



Verwaltungsgericht Hamburg

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland,
Landesverband Hamburg e. V., vertreten durch den Vorstand,

,

- Vollstreckungsgläubiger -

Prozessbevollmächtigte:

,

g e g e n

Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für
Umwelt und Energie

,

- Vollstreckungsschuldnerin -

Prozessbevollmächtigte:

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 9, am 18. Juli 2016 durch

.....

beschlossen:

Der Vollstreckungsschuldnerin wird für den Fall, dass sie ihrer Verpflichtung aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 5. November 2014 zum Az. 9 K 1280/13 zur Änderung der 1. Fortschreibung ihres Luftreinhalteplans vom 28. Dezember 2012 nicht bis zum 30. Juni 2017 nachkommt, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 5.000 Euro angedroht.

Der weitergehende Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder durch ein mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes und elektronisch übermitteltes Dokument (§ 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – i.V.m. der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in Hamburg vom 28. Januar 2008 in der jeweils geltenden Fassung) beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) eingeht.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Gründe:

I. Der Vollstreckungsgläubiger begehrt, der Vollstreckungsschuldnerin unter Androhung eines Zwangsgeldes eine Frist zur Umsetzung des Urteils des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 5. November 2014 zu setzen, mit dem die Vollstreckungsschuldnerin zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg verpflichtet worden ist.

Mit dem genannten, am 18. April 2015 rechtskräftig gewordenen Urteil hat das Verwaltungsgericht die Vollstreckungsschuldnerin verurteilt, den seinerzeit in der Fassung der 1. Fortschreibung vom 28. Dezember 2012 gültigen Luftreinhalteplan für die Freie und Hansestadt Hamburg 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 enthält. Die rechtliche Grundlage für diese Verurteilung war § 47 Abs. 1 BImSchG, wonach ein Luftreinhalteplan aufzustellen ist, wenn die nach der 39. Bundesimmissionsschutzverordnung vom 2. August 2010 (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen, 39. BImSchV) festgesetzten Grenzwerte für Stickoxide und Feinstaub überschritten werden. Nach dem Inkrafttreten der 39. Bundesimmissionsschutzverordnung war festgestellt worden, dass der Jahresmittelgrenzwert für Stickstoffdioxid, der Stundenmittelgrenzwert für Stickstoffdioxid und der Grenzwert für die Feinstaubbelastung der Partikelgröße PM₁₀ überschritten worden waren. Die Vollstreckungsschuldnerin hatte den aus dem Jahr 2004 stammenden Luftreinhalteplan daraufhin fortgeschrieben und diese 1. Fortschreibung entsprechend Artikel 23 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (RL 2008/50/EG) – deren Umsetzung § 47 BImSchG und die 39. Bundesimmissionsschutzverordnung dienen – innerhalb der Frist nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 3 Satz 2 RL 2008/50/EG der Europäischen Kommission übermittelt. Das Gericht hatte in seinem Urteil festgestellt, dass die 1. Fortschreibung den zu stellenden Anforderungen an einen Luftreinhalteplan nicht genügte, die Beklagte zur Fortschreibung dieses Plans verurteilt und Maßgaben für die Ermittlung und Bewertung der zur Luftqualitätsverbesserung geeigneten Maßnahmen und zur Abwägung, welche dieser Maßnahmen in den Luftreinhalteplan als zu ergreifen aufgenommen werden, formuliert. Die Vollstreckungsschuldnerin hat mit den Arbeiten an einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans nach der Rechtskraft des Urteils begonnen und beabsichtigt eine Veröffentlichung dieser Fortschreibung in der 4. Kalenderwoche 2018.

