gericht, das die angefochtene Entscheidung erlassen hat, in dem Beschluss zugelassen hat. Sie ist nur innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, zulässig. Soweit der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt wird, kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Streitwertbeschwerde ist bei dem

Verwaltungsgericht Wiesbaden

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten schriftlich eingereicht oder zu Protokoll der Geschäftsstelle abgegeben werden, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 5 Satz 1 GKG.

Für die Bevollmächtigung gelten die Regelungen der für das zugrunde liegende Verfahren geltenden Verfahrensordnung entsprechend, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 5 Satz 2 GKG.

- 18 -

Bei den hessischen Verwaltungsgerichten und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof können elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung der Landesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr bei hessischen Gerichten und Staatsanwaltschaften vom 26. Oktober 2007 (GVBl. I, S. 699) eingereicht werden. Auf die Notwendigkeit der qualifizierten digitalen Signatur bei Dokumenten, die einem schriftlich zu unterzeichnenden Schriftstück gleichstehen, wird hingewiesen (§ 55a Abs. 1 Satz 3 VwGO).

Dr. Wittkowski

Diedrich

Hartmann

Beglaubigt:

Wiesbaden, den 12. Januar 2016

Koss

Justizbeschäftigte



**Empfangsbekanntnis (EB)
über eine Zustellung gemäß § 56 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 174 ZPO**

erwaltungsgericht Wiesbaden, Mainzer Straße 124, 65189 Wiesbaden

Rechtsanwälte
Dr. Reiner Geulen und Kollegen
Schaperstraße 15
10719 Berlin

Aktenzeichen

Geschäftszeichen

4 N 1727/15.WI

Bitte versehen Sie dieses EB mit Eingangsdatum und Unterschrift und senden Sie es sofort zurück oder per Telefax an:

Fax: (0611) 327618536

Empfangsbekanntnis:

In dem Verwaltungsstreitverfahren

Deutsche Umwelthilfe e.V. / Land Hessen

ist/sind folgende/s Schriftstück/e am _____ hier eingegangen:

Beglaubigte Abschrift des Beschlusses vom 11.01.2016



Rechtsanwälte
GEULEN & KLINGER
Schaperstr. 15 • 10719 Berlin

Datum und Unterschrift

ntwort (EB):

Verwaltungsgericht Wiesbaden
Mainzer Straße 124
65189 Wiesbaden