

Abbildung 3: Kesselrandzählung 2017, ein- bzw. ausstrahlender Verkehr am Rand des Stuttgarter Talkessels, Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart

2.3.1 Flughäfen

Der Stuttgarter Flughafen bietet direkte Verbindungen zu über hundert Zielen weltweit, die von ca. 60 Airlines angefliegen werden. Jährlich nutzen rund 10 Mio. Passagiere den Flughafen. Mit den vorhandenen Kapazitäten kann das Fluggastaufkommen auf ca. 14 Mio. Passagiere pro Jahr gesteigert werden. Ähnliches gilt für die Entwicklung der Luftfracht.

2.3.2 Schiene

Der Bahnknoten Stuttgart ist Teil des nationalen und europäischen Schienennetzes. Mit dem Projekt „Stuttgart 21“ ist Stuttgart künftig noch besser in das wachsende Hochgeschwindigkeitsnetz als Teil der Magistrale Paris - Bratislava eingebunden. Die geplante Umwandlung des bisherigen Kopfbahnhofs in einen Durchgangsbahnhof ermöglicht es, dass künftig alle Züge im Zentrum Stuttgarts halten und zugleich der Flughafen und die Neue Messe an das Hochgeschwindigkeitsnetz angebunden werden. „Stuttgart 21“ wird aber auch den Nah- und Regionalverkehr erheblich verbessern und bietet weitere Entwicklungsmöglichkeiten im Schienenpersonenverkehr. Damit kann eine Entlastung des bisher hoch belasteten S-Bahn-Netzes eintreten. Durch das Zusammentreffen aller sechs Haupt-S-Bahnlinien auf den innerstädtischen Streckenabschnitten Hauptbahnhof bis Schwabstraße entsteht hier häufig ein Engpass.

2.3.3 Nahverkehr

Stuttgart verfügt bei Stadtbahnen und Bussen über ein ausgeprägtes und weit verzweigtes Nahverkehrsnetz. Es verkehren insgesamt 70 Linien, davon 49 Buslinien und 21 Linien im Schienenverkehr (17 Stadtbahnlinien im Regelverkehr, zwei Stadtbahnlinien im Veranstaltungsverkehr, eine Zahnradbahn, eine Standseilbahn). Das Netz umfasst rund 820 Haltestellen, die mit 209 Schienenfahrzeugen und mehr als 270 Bussen bedient werden. Hinzu kommen noch die Linien, Haltestellen und Fahrzeuge im S-Bahn-Verkehr, der bis weit in die Region Stuttgart hinaus reicht.

2.3.4 Straße

Mit den Autobahnen A8 (Ost-West) und A81 (Nord-Süd) ist Stuttgart an alle wichtigen europäischen Wirtschaftszentren angeschlossen. Ergänzt wird das Autobahnnetz durch vierspurige Bundesstraßen, die für gute Verbindungen ins Umland sorgen, aber auch mitten durch das Stadtgebiet Stuttgart und den Talkessel führen. Dies sind insbesondere die B10 in Ost-West-Richtung, die B14 in Nord-Süd-Richtung und das Netz vervollständigend die B27 (Degerloch-Zuffenhausen) und die B295 (Weilimdorf-Bad Cannstatt).

2.3.5 Hafen

Der Stuttgarter Hafen, einer der großen Binnenhäfen in Deutschland, ist an das westeuropäische Wasserstraßennetz angeschlossen. Neben dem Transport von Massengütern sorgt ein neuer Containerterminal mit Verbindung zu Häfen an Nord- und Ostsee sowie zum Schwarzen Meer für den termingerechten Warenumschlag.

2.3.6 Rad- und Fußverkehr

Im gesamten Stadtgebiet stehen derzeit rund 190 Kilometer Radwege zur Verfügung – mehr als doppelt so viel wie vor zwei Jahrzehnten. Bike & Ride-Angebote, kostenlose Fahrradmitnahme oder Fahrrad-Service-Stationen an Bahnhöfen machen die öffentlichen Verkehrsmittel für Radfahrer attraktiv. Zudem steht mit RegioRadStuttgart ein attraktives interkommunales Fahrradverleihsystem zur Verfügung. Die Flotte umfasst in Stuttgart gegenwärtig 600 Fahrräder und 100 Pedelecs. Die Zweiräder können an mehreren Dutzend Stationen im gesamten Stadtgebiet ausgeliehen und zurückgegeben werden. Gleichzeitig hat RegioRadStuttgart in Böblingen, Ditzingen, Eislingen/Fils, Freiberg am Neckar, Gerlingen, Kernen im Remstal, Leinfelden-Echterdingen, Leonberg, Ludwigsburg, Renningen, Rutesheim, Schwäbisch Gmünd, Urbach und Winterbach den Betrieb aufgenommen. Weitere Kommunen werden in der nächsten Zeit hinzukommen.

Ein Viertel der täglichen Wege in Stuttgart werden zu Fuß zurückgelegt, in den Innenstadtbezirken ist es sogar ein Drittel. Stuttgart verfügt in der Innenstadt und einigen Stadtbezirken über ausgedehnte Fußgängerzonen. Besonders hervorzuheben sind zudem die über 400 „Stäffele“, mehr oder weniger lange Treppenabschnitte entlang der Hanglagen Stuttgarts, die als ideale und kurze Verbindungen im Talkessel von vielen Menschen genutzt werden. Der Fußverkehr ist darüber hinaus ein wichtiger Bestandteil des städtischen Verkehrsentwicklungskonzepts (VEK 2030) [5] und des Aktionsplans „Nachhaltig mobil in Stuttgart“ [6].

3. Neuere Entwicklung der Luftqualität

3.1 Stickstoffdioxid (NO₂)

Stickstoffdioxid (NO₂) kann die menschliche Gesundheit nachhaltig schädigen. Es ist ein starkes Reizgas, das aufgrund seiner sauren Reaktion mit Wasser die Schleimhäute der Atemwege angreifen kann. Andererseits dringt es wegen seiner vergleichsweise geringen Wasserlöslichkeit tief in die Lunge ein und kann dort zu Beeinträchtigungen der Lungenfunktion führen. Akute Vergiftungserscheinungen treten dabei erst bei sehr hohen Konzentrationen von NO₂ auf. Langzeituntersuchungen in Wohnungen zeigten bei NO₂-Jahresmittelwerten im Bereich von 40–60 µg/m³ eine Zunahme von Atemwegserkrankungen bei Kindern gegenüber Wohnungen ohne NO₂-Quellen. In der Außenluft ist der Zusammenhang zwischen erhöhten NO₂-Konzentrationen und der Zunahme von Atemwegserkrankungen weniger gut zu erfassen, da wegen der meist gleichzeitigen Anwesenheit anderer Luftschadstoffe eine eindeutige Zuordnung der Wirkung zu den Stickstoffoxiden schwierig ist. NO₂ in der Außenluft kann jedoch als guter Indikator für Kfz-bedingte Luftverunreinigungen angesehen werden. Außerdem sind Stickstoffoxide als Vorläufersubstanzen bei der Bildung von Ozon und anderen Photooxidanzien von Bedeutung.

3.2 Messstellen für die Luftqualität in Stuttgart

3.2.1 Dauermessstellen in Stuttgart

Zur Überwachung der Luftqualität werden durch die LUBW verschiedene dauerhafte Messstellen in Stuttgart betrieben (Abbildung 4), die im Folgenden näher beschrieben werden.