II. Der Vollstreckungsantrag gemäß § 172 VwGO ist zulässig und hat in der Sache in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

1. Der Antrag ist zulässig.

Der Antrag ist insbesondere nach § 172 VwGO statthaft, obwohl die Grundlage der Vollstreckung weder – wie in der Aufzählung in § 172 VwGO genannt – ein Anfechtungs- oder Verpflichtungsurteil oder eine einstweilige Anordnung, sondern eine allgemeine Leistungsklage gerichtet auf den Erlass einer Maßnahme, die Verwaltungsvorschriften ähnelt (BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, E 147, 312), ist (vgl. bezogen auf Luftreinhaltepläne VG München, Beschl. v. 21.6.2016, M 1 V 15.520, juris; im Ergebnis ebenso VGH Kassel, Beschlüsse v. 11.5.2016, 9 E 448/16 und 9 E 450/16, juris; allgemein Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl. 2013, § 172 Rn. 1; Heckmann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 172 Rn. 29 ff, 41, Pietzner/Möller, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 172 Rn. 18 jeweils m.w.N.). Dem schließt sich die Kammer an.

2. Der Antrag hat in der Sache in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Die Voraussetzungen gemäß § 172 VwGO für die Androhung eines Zwangsgeldes liegen vor. Nach dieser Vorschrift kann das Gericht des ersten Rechtszuges gegen die Behörde ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro androhen, wenn diese der ihr in der zu vollstreckenden Entscheidung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt.

a) Für die Zwangsgeldfestsetzung gegen eine Behörde bedarf es keiner Vollstreckungsklausel. Zwar wird hierauf nach § 171 VwGO ausdrücklich nur in den Fällen der Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand und der Vollstreckung gegen die öffentliche Hand wegen Geldforderungen verzichtet. Diese Regelung ist jedoch auf die Zwangsgeldfestsetzung gegen die öffentliche Hand zu erstrecken, weil es sonst zu einem Wertungswiderspruch zu § 170 VwGO käme. Der Verzicht auf die Vollstreckungsklausel betrifft Fälle, in denen das Gericht des ersten Rechtszuges oder dessen Vorsitzender Vollstreckungsbehörde sind. Es wäre sinnlos, dem Gericht eine vollstreckbare Ausfertigung vorzulegen, die von ihm zuvor selbst oder allenfalls von der Rechtsmittelinstanz (§ 724 Abs. 2 ZPO) erteilt worden ist. Dies rechtfertigt die Analogie (VGH München, Beschl. v. 19.10.2005, 22 C 05.2553, juris; OVG Münster, Beschl. v. 10.9.2013, 16 E 100/13, juris; OVG Saarlouis, Beschl. v. 21.12.2010, 2 E 291/10, juris; Heckmann, a.a.O., § 171 Rn. 18; Pietzner/Möller, a.a.O., § 171 Rn. 12; offen VG München, Beschl. v. 21.6.2016, M 1 V 15.5203, juris; a. A. Kopp/Schenke, a.a.O., § 171 Rn. 1, m.w.N.).

b) Die Vollstreckungsschuldnerin kommt ihrer Verpflichtung aus dem Urteil vom 5. November 2014 nicht hinreichend nach.

Die Androhung eines Zwangsgelds setzt nach der Rechtsprechung und Kommentierung zu § 172 VwGO – die auf einer nicht weiter begründeten Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts beruht (Beschl. v. 30.12.1968, E 33, 230) – stets eine grundlose Säumnis in der Erfüllung der vom Gericht auferlegten Pflichten voraus. Das Vollstreckungsgericht hat sich vor der Einleitung von Zwangsmaßnahmen nicht nur der Nichterfüllung von Pflichten zu vergewissern, sondern auch zu prüfen, ob die Erfüllung ohne zureichenden Grund unterblieben ist (vgl. OVG Magdeburg, Beschl. v. 6.3.2015, 3 O 19/15, juris; VGH München, Beschl. v. 17.7.2013, 3 C 13.458, juris; VG München a.a.O.; Heckmann, a.a.O., § 172, Rn. 58; Pietzner/Möller, a.a.O., § 172 Rn. 33). Daran hält auch die Kammer fest. In Verfahren wie dem Vorliegenden, in denen das zu vollstreckende Urteil die Vollstreckungsschuldnerin zur Vornahme einer Handlung verpflichtet, die ihrerseits umfangreiche und langwierige Planungen der Vollstreckungsschuldnerin voraussetzt, kann effektiver Rechtsschutz jedoch nicht gewährt werden, wenn der Vollstreckungsgläubiger zunächst die angemessene Frist zur Umsetzung des Urteils abwarten müsste, bevor er einen Vollstreckungsantrag stellt bzw. wenn das Gericht vor dem Ablauf der angemessenen Frist zur Umsetzung des Urteils schon aus diesem Grund gehindert wäre, ein Zwangsgeld mit erneuter Fristsetzung anzudrohen. Bei der Fristsetzung müsste das Gericht berücksichtigen, in welcher Zeit die Vollstreckungsschuldnerin realistisch die Möglichkeit hat, die aus dem Urteil resultierende Verpflichtung nunmehr zu erfüllen. Dies könnte, wenn die Vollstreckungsschuldnerin vollständig untätig geblieben ist, zu einer Verdoppelung der angemessenen Frist führen, in komplexe Planungen erfordernden Verfahren also leicht mehrere Jahre.

Als Maßstab für die Frage, ob die Vollstreckungsschuldnerin grundlos säumig geblieben ist, ist nach Auffassung der Kammer in solchen Fällen darauf abzustellen, ob die Vollstreckungsschuldnerin die gebotenen Maßnahmen getroffen hat, um eine vom Gericht in dem Urteil gesetzte oder eine für die Vollstreckungsschuldnerin erkennbare angemessene Frist zur Umsetzung des Urteils einzuhalten. Dieser Maßstab erscheint im vorliegenden Verfahren auch geeignet, weil die Vollstreckungsschuldnerin bereits seit dem 1. Januar 2013 mit der Erstellung einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans in Verzug ist, die Maßnah-

men vorsieht, um die Überschreitung des Stickoxidgrenzwerte der 39. Bundesimmissionschutzverordnung so kurz wie möglich zu halten. Darüber hinaus konnte sie sich – trotz der bis zur Rechtskraft der Entscheidung im Verfahren 9 K 1280/13 bestehenden Unsicherheit über die Rechtslage – bereits während des damaligen Verfahrens auf eine möglicherweise notwendige Fortschreibung des Luftreinhalteplans einstellen (allgemein zu dieser Argumentation: Heckmann, a.a.O., § 172 Rn. 58).