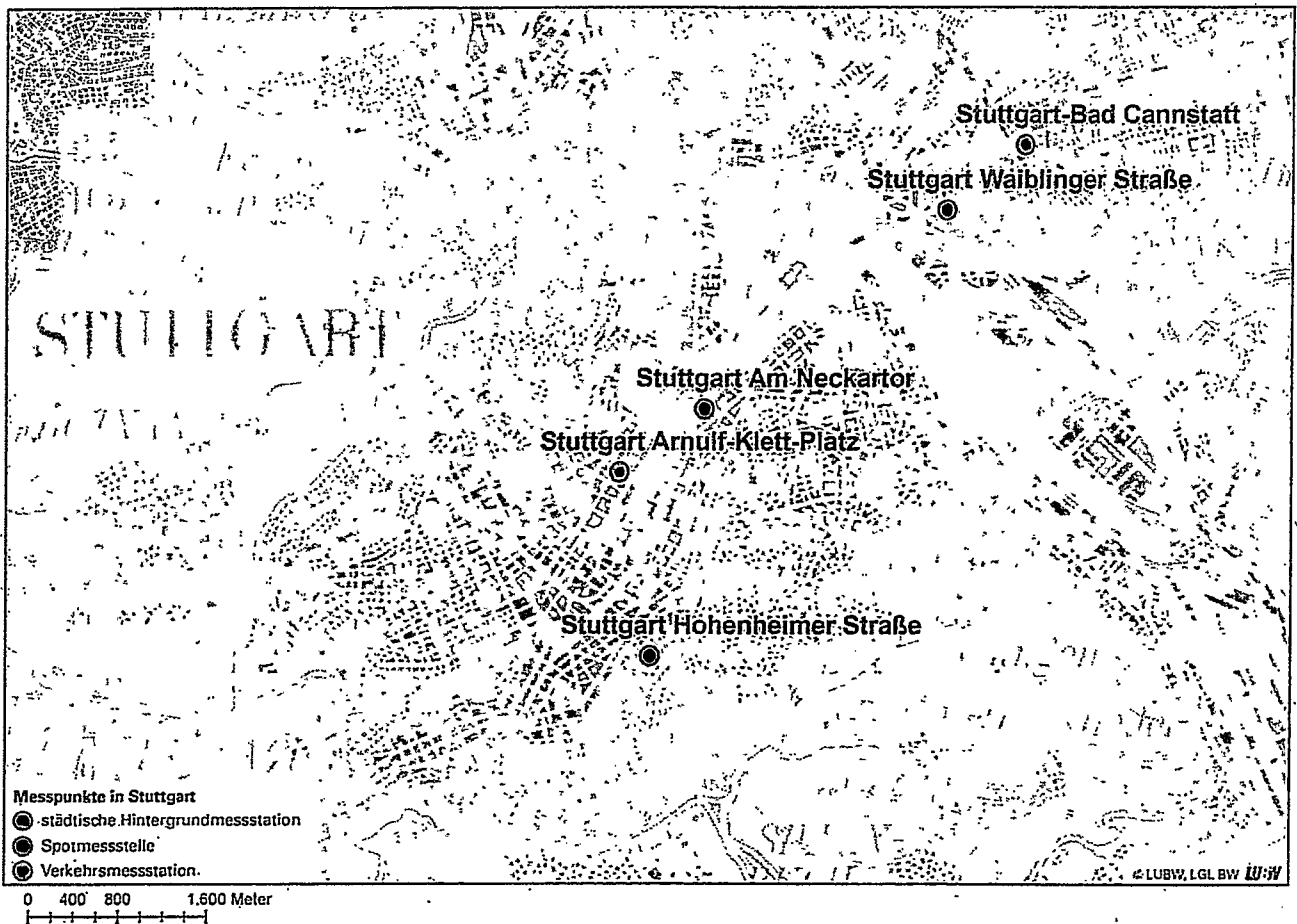


Abbildung 4: Übersicht der dauerhaften Messstationen in Stuttgart [8]

3.2.1.1 Am Neckartor (Stuttgart-Mitte)

Der Messpunkt Am Neckartor befindet sich an der Bundesstraße 14 vor dem Amtsgericht Stuttgart. Der Straßenzug Am Neckartor ist die Hauptausfahrtsstraße Richtung Stuttgart-Bad Cannstatt und Esslingen bzw. Waiblingen mit einem Verkehrsaufkommen von rund 80.000 Kfz/Tag. Die breite Straße ist mit jeweils drei Fahrstreifen pro Richtung ausgebaut. Sie ist einseitig bebaut, die Gebäude werden etwa gleichmäßig durch Wohnungen und Arbeitsstätten genutzt. Auf der anderen Straßenseite befindet sich der Mittlere Schlossgarten mit einem dichten Baumbestand parallel zur Straße; dies begünstigt trotz einseitiger Bebauung den Schluchtcharakter der Straße Am Neckartor. In ca. 40 m Entfernung zur Messstation in nordöstlicher Richtung befindet sich die ampelgeregelte Kreuzung Am Neckartor / Heilmannstraße mit der Einmündung der Cannstatter Straße (rund 120.000 Kfz/Tag).

3.2.1.2 Höhenheimer Straße (Stuttgart-Mitte)

Die Höhenheimer Straße bildet die Hauptverbindung von der Stuttgarter Innenstadt in Richtung Degerloch und zum Flughafen. In der Mitte der vierspurig ausgebauten Straße

fährt die Stadtbahn. Der Messpunkt liegt stadtauswärts an der ansteigenden Straßenseite in der Nähe der Stadtbahnstation Dobelstraße. Die dichte, mehrstöckige Wohnbebauung bildet eine ausgeprägte Straßenschlucht.

3.2.1.3 Arnulf-Klett-Platz (Stuttgart-Mitte)

Die Verkehrsmessstation am Arnulf-Klett-Platz liegt zwischen der Lautenschlagerstraße und der Königstraße gegenüber dem Stuttgarter Hauptbahnhof. Im größeren Umkreis um die Messstation befinden sich vor allem Handel und Arbeitsstätten sowie der Schlossgarten als Erholungsmöglichkeit. Im Bereich des Arnulf-Klett-Platz befindet sich keine Wohnbebauung. Der Arnulf-Klett-Platz wird fünfspurig sowohl vom Individualverkehr als auch vom öffentlichen Verkehr (Busse) befahren. Auf beiden Straßenseiten befinden sich Bushaltestellen über die gesamte Länge des Platzes. Die Messstelle ist Teil des Landesmessnetzes.

3.2.1.4 Waiblinger Straße (Stuttgart-Bad Cannstatt)

Der Messpunkt liegt an der früher vierstreifigen, mittlerweile zugunsten des Radverkehrs umgestalteten zweistreifigen Waiblinger Straße. In der Mitte der Straße fährt die Stadtbahn. Zusätzlich befinden sich an beiden Seiten der Straße Grünstreifen und Bürgersteige. Durch die geschlossene Bebauung wird eine weite Straßenschlucht gebildet.

3.2.1.5 Gnesener Straße (Stuttgart-Bad Cannstatt) – Städtische Hintergrundmessstation

Der Standort von Messstellen für den städtischen Hintergrund zeichnet sich durch eine dichte Bebauung aus. Allerdings befindet er sich nicht in unmittelbarer Verkehrsnähe und ist auch nicht von Straßenschluchten oder anderen Bebauungen unmittelbar beeinflusst. Diese Kriterien treffen auf die Messstelle Gnesener Straße in Bad Cannstatt zu. Sie wird bereits seit 1981 als Teil des Landesmessnetzes betrieben.

3.2.2 Sondermessstellen

Vor dem Hintergrund der regelmäßigen Überschreitungen der Grenzwerte für den Luftschadstoff Stickstoffdioxid (NO₂) in Stuttgart wurden wie in Tabelle 3 dargestellt seit August 2015 weitere Messstellen eingerichtet. Im Jahr 2019 wurden insgesamt 42 weitere Messstellen aufgrund verschiedener Sondermessprogramme aufgestellt. 40 Messstellen

davon beruhen auf einem politischen Entschluss des Koalitionsausschusses zur Darstellung der Immissionssituation in Stuttgart. Mit den zusätzlichen Messstellen zur Bestimmung von Stickstoffdioxid (NO₂) erhält man ein besseres Bild der räumlichen Verteilung der Stickstoffdioxidkonzentrationen im gesamten Stadtgebiet der Landeshauptstadt Stuttgart.

Tabelle 3: Übersicht der Messstellen (ohne Profilmessungen) in Stuttgart:

Messstelle	Messnetz/ Projekt	Messstelle	Messnetz/ Projekt
Arnulf-Klett-Platz	Luftmessnetz	Hohenheimer Straße MP 2	IMA-S*
Bad Cannstatt	Luftmessnetz	Hohenheimer Straße MP 4	IMA-S*
Am Neckartor	Spotmessnetz	Hohenheimer Straße MP 3	IMA-S*
Hohenheimer Straße	Spotmessnetz	Neckarstraße	IMA-S*
Waiblinger Straße	Spotmessnetz	Olgastraße	IMA-S*
Talstraße	verkehrsnahe Sondermessungen	Wagrainstraße	IMA-S*
Vaihinger Straße 94a	verkehrsnahe Sondermessungen	Elbestraße	IMA-S*
Pragstraße 90/92	Sondermessungen in Stuttgart	Am Kochenhof	IMA-S*
Am Neckartor	IMA-S*	Am Kräherwald	IMA-S*
Fellbacher Straße/Kilianstraße	IMA-S*	Heilbronnerstraße	IMA-S*
Imweg	IMA-S*	Wagenburgstraße	IMA-S*
Kappelbergstraße	IMA-S*	Scharnhäuser Straße	IMA-S*
Kirchheimer Straße	IMA-S*	Freihofstraße	IMA-S*
Ludwigsburger Straße	IMA-S*	Immenhofer Straße	IMA-S*
Rohrackerstraße	IMA-S*	Neue Weinsteige	IMA-S*
Schemppstraße	IMA-S*	Römerstraße	IMA-S*
Solitudestraße	IMA-S*	Stuttgart-Vaihingen Hauptstraße MP 2	IMA-S*
Vaihinger Landstraße	IMA-S*	Stuttgart-Vaihingen Hauptstraße MP 1	IMA-S*
Welfenstraße	IMA-S*	Hedelfinger Straße	IMA-S*
Hallschlag	IMA-S*	Rotebühlstraße	IMA-S*
Pragstraße	IMA-S*	Schwabstraße	IMA-S*
Epplestraße	IMA-S*	Ludwigsburger Straße	IMA-S*
Wiener Straße	IMA-S*	Schieberdinger Straße	IMA-S*
Hohenheimer Straße MP 1	IMA-S*	Hauptstätter Straße	IMA-S*

*IMA-S: Sondermessungen im Auftrag der interministeriellen Arbeitsgruppe Stuttgart

3.4 Ursachenanalysen

Eine wichtige Grundlage für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen ist die Kenntnis der Quellen und deren Anteil an den Schadstoffimmissionen.

Die Ursachenanalysen sind der zentrale Bestandteil der Grundlagenbände der LUBW. Für jeden Messpunkt werden die Verursacheranteile der einzelnen Quellengruppen in Form von Kreisdiagrammen angegeben. Die Ursachenanalysen der LUBW für alle Überschreitungsbereiche in Baden-Württemberg sind auch im Internet zu finden [8].

3.4.1 Ursachenanalyse für NO₂

An den untersuchten Messstellen in Stuttgart betragen die Verursacheranteile an der Immissionsbelastung für NO₂ beim großräumigen Hintergrund zwischen 7 % und 11 %. Die Quellengruppe Kleine und Mittlere Feuerungsanlagen hat insgesamt einen Anteil zwischen 12 % und 21 %. Die Quellengruppen industrielle Quellen, Offroad-Verkehr¹ und Sonstige technische Einrichtungen² tragen zwischen 3 % und 7 % zur Belastung bei. Die Beiträge des Straßenverkehrs an den Messstellen liegen zwischen 63 % und 78 %. In den folgenden Abbildungen 5 – 8 sind die Anteile der einzelnen Verursacher dargestellt.

¹ Offroad-Verkehr: Schienenverkehr (u.a. Diesellokomotiven), Flugverkehr, Schifffahrt, Motorsport.

² Sonstige technische Einrichtungen (nicht öffentliche Fahrzeuge): landwirtschaftlicher Verkehr, Baustellenfahrzeuge, Rasenmäher.

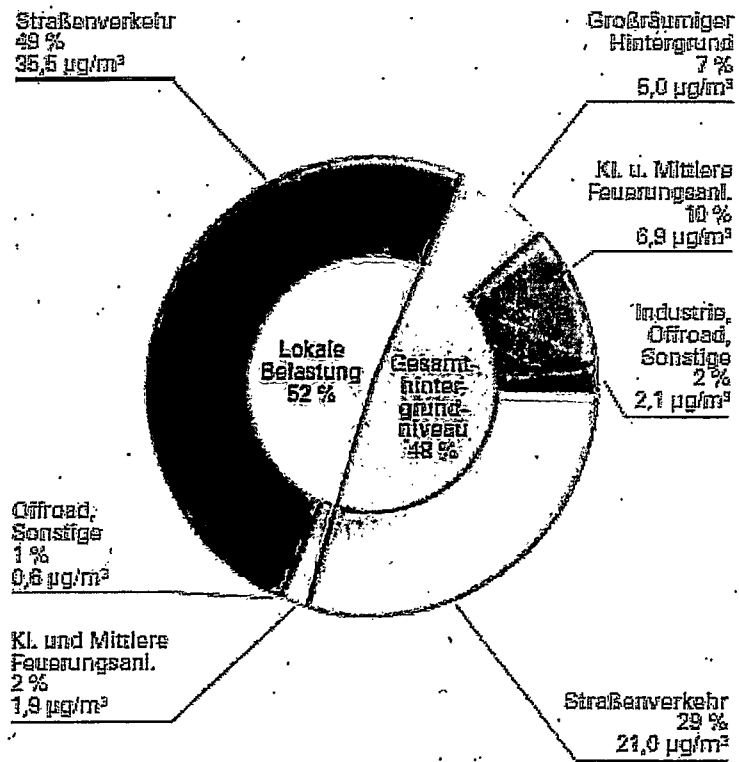


Abbildung 5: Verursacher der NO_2 -Immissionsbelastung am Messpunkt Stuttgart Am Neckartor (Bezugsjahr 2017)

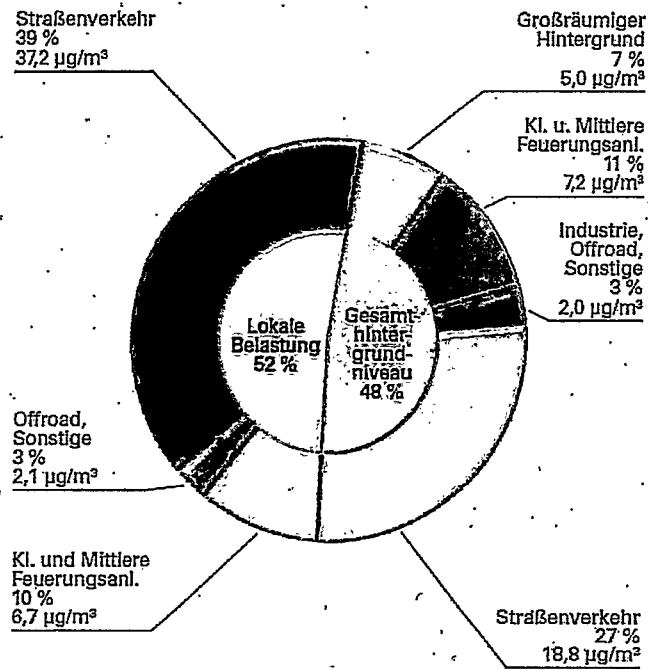


Abbildung 6: Verursacher der NO_2 -Immissionsbelastung am Messpunkt Stuttgart Hohenheimer Straße (Bezugsjahr 2017).

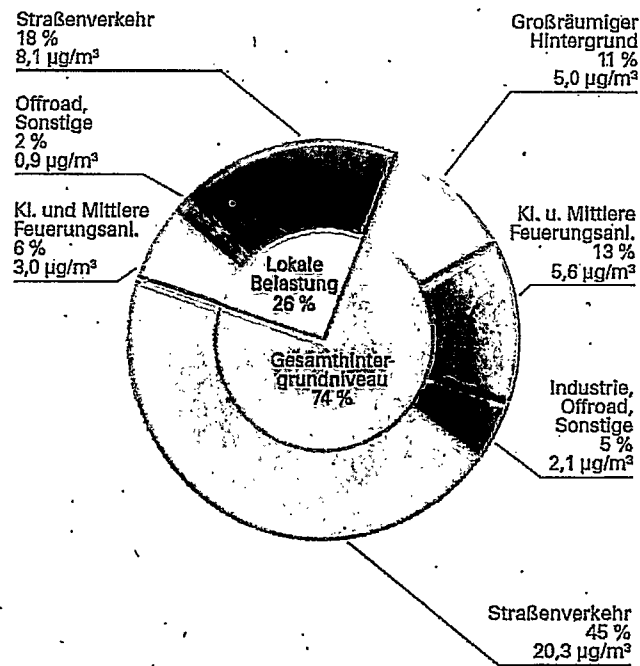


Abbildung 7: Verursacher der NO_2 -Immissionsbelastung am Messpunkt Stuttgart Waiblinger Straße (Bezugsjahr 2017)

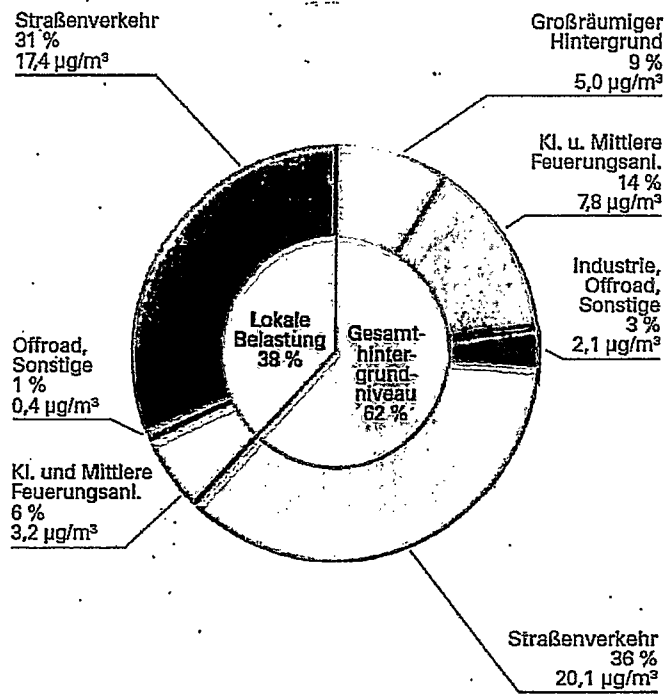


Abbildung 8: Verursacher der NO_2 -Immissionsbelastung am Messpunkt Stuttgart Arnulf-Klett-Platz (Bezugsjahr 2017)

3.5 Luftschadstoffemissionen in Stuttgart

Das Emissionskataster für Baden-Württemberg aus dem Jahr 2016 [9] enthält für die Stadt Stuttgart die in der Tabelle 4 zusammengefassten Jahresemissionen.