Daran gemessen ist die Vollstreckungsschuldnerin säumig. Sie hat nach ihrem eigenen Zeitplan bislang nicht die gebotenen Maßnahmen ergriffen, die es ihr ermöglichen, die Fortschreibung des Luftreinhalteplans in einer angemessenen Frist zu erlassen. Die angemessene Frist währt nach Auffassung der Kammer zwei Jahre ab der Rechtskraft des Urteils des Gerichts, durch das die Vollstreckungsschuldnerin zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans verurteilt worden ist. Diese Frist entspricht der Frist, die einem Mitgliedstaat nach Art. 23 der Richtlinie 2008/50/EG nach der Feststellung einer Grenzwertüberschreitung längstens eingeräumt war, um einen zu erstellenden Luftqualitätsplan der Kommission zu übermitteln. Dieser zeitliche Maßstab war für die Vollstreckungsschuldnerin aufgrund des Regelungszusammenhangs, in dem die Fortschreibung des Luftreinhalteplans steht, ohne weiteres zu erkennen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Frist ab der Rechtskraft des Urteils beginnt und nicht, wie es in der Richtlinie für die erstmalige Erstellung des Planes angelegt ist, mit dem Schluss des Jahres, in dem sich die Notwendigkeit der Erstellung des Planes erstmals ergibt. Einerseits ist die in der Richtlinie vorgegebene Frist nicht zwangsläufig länger als zwei Jahre, denn die Überschreitung des Jahresmittelgrenzwertes für Stickstoffdioxid nach § 3 Abs. 2 39. BImSchV wird sich oft erst gegen Ende eines Jahres feststellen lassen. Andererseits ist der Vollstreckungsschuldnerin die Pflicht zur Festlegung zeitnah wirkender Maßnahmen zur Schadstoffreduzierung seit dem Jahr 2010 bekannt. Auch kannte sie den Tenor des zu vollstreckenden Urteils bereits seit dem 6. November 2014, so dass sie mit Vorüberlegungen zur Fortschreibung beginnen konnte. Allerdings erscheint es vertretbar, dass die Vollstreckungsschuldnerin nach ihrer Einlassung mit der Umsetzung des Urteils erst nach dessen Rechtskraft begonnen hat. Zwar ist regelmäßig davon auszugehen, dass die angemessene Umsetzungsfrist mit der Zustellung des vollständigen Urteils beginnt, weil die Behörde grundsätzlich ab diesem Zeitpunkt zur Umsetzung verpflichtet ist (vgl. Pietzner/Möller, a.a.O., § 172 Rn. 33). Da der Beginn der Umsetzung der Entscheidung aber umfangreichere pla-

nerische und organisatorische Maßnahmen sowie die Klärung von Gutachtenbedarfen und die Ausschreibung von Gutachtaufträgen erforderte, was mit einem erheblichen Aufwand verbunden war, erscheint es nachvollziehbar, dass die Vollstreckungsschuldnerin die Rechtskraft der Entscheidung abgewartet hat. Die sich aus dem Abwarten der Rechtskraft der Entscheidung ergebende Säumnis war im vorliegenden Fall jedenfalls nicht grundlos.

Die so bemessene angemessene Frist deckt sich im Übrigen in etwa mit der in dem Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 21. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg vom April 2015, S. 63, vereinbarten Frist, den Luftreinhalteplan innerhalb von zwei Jahren fortzuschreiben.

Eine grundlose Säumnis ergibt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus den folgenden Punkten:

Die Beauftragung des Verkehrsgutachters mit Vertrag vom 20.11.2015 ist ohne die Vorgabe fester Fristen für die Lieferung der von dem Gutachter benötigten Daten und ohne feste Fristen für die Erstellung des Gutachtens erfolgt. In dem Vertrag wird auf das Angebot des Gutachters Bezug genommen, das seinerseits keinen festen Zeitplan enthält.

Für das Immissionsgutachten hat die Vollstreckungsschuldnerin in ihrem Zeitplan für die Fortschreibung des Luftreinhalteplans 30 Kalenderwochen vorgesehen, obwohl sie mit dem Gutachter am 16. Januar 2016 die Lieferung des Gutachtens bis zum 31. Mai 2016, also rechnerisch innerhalb von 20 knapp Kalenderwochen vereinbart hat.

Dem von der Vollstreckungsschuldnerin vorgelegten Zeitplan ist ferner zu entnehmen, dass sie für das weitere Verfahren nach der Vorlage des Gutachtens noch einen Zeitraum von 64 Kalenderwochen, also annähernd 15 Monaten allein für die abschließende Bewertung und Abwägung der in die Fortschreibung aufzunehmenden Maßnahmen, die Senatsbefassung und die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Veröffentlichung vorgesehen hat. Dies erscheint nicht nachvollziehbar. Soweit darin ein Puffer für weitere Gutachten vorgesehen ist, ist die Vollstreckungsschuldnerin gehalten, parallel zu den laufenden Gutachten weitere Gutachtenbedarfe zu identifizieren und die Gutachten gegebenenfalls auch parallel in Auftrag zu geben. Ein solches beschleunigtes Vorgehen erscheint selbst dann, wenn es mit Mehrkosten verbunden sein sollte, angesichts der langjährigen Grenzwertüberschreitungen und der aus der Richtlinie 2008/50/EG hervorgehenden, dem um-

zusetzenden Urteil zugrunde liegenden Pflicht der Behörde zu unverzüglichem Tätigwerden geboten.