Relevant sind die folgenden Emittentengruppen:

- Verkehr (Straßen-, Schienen- und Schiffsverkehr)
- Kleine und mittlere Feuerungsanlagen in Haushalten und bei Kleinverbrauchern gemäß 1. BImSchV
- Industrie und Gewerbe (Bereich Industrie: erklärungsspflichtige Anlagen gemäß 11. BImSchV, Bereich Gewerbe: nicht erklärungsspflichtige Anlagen)
- Biogene Systeme (im Wesentlichen Landwirtschaft; Nutztierhaltung, Böden, Vegetation und Gewässer)
- Sonstige technische Einrichtungen (hauptsächlich Abfallwirtschaft, Abwasserreinigung, Produktanwendung, Gasverteilung; ferner Geräte und Maschinen mit Verbrennungsmotoren aus den Bereichen Industrie, Bau, Landwirtschaft, Militär, Gartenpflege, Hobby, Forstwirtschaft, Kfz-Emissionen des Militärs)

Tabelle 4: Luftschadstoffemissionen im Jahr 2016 für die Stadt Stuttgart in t/a [9]

	Verkehr ^{x)}	Kleine und mittlere Feuerungsanlagen	Industrie und Gewerbe	Biogene Systeme	Sonstige technische Einrichtungen	Summe
Gesamtstaub	442,07	16,98	51,08	4,40	18,06	532,59
Feinstaub PM₁₀	174,43	16,51	25,81	2,96	16,28	235,99
NO_x	1.675,41	375,50	488,11	20,85	338,60	2.898,47

Abweichungen in den Summen sind auf das Runden der Zahlen zurückzuführen.
^{x)} Gesamtstaub und PM10 inkl. Aufwirbelungen, Reifen-, Kupplungs- und Bremsenabrieb.

3.6 Entwicklung der Immissionssituation in Stuttgart

Die Abbildungen 9 und 10 zeigen die Entwicklungen der Stickstoffdioxid (NO₂)-Immissionen an verschiedenen Standorten im Stuttgarter Stadtgebiet. Die Verkehrsmessstation Stuttgart Arnulf-Klett-Platz sowie die Spotmessstellen Stuttgart Hohenheimer Straße, Stuttgart Am Neckartor und Stuttgart Waiblinger Straße geben die Immissionsbelastungen an verkehrsnahen Standorten wieder. Die Messstation in Stuttgart-Bad Cannstatt in der Gnesener Straße ist hingegen repräsentativ für das städtische Hintergrundniveau.

In Abbildung 9 ist die Entwicklung der NO_2 -Jahresmittelwerte dargestellt. Der Immissionsgrenzwert von NO_2 in Höhe von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als Jahresmittelwert wird an fast allen verkehrsnahen Standorten dauerhaft überschritten. Seit etwa 2009 ist jedoch ein abnehmender Trend der NO_2 -Jahresmittelwerte an diesen Standorten zu beobachten. 2018 wurde an der Verkehrsmessstation in der Waiblinger Straße zum ersten Mal der Grenzwert eingehalten.

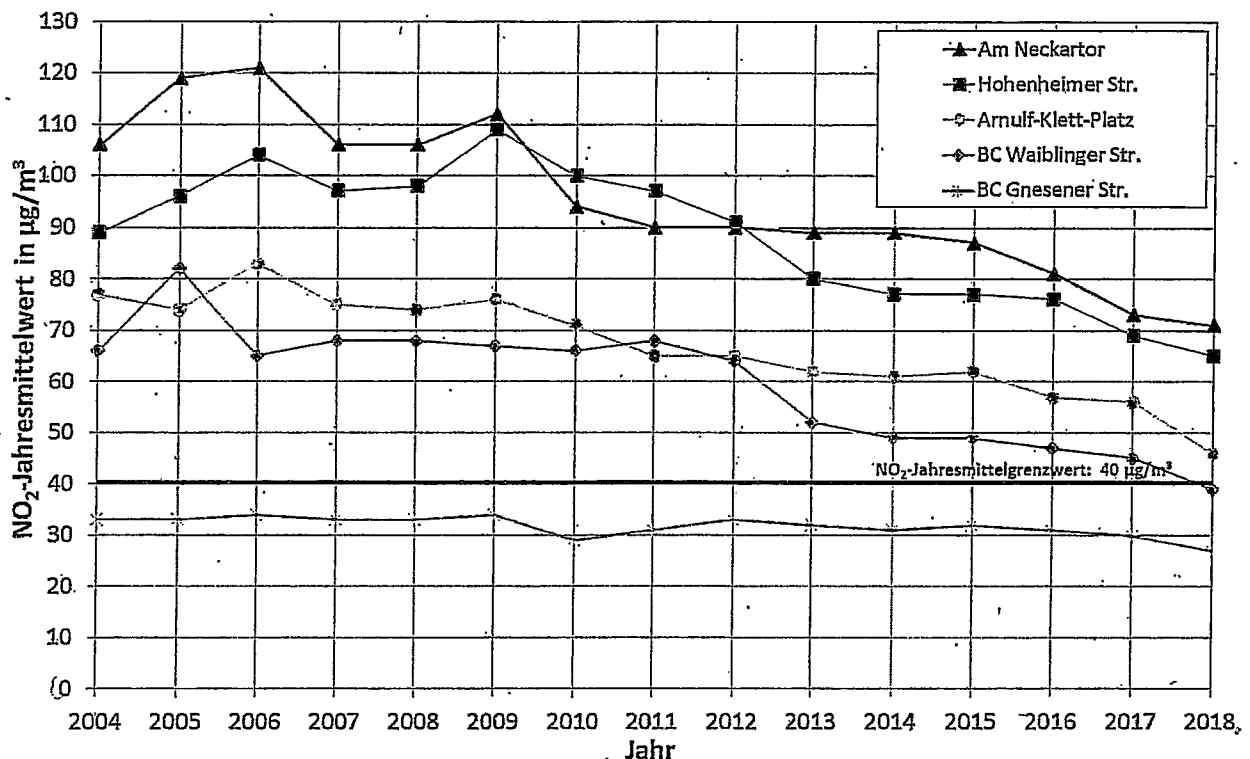


Abbildung 9: Entwicklung der Jahresmittelwerte der NO_2 -Konzentrationen an den verschiedenen Standorten in Stuttgart

In Abbildung 10 ist die Anzahl der jährlichen Überschreitungsstunden des NO_2 -Stundenmittelgrenzwertes in Höhe von $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dargestellt. Auch hier ist ein abnehmender Trend an den verkehrsnah gelegenen Standorten erkennbar. Die Überschreitungshäufigkeit hat sich an der Messstelle Am Neckartor von 853 Überschreitungsstunden im Jahr 2006 auf 11 Überschreitungsstunden im Jahr 2018 verringert. An der Spotmessstelle Stuttgart Hohenheimer Straße werden die Anforderungen an den Stundenmittelgrenzwert seit dem Jahr 2013 eingehalten. An der Messstation für den städtischen Hintergrund in der Gnesener Straße in Stuttgart-Bad Cannstatt wurde seit 1999 keine Überschreitung des NO_2 -Stundenmittelgrenzwertes gemessen.

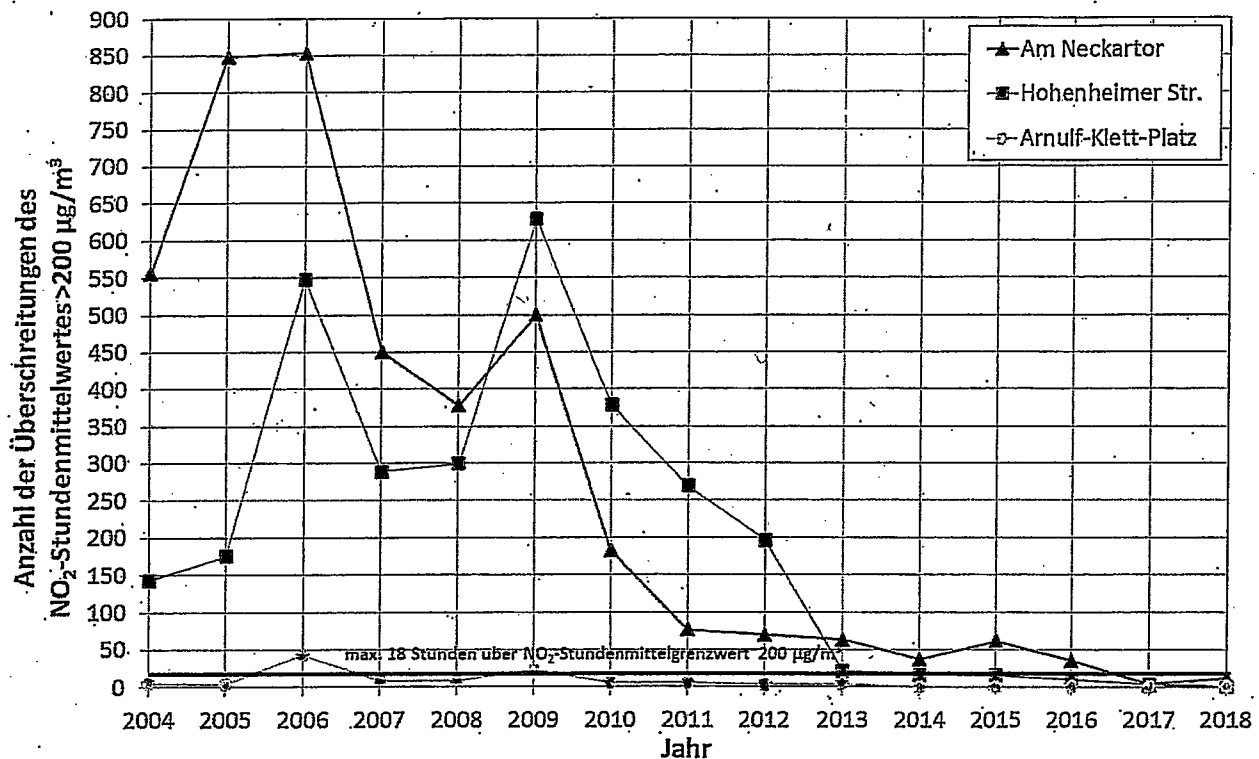


Abbildung 10: Entwicklung der Anzahl der NO_2 -Stundenmittelwerte über $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ an verschiedenen Standorten in Stuttgart. Zulässig sind maximal 18 Überschreitungsstunden pro Kalenderjahr

Die Luftqualitätssituation in Stuttgart weist einen deutlichen Trend zu abnehmenden Schadstoffbelastung von NO_2 auf. Die verbleibenden Grenzwertüberschreitungen von NO_2 treten nur im Nahbereich von Straßenabschnitten mit hohem Verkehrsaufkommen auf. Die Messdaten an der Messstation Stuttgart-Bad Cannstatt belegen, dass die Immissionsgrenzwerte für NO_2 im städtischen Hintergrund eingehalten werden.

3.7 Zusammensetzung der Kfz-Flotte

Da, wie in der Ursachenanalyse dargestellt, der Verkehr einen sehr hohen Beitrag insbesondere zur NO_2 -Belastung leistet, wird an dieser Stelle die Entwicklung der Flottenzusammensetzung im Stadtgebiet Stuttgart zusammengefasst. Wichtig im Zusammenhang mit der Luftreinhaltung ist einerseits der Dieselanteil, aber auch die zu erwartende Flottendurchdringung mit der neuesten Abgasnorm Euro 6 / VI. Der Dieselanteil an der zugelassenen Pkw-Flotte (statische Flottenzusammensetzung) nahm über 15 Jahre hinweg kontinuierlich zu, was nicht zuletzt auf die steuerliche Vergünstigung des Dieselmotors und auf Leistungs- und Komfortverbesserungen des Dieselmotors zurückzuführen ist. Auch in der Region Stuttgart schlug sich der Dieselboom mit einer

stetigen Zunahme des Dieselanteils an dem gesamten Pkw-Bestand von 1 % pro Jahr nieder (Abbildung 11). Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (Stand 01.01.2019: 32,8 %) ist der Anteil der Diesel-Pkw in der Region Stuttgart mit 31,4 % unterdurchschnittlich. Innerhalb der Region Stuttgart liegt nur im Landkreis Göppingen der Anteil der Diesel-Pkw mit 33 % über dem Bundesdurchschnitt. Aufgrund des im September 2015 aufgedeckten Diesel-Skandals infolge manipulierter Abgaswerte, das eingeführte Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 4 und schlechter in der Umweltzone Stuttgart sowie die öffentliche Diskussion über drohende Verkehrsverbote für die Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 5 sind die Erstzulassungen von Diesel-Pkw deutlich zurückgegangen. Die Kaufzurückhaltung für Diesel-Pkw macht sich seit 2017 im Dieselanteil des Pkw-Bestand bemerkbar und geht mit Stand 01.01.2019 in der gesamten Region Stuttgart zurück.

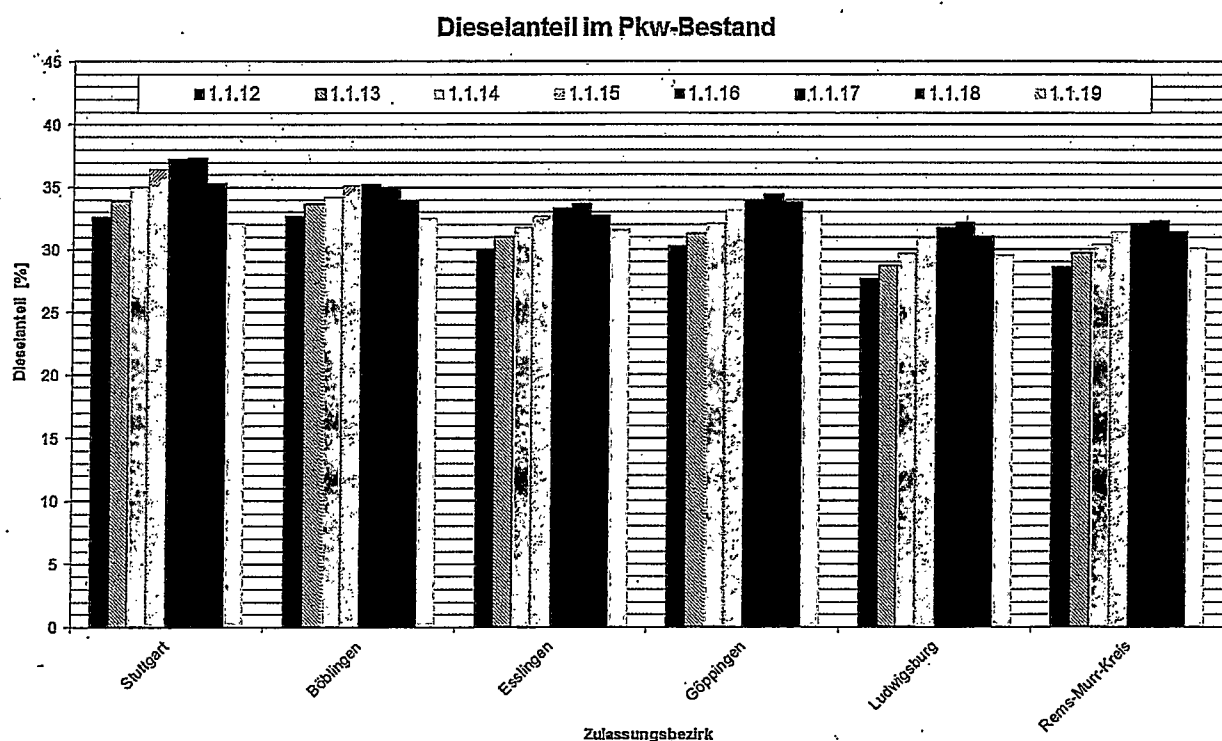


Abbildung 11: Entwicklung des Dieselanteils der zugelassenen Pkw in den Stadt- bzw. Landkreisen der Region Stuttgart zum jeweiligen Stichtag, Quelle: Kraftfahrtbundesamt / eigene Grafik

Über die reinen Bestandsdaten der zugelassenen Pkw hinaus, nehmen Diesel-Pkw einen überproportionalen Anteil an der gesamten Fahrleistung aller Pkw auf den Straßen ein (dynamische Flottenzusammensetzung), da mit Diesel-Pkw im Jahr durchschnittlich höhere Kilometerleistungen gefahren werden. Dies rührt u. a. von den geringeren

Kraftstoffverbräuchen und -kosten von Diesel-Pkw gegenüber Benzin-Pkw her, weshalb Vielfahrer aus finanziellen Gründen zum Dieselkauf neigen.

4. Fortentwicklung Gesamtwirkungsgutachten

4.1 Bereits umgesetzte Maßnahmen

Mit der 3. Fortschreibung der Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Stuttgart Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart wurde als Hauptmaßnahme ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V eingeführt. Das Verkehrsverbot ist seit dem 01.01.2019 (bzw. seit dem 01.04.2019 für Anwohner) in Kraft. Mit der Ergänzung der 3. Fortschreibung wurde im Juli 2019 ein Sonderstreifen für den Busverkehr am Neckartor eingerichtet.

Zudem wurde zum 01.04.2019 das neue Tarifzonensystem des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart (VVS) eingeführt.

Durch die Umsetzung dieser und aller anderen in der 3. Fortschreibung festgesetzten Maßnahmen sowie durch weitere Anstrengungen, wie z.B. Aufbau von Filtersäulen Am Neckartor, Aufbringung innovativer Straßenbeläge, Fassadenanstrich mit fotokatalytischer Fassadenfarbe, Software-Updates von Dieselfahrzeugen, konnte die Luftqualität in Stuttgart signifikant verbessert werden. Diese Verbesserungen zeigen sich in den aktuellen Messwerten und haben neueste gutachterliche Berechnungen erforderlich gemacht.

4.2 Gesamtwirkungsgutachten

In Ergänzung zu den bisherigen Wirkungsermittlungen des Gesamtwirkungsgutachtens Stuttgart wurden weitergehende Untersuchungen durchgeführt.

4.2.1 Basisfälle

Aufgrund der Entwicklung des Jahresmittelwerts 2018, das seit Anfang 2019 gültige Dieselverkehrsverbot für Diesel schlechter Euro 5/V in der gesamten Umweltzone Stuttgart und der u.a. damit verbundenen Flottenentwicklung sowie der VVS-Tarifreform wurden ein neuer Nullfall 2018 und darauf aufbauend zwei neue Prognosefälle (2019 und 2020) berechnet. Der Basisfall 2018 wurde anhand der Jahresmittelwerte für das Jahr 2018 der Messstellen Am Neckartor und Hohenheimer Straße angepasst. Unter Berücksichtigung

der aktualisierten Flottenzusammensetzung und der VVS-Tarifreform ergibt sich, der in Abbildung XX dargestellte Basisfall 2018 unter Berücksichtigung von Software-Updates.

Aufbauend auf dem Basisfall 2018 unter Berücksichtigung der Flottenentwicklung sowie den Software-Updates wurden die Prognosefälle für das Jahr 2019 und 2020 neu berechnet.