3. Die Fristsetzung bis zum 30. Juni 2017 erscheint zur Erfüllung der Pflichten aus dem Urteil vom 5. November 2014 angemessen. Der Vollstreckungsschuldnerin kann der Vollzug der Entscheidung innerhalb dieser Frist billigerweise zugemutet werden.

Aus der Projekteinsatzungsverfügung der beteiligten Staatsräte vom 3. August 2015 ergibt sich, dass bis zum 30. Juni 2017 die Fortschreibung des Luftreinhalteplans erfolgt sein sollte. Mit der Festlegung dieser über die angemessene Frist hinausgehenden Frist für die Abwendung des Zwangsgeldes trägt das Gericht dem Umstand Rechnung, dass das Vorgehen der Vollstreckungsschuldnerin an dieser längeren Frist orientiert war und bereits eingetretene Verzögerungen gegenüber der Erstellung der Fortschreibung in angemessener Frist möglicherweise nicht mehr vollständig aufzuholen wären.

Es ist für das Gericht auch nicht erkennbar, dass es der Vollstreckungsschuldnerin nicht möglich wäre, den Luftreinhalteplan trotz der bezeichneten Säumnisse innerhalb der gesetzten verbleibenden Frist fortzuschreiben und damit das Urteil vom 5. November 2014 umzusetzen. Der von der Vollstreckungsschuldnerin vorgelegte Zeitplan lässt erheblichen Spielraum.

4. Die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes ist mit 5.000 Euro angemessen. Es schöpft den gesetzlichen Rahmen des § 172 VwGO nicht aus. Zwar erscheint es wegen der in Hamburg anhaltend überschrittenen Grenzwerte für Stickoxide für die Gesundheit der Bevölkerung sowie in Anbetracht der Bedeutung der Luftreinhaltepläne für die Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Union und der 39. Bundesimmissionsschutzverordnung erforderlich, ein deutliches Zwangsgeld anzudrohen. In Anbetracht des Umstandes, dass die Vollstreckungsschuldnerin bereits einige Anstrengungen zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans unternommen, mit der Umsetzung des zu vollstreckenden Urteils also begonnen hat, erschiene es unverhältnismäßig, bereits bei der ersten Zwangsgeldandrohung mehr als die Hälfte des Höchstbetrages anzudrohen. Das Zwangsgeld muss die Vollstreckungsschuldnerin im vorliegenden Fall nicht dazu bewegen, mit der Umsetzung des Urteils zu beginnen, sondern nur dazu, die Umsetzung in der sachlich und rechtlich gebotenen Weise zu beschleunigen. Angesichts der großen zeitlichen Differenz zwischen einer noch angemessenen Frist für die Fortschreibung des Luftreinhalteplans und des von

der Vollstreckungsschuldnerin tatsächlich vorgesehenen Termins zur Veröffentlichung der Fortschreibung erscheint es allerdings auch nicht angemessen, ein geringeres Zwangsgeld anzudrohen.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Der Vollstreckungsgläubiger hat sich sowohl hinsichtlich der begehrten Fristsetzung im Verhältnis zum Zeitplan der Vollstreckungsschuldnerin als auch hinsichtlich der Höhe des anzudrohenden Zwangsgeldes mit seinem Begehren etwa zur Hälfte durchsetzen können und beide Beteiligte sind anwaltlich vertreten.

Einer Streitwertfestsetzung bedarf es nicht, weil die Gerichtsgebühren nicht von dem Streitwert abhängen (§ 63 Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 GKG i.V.m. Anlage 1 Nr. 5301).