4.2.2 Verkehrsbezogene Berechnungen

Es wurden ausgehend von der aktuellen Situation 2019 für das Jahr 2020 verschiedene Ausprägungen eines verschärften streckenbezogenen oder zonalen Dieserverkehrsverbots für Dieselfahrzeuge schlechter Euro 6/VI (DVV5) untersucht. Als maßgeblicher Fall wurden streckenbezogene Verkehrsverbote für Diesel Euro 5 (nur Fahrzeuge unter 3,5t) auf folgenden Abschnitten berechnet:

- B14 Am Neckartor (zwischen ADAC-Kreuzung und Kreuzung Cannstatter Straße/Heilmannstraße),
- Hauptstätter Straße (zwischen Römerstraße und Feinstraße),
- Hohenheimer Straße (zwischen Zur Schillerhöhe und Ernst-Sieglin-Platz)
- Heilbronner Straße (zwischen Türlenstraße und Wolframstraße)

Die immissionsseitigen Ergebnisse sind in Abbildung XX dargestellt.

5. Maßnahmen

5.1 Einzelstreckenverkehrsverbote (M1)

M1 Ab dem 01.01.2020 gilt ein ganzjähriges Verkehrsverbot auf den Streckenzügen Am Neckartor (B14) von der ADAC-Kreuzung bis zur Kreuzung Heilmannstraße/Neckartor, Hauptstätter Straße vom Österreichischen Platz bis zum Marienplatz und Hohenheimer Straße/Neue Weinsteige von der Kreuzung Auf dem Haigst bis zum Charlottenplatz, Heilbronner Straße von der Kreuzung Kriegsbergstraße bis zur Kreuzung Wolframstraße für alle Pkw mit Dieselmotor unterhalb der Abgasnorm Euro 6.

5.1.1 Allgemeines und rechtliche Grundlage

Innerhalb der bestehenden Umweltzone Stuttgart werden auf Basis von Einzelstreckenordnungen gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG ab dem 01.01.2020 vier Streckenzüge für alle Pkw mit Dieselmotor unterhalb der Abgasnorm Euro 6 gesperrt (M1).

Von dem Einzelstreckenverkehrsverbot umfasst sind alle Diesel-Pkw bis einschließlich Euro 5. Kraftfahrzeuge mit alternativem Antrieb dürfen ebenso wie Kraftfahrzeuge mit Otto-Motoren und Diesel-Pkw mit Euro 6 weiterhin überall in Stuttgart fahren.

LKW sind von dem Einzelstreckenverkehrsverbot ausgenommen und dürfen die Strecken ebenfalls befahren. Anlieger sind für zwei Jahre ebenfalls von dem Einzelstreckenverkehrsverbot ausgenommen. Diese Ausnahme gilt vom 01.01.2020 bis 31.12.2021.

Vor Einführung der Einzelstreckenverkehrsverbote (M1) wird die aktuelle Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen in der Umweltzone Stuttgart betrachtet. Sollte die Betrachtung eine deutliche Abnahme der Messwerte belegen und eine zeitnahe sichere Grenzwerteinhaltung zu erwarten sein, wird durch das Regierungspräsidium Stuttgart die tatsächliche Notwendigkeit der Einführung bzw. Anpassung des Einführungszeitpunkts überprüft und ggf. entsprechend angepasst.

5.1.2 Umsetzung

Die Einzelstreckenverkehrsverbote werden durch die Verkehrszeichen „Verbot für Kraftwagen“ (Zeichen 251 StVO), durch das noch zu schaffende Zusatzzeichen „nur Diesel-Pkw

bis einschließlich Euro 5“ und das Zusatzzeichen 1020-30 StVO „Anlieger frei“ an den jeweiligen Streckenzügen nach der StVO angeordnet (s. Abbildungen XX und XX). Das Zusatzzeichen „nur Diesel-Pkw bis einschließlich Euro 5“ wird mit Zustimmung der obersten Straßenverkehrsbehörde auf Grundlage der VwV-StVO Rn. 46 zu §§ 39-43 eingeführt.



Abbildung XX: Verbot für Kraftwagen (Zeichen 251 StVO)

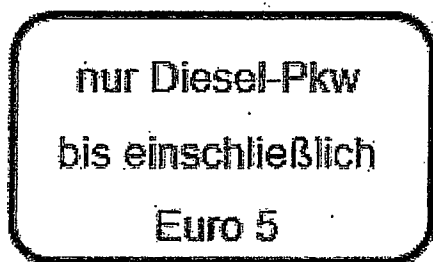


Abbildung XX: Zusatzzeichen „nur Diesel-Pkw bis einschließlich Euro 5“

5.1.3 Räumliche Abgrenzung

In Anwendung des § 47 Abs. 4a BImSchG beschränken sich die Einzelstreckenverkehrsverbote auf Streckenabschnitte mit Werten über $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ laut Prognose für das Jahr 2019 sowie verkehrlich verbundenen Abschnitte. Sie umfassen die in der folgenden Tabelle 4 aufgelisteten und in Abbildung XX dargestellten Streckenzüge im Stadtgebiet Stuttgart. Die genannten Strecken können vorbehaltlich gutachterlich nachgewiesener oder auftretender Ausweichverkehre verkürzt oder verlängert werden.

Tabelle 5: Einzelstrecken der Maßnahme M1 im Stadtgebiet Stuttgart

Streckenabschnitt	Bereich
Am Neckartor (B14)	zwischen ADAC-Kreuzung und Kreuzung Cäcilienstraße / Heilmannstraße

Hauptstätter Straße	zwischen Österreichischem Platz und Marienplatz (Heslacher Tunnel)
Hohenheimer Straße/Neue Weinsteige	zwischen Charlottenplatz und Kreuzung Neue Weinsteige/ Auf dem Haigst
Heilbronner Straße	zwischen Kreuzung Kriegsbergstraße und Kreuzung Wolframstraße

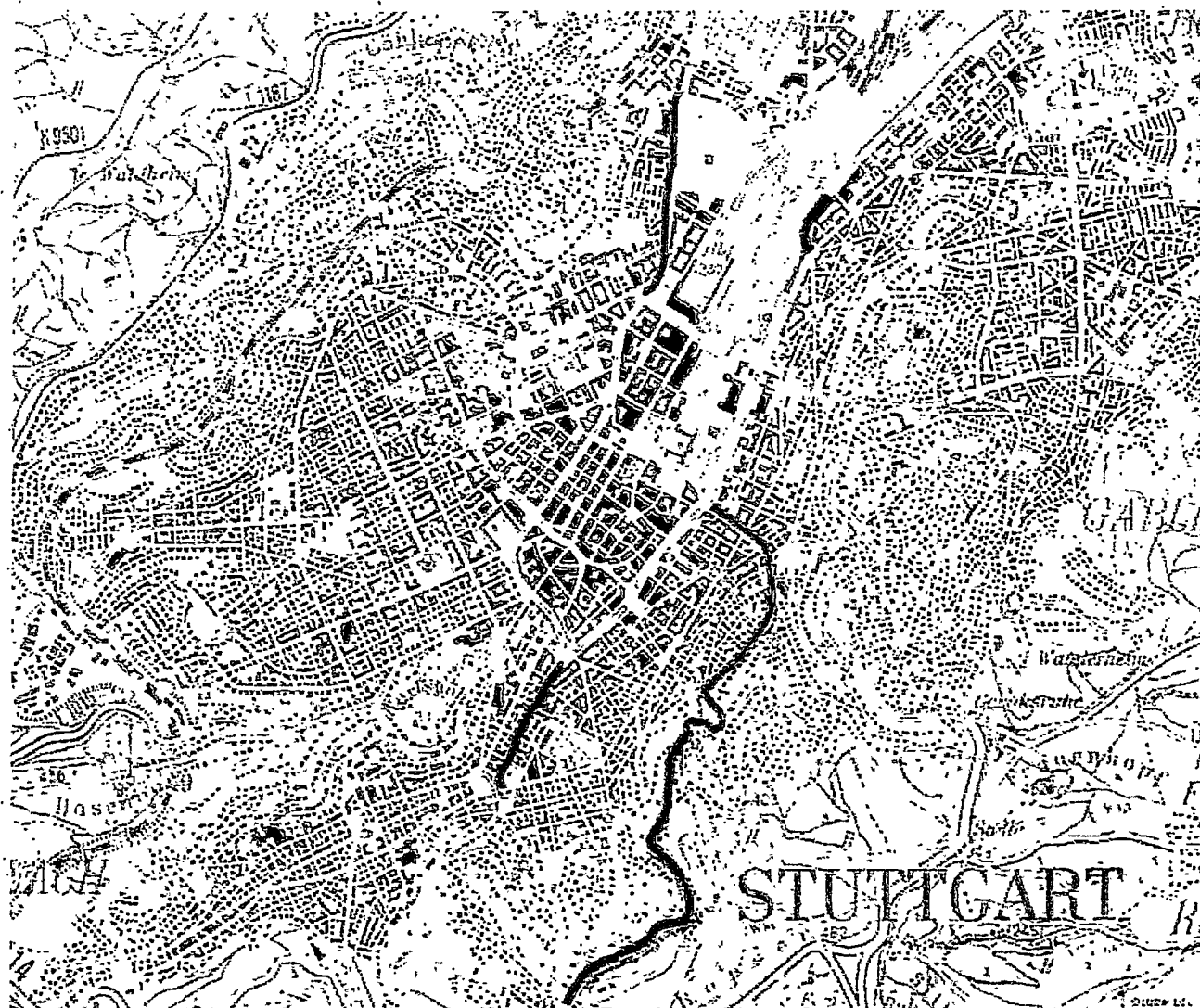


Abbildung XX: Einzelstreckenverkehrsverbote (rot) der Maßnahme M1 im Stadtgebiet Stuttgart

Ausweislich der gutachterlichen Berechnungen weisen Bereiche der Pragstraße ebenfalls Werte über $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ auf. An der Pragstraße liegt zwar eine deutliche Überschreitung des NO_2 -Grenzwertes vor und es gibt dort auch Wohnbebauung. Dort wird jedoch mit alternativen Maßnahmen in verhältnismäßiger Weise auf schnellstmögliche Art die Grenzwertein-
haltung realisiert. Die erfolgversprechendste Maßnahme ist dabei der Bau und die Fertig-

stellung des Rosensteintunnels im Jahr 2021, der einen großen Teil der Wohnbebauung deutlich entlastet. Am neuen Schnittpunkt des Rosensteintunnels mit der Pragstraße hat die Landeshauptstadt im Zuge der Bebauungsplanung den Kauf der Wohnungen beschlossen und damit auch bereits begonnen. Für die Übergangszeit wird in der Pragstraße mit einer Tempobeschränkung auf 40 km/h und dem Aufbau von einer entsprechend großen Anzahl von Luftfiltern für bessere Schadstoffverhältnisse gesorgt. Da ein Verkehrsverbot für Euro 5-Diesel dort zu erheblichen und unzulässigen Verlagerungsverkehren in Teilen von Zuffenhausen und Bad Cannstatt führen würde, ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten der Zeitraum der Überschreitung in der Pragstraße tolerierbar.

5.1.4 Ausnahmen vom Verkehrsverbot

Von den Verkehrsverboten sind Lkw sowie auf zwei Jahre befristet die Zufahrt für Anlieger ausgenommen.

Von den Verkehrsverboten werden **Kraftfahrzeuge mit Hardwarenachrüstung** ausgenommen. Die Voraussetzungen für die Ausnahme bestimmt § 47 Abs. 4a S. 2 Nr. 2 BImSchG (s. u.).

Für eine Übergangszeit von 2 Jahren werden **Kraftfahrzeuge mit einem Softwareupdate** zur Emissionsminderung von Stickstoffoxid ausgenommen, sofern das Softwareupdate für diesen Fahrzeugtyp vom Kraftfahrtbundesamt anerkannt wurde und die Besitzer das Softwareupdate schriftlich nachweisen können.

Nach **§ 47 Abs. 4a BImSchG** sind folgende Kraftfahrzeuge von Verkehrsverboten ausgenommen:

1. Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6,
2. Kraftfahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und Euro 5, sofern diese im praktischen Fahrbetrieb in entsprechender Anwendung des Artikels 2 Nummer 41 in Verbindung mit Anhang IIIa der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1221 (ABl. L 174 vom

7.7.2017, S. 3) geändert worden ist, weniger als 270 Milligramm Stickstoffoxide pro Kilometer ausstoßen,

3. Kraftomnibusse mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,

4. schwere Kommunalfahrzeuge mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären, sowie Fahrzeuge der privaten Entsorgungswirtschaft von mehr als 3,5 Tonnen mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,

5. Handwerker- und Lieferfahrzeuge zwischen 2,8 und 7,5 Tonnen mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,

6. Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro VI und

7. Kraftfahrzeuge im Sinne von Anhang 3 Nummer 5, 6 und 7 der Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung vom 10. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2218), die zuletzt durch Artikel 85 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

[...] Weitere Ausnahmen von Verboten des Kraftfahrzeugverkehrs, insbesondere nach § 40 Absatz 1 Satz 2, können durch die zuständigen Behörden zugelassen werden. Die Vorschriften zu ergänzenden technischen Regelungen, insbesondere zu Nachrüstmaßnahmen bei Kraftfahrzeugen, im Straßenverkehrsgesetz und in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung bleiben unberührt.

Nach **Anhang 3 der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV)** sind folgende Kraftfahrzeuge ausgenommen:

1. mobile Maschinen und Geräte,

2. Arbeitsmaschinen,
3. land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen,
4. zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge,
5. Krankenwagen, Arztwagen mit entsprechender Kennzeichnung „Arzt Notfalleinsatz“ (gemäß § 52 Abs. 6 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung),
6. Kraftfahrzeuge, mit denen Personen fahren oder gefahren werden, die außergewöhnlich gehbehindert, hilflos oder blind sind und dies durch die nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der Schwerbehindertenausweisverordnung im Schwerbehindertenausweis eingetragenen Merkzeichen „aG“, „H“ oder „Bl“ nachweisen,
7. Fahrzeuge, für die Sonderrechte nach § 35 der Straßenverkehrs-Ordnung in Anspruch genommen werden können,
8. Fahrzeuge nichtdeutscher Truppen von Nichtvertragsstaaten des Nordatlantikpakt, die sich im Rahmen der militärischen Zusammenarbeit in Deutschland aufhalten, soweit sie für Fahrten aus dringenden militärischen Gründen genutzt werden,
9. zivile Kraftfahrzeuge, die im Auftrag der Bundeswehr genutzt werden, soweit es sich um unaufschiebbare Fahrten zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben der Bundeswehr handelt,
10. Oldtimer (gemäß § 2 Nr. 22 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung), die ein Kennzeichen nach § 9 Abs. 1 oder § 17 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung führen, sowie Fahrzeuge, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einer anderen Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Türkei zugelassen sind, wenn sie gleichwertige Anforderungen erfüllen.

5.1.5 Prognostizierte Wirkungen der Maßnahme

Die Maßnahme **M1** wurde auf ihre Wirkung hin untersucht. Der Fall 1 f entspricht der Maßnahme **M1**. Die Wirkungen der Verkehrsverbote für Diesel Euro 5 an den Streckenzügen sind in der folgenden Tabelle 6 aufgelistet.

Tabelle 6: Streckenzüge mit streckenbezogenen Verkehrsverbote und deren Jahresmittelwerte

Streckenzug	prognostizierter JMW 2020 [$\mu\text{g}/\text{m}^3$]
Am Neckartor	48
Hohenheimer Straße/Neue Weinsteige	46
Hauptstätter Straße	45
Heilbronner Straße	45

5.1.6 Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit

Nach der Entscheidung des BVerwG vom 27.02.2018 können streckenbezogene Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 5/V und schlechter gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG durch das Zeichen 251 angeordnet werden.

Eine Anordnung eines Verkehrsverbots für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotor muss gemäß § 47 Abs. 4 BImSchG entsprechend des Verursacheranteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Mithin muss die nähere Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Dies erfordert nach der Entscheidung des BVerwG vom 27.02.2018 eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer – und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft – verbunden sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Verkehrsverboten, die lediglich einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen (streckenbezogene Verbote) und solchen, die für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz (zonale Verbote) gelten sollen. Erstere führen lediglich dazu, dass die betroffenen Autofahrer einzelne Fahrtziele nicht oder nur unter Inkaufnahme von mehr oder weniger großen Umwegen erreichen und ihre Fahrzeuge nicht auf den von dem Verbot erfassten Straßen(abschnitten) abstellen können. Derartige Einschränkungen gehen ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrts- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Dies gilt auch für von einem streckenbezogenen Verkehrsverbot betroffene Anlieger und Anwohner. Eine uneingeschränkte Anfahrtsmöglichkeit zu einem Grundstück "bis unmittelbar vor die Haustür" gehört in städtischen Ballungsgebieten auch für den Eigentümer eines Wohngrundstücks nicht zum Kernbereich des Anliegergebrauchs. Anlieger und Anwohner haben keinen Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung und einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße, sofern diese nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt. Sondersituationen kann insoweit durch Erteilung von Ausnahmegenehmigungen hinreichend Rechnung getragen werden (BVerwG, Urteil vom 27.02.2018, 7 C 26.16 m. w. N.).

Der Straßenverkehr ist die wesentliche Quelle für die NO₂-Belastung in Stuttgart. Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) kommt zu dem Ergebnis, dass der Verursacheranteil des Straßenverkehrs für die NO₂-Grenzwertüberschreitungen an den verschiedenen Stuttgarter Messpunkten zwischen 63 % und 78 % liegt. Am besonders belasteten Messort „Stuttgart Am Neckartor“ trägt allein der lokale Straßenverkehr im Jahresmittel 35,5 Mikrogramm pro Kubikmeter (µg/m³) bei. Innerhalb des Straßenverkehrs wiederum emittieren Dieselfahrzeuge besonders stark. Die geltenden Normen gestatten beispielsweise einem Diesel-Pkw der Stufe Euro 5 dreimal so hohe Stickstoffoxidemissionen wie einem Otto-Pkw der gleichen Stufe. Dahingegen sind bei einem Diesel-Pkw der Stufe Euro 6 nur noch 80 mg NO_x/km und bei einem Otto-PKW der gleichen Stufe 60 mg NO_x/km zulässig.

Die mit dem Verkehrsverbot einhergehenden Beschränkungen grundrechtlich verbürgter Freiheiten von Verkehrsteilnehmern müssen in Relation zu der Gefährdung des Lebens und der Gesundheit der betroffenen Anwohner gesetzt werden, die aus unzulässig hohen Stickstoffdioxidkonzentrationen resultiert (vgl. VGH München, Beschluss vom 27.02.2017 – 22 C 16.1427). Da Stickstoffdioxid (NO₂) die Gesundheit schädigen kann, erscheint es zum Schutz der menschlichen Gesundheit sachgerecht, den Nutzern von weniger schadstoffarmen Fahrzeugen einen Beitrag zur Minderung dieser Schadstoffbelastungen abzuverlangen (vgl. hierzu OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 – 12 LC 139/09). Angesichts der hohen unzulässigen Überschreitungen der NO₂-Grenzwerte, der langen Zeitdauer der Überschreitung (seit 2010) und der Stellung des Schutzgutes der menschlichen Gesundheit einerseits in Gegenüberstellung zur Einschränkung der Freiheit des einzelnen Verkehrsteilnehmers durch die Maßnahme **M1** nur auf einzelnen Streckenzügen sowie angesichts der dargelegten Anfahrbarkeit für Anlieger andererseits, werden die Verkehrsteilnehmer nicht in unverhältnismäßiger Weise belastet.

Gemäß dem neu eingeführten § 47 Abs. 4a BImSchG kommen zudem Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für Kraftfahrzeuge mit Selbstzündungsmotor wegen der Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel überschritten worden ist. Nach den gutachterlichen Berechnungen werden (mit Ausnahme der Sondersituation in der Pragstraße) nur noch auf den der Maßnahme **M1** aufgeführten Strecken der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel

überschritten, weshalb sich die Maßnahme unter Beachtung des § 47 Abs. 4a BImSchG nur auf diese Streckenzüge beschränkt.

Angesichts des bestehenden LKW-Durchfahrtsverbots in Stuttgart ist es auch sachgerecht, LKW auf den betroffenen Streckenzügen weiter fahren zu lassen. Der in Stuttgart lediglich erlaubte Anlieferungsverkehr durch LKW soll weiterhin auf den Bundesstraßen gebündelt werden. Eine Verlagerung in die Nebenstraßen würde sich nach den gutachterlichen Berechnungen negativ auf die verkehrliche und immissionsseitige Situation in den Nebenstraßen auswirken.

Darüber hinaus sind streckenbezogene Verkehrsverbote grundsätzlich daraufhin zu überprüfen, wie sie sich voraussichtlich auf andere Straßen in dem Gebiet oder Ballungsraum, insbesondere auf die dortige Immissionsbelastung, auswirken werden (vgl. Bouska / Leue, StVO, 24. Auflage, 3 c 2.5.1). Nach Entscheidung des BVerwG ist ein Verkehrsverbot nach § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG erst dann kein geeignetes Mittel mehr, um die Einhaltung des Grenzwertes sicherzustellen, wenn die hierdurch bedingten Umlenkungen von Verkehrsströmen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO₂-Grenzwertes an anderer Stelle führen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2018, 7 C 30/17 m. w. N.). Im Falle von Überschreitungen ist zu prüfen, ob diese nicht durch begleitende Maßnahmen kompensiert werden können. Das streckenbezogene Verkehrsverbot der Maßnahme M1 wurde bezogen auf die verkehrliche und immissionsseitige Wirkung gutachterlich untersucht. Die Untersuchungen haben ergeben, dass es zu kleinräumigen Verlagerungsverkehren kommt und diese zu Immissionserhöhungen führen. Durch Kompensationsmaßnahmen wie M2 bis M5, können diese jedoch auf geeignete Weise entgegengewirkt werden. Die Grenzwerte an den betroffenen Ausweichstrecken werden trotz des streckenbezogenen Verkehrsverbots eingehalten.

An folgenden Streckenzügen kommt es zu einer Erhöhung des prognostizierten Jahresmittelwerts für 2020.

Tabelle 7: Strecken mit unzulässigen Verlagerungsverkehrén

Straßenzug	Differenz [µg/m³]	Maßnahme zum Ausgleich
Schwabstraße zwischen Rotebühlstraße und Reinsburgstraße	+1 µg/m³	Tempo 40 (M2)
Bludenzer Straße zwischen Wiener Straße und Stuttgarter Straße	+1 µg/m³	Tempo 40 (M2)
Schwieberdinger Straße Höhe Morsestraße	+1 µg/m³	Tempo 40 (M2)
Pragstraße zwischen Löwentor und Rosensteinbrücke	+1 µg/m³	Tempo 40 (M2)
Neckartalstraße Kreuzung Pragstraße	+1 µg/m³	Tempo 40 (M2)

5.2 Geschwindigkeitsbegrenzung auf 40 km/h ab dem 01.01.2020 (M2)

M2 Auf allen Vorbehaltsstraßen im Talkessel Stuttgart wird eine Geschwindigkeitsreduzierung von 50 km/h auf 40 km/h vorgenommen soweit diese noch nicht umgesetzt wurde. Insbesondere auf folgenden Streckenabschnitten im Stadtgebiet von Stuttgart wird eine Geschwindigkeitsreduzierung von 50 km/h auf 40 km/h unverzüglich und schrittweise beginnend mit den am stärksten belasteten Straßen vorgenommen:

- Auf der Bebelstraße zwischen Kreuzung Schwabstraße / Bebelstraße und Einmündung Herderstraße,
- Auf der Heilbronner Straße (bereits geplant, aber noch nicht umgesetzt) vom Kurt-Georg-Kiesinger-Platz bis zum Löwentor,
- Auf der Neuen / Oberen Weinsteige (B27) (bereits geplant, aber noch nicht umgesetzt),
- Auf der B14 Am Neckartor (dauerhaft umzusetzen) und in der Hauptstätter Straße vom Österreichischen Platz bis zum Heschlacher Tunnel. Die vorübergehende Strecke zwischen am Neckartor und dem Österreichischen Platz sollte weiterhin bedarfsgerecht umschaltbar sein,
- In der Pragstraße von der Kreuzung Neckarstraße bis zum Löwentor,
- In Feuerbach auf der Bludenzer Straße und

- In Zuffenhausen auf dem Teilstück der Schwieberdinger Straße zwischen Einmündung Marconistraße und bis zur Wernerstraße.

Sofern unzulässige Verlagerungen in weitere Nebenstraßen auftreten, wird die Landeshauptstadt Stuttgart in eigener Zuständigkeit kompensierende Maßnahmen wie z. B. Tempobeschränkungen von 40 km/h auf weiteren Strecken ergreifen.

5.3 Aufstellen von Filtersäulen (M3)

M3 Die Landesregierung finanziert die Errichtung und den Betrieb weiterer Filtersäulen im Jahr 2019 in Zusammenarbeit mit dem Unternehmen Mann+Hummel GmbH. Die Errichtung wird durch die Landeshauptstadt Stuttgart unterstützt. Der Betrieb geschieht durch die Firma Mann+Hummel GmbH. Hierbei handelt es sich um eine Brückentechnologie zur Vermeidung von Verkehrsverboten, folglich ist deren Aufstellung zeitlich vorerst auf vier Jahre begrenzt. Nach zwei Jahren wird evaluiert und entschieden, ob eine Fortsetzung des Betriebs erforderlich ist. Die Filtersäulen saugen die mit Stickstoffoxiden und Feinstaub belastete Luft ab, reinigen diese durch die Verwendung verschiedener Filtertechnologien und geben die gereinigte Luft wieder in den Straßenraum ab. An folgenden neuralgischen Punkten werden bis voraussichtlich Ende September/ Anfang Oktober Filtersäulen eingerichtet:

- 21 Filtersäulen in der Hohenheimer Straße bei den Hausnummern 50a – 88
- 10 Filtersäulen in der Pragstraße bei den Hausnummern 88 – 102

Erste Untersuchungen der Wirksamkeit der Filtertechnologie im Rahmen eines Förderprojekts im Bereich des Stuttgarter Neckartors stellen eine Minderungswirkung von etwa 10 % in Aussicht. Bei den beiden oben genannten Projekten in der Hohenheimer Straße und der Pragstraße belegen Simulationen eine vergleichbare Wirkungshöhe. Wegen des jedoch bereits deutlich fortgeschrittenen Jahres 2019 wird von einer reduzierten Minderung auf den Jahresmittelwert 2019 ausgegangen.

5.4 Ausbau des Parkraummanagements (M4)

M4 Das Parkraummanagement der Landeshauptstadt Stuttgart wird ab 01.01.2020 weiter ausgebaut. Die Stufe 5 umfasst Teile des Stuttgarter Norden, von Bad Cannstatt, von Untertürkheim und Vaihingen.

Ergänzend ist eine zeitliche Ausdehnung des Parkraummanagements auf die Nachtstunden zwischen 22 Uhr und 8 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen ganztägig vorzunehmen.

Die Maßnahme wurde im Wirkungsgutachten unter der Annahme einer Verdopplung der Parkgebühren untersucht. Das Gutachten weist eine Wirkung von mehr als 10 % auf die

Fahrleistung im Talkessel nach. Da eine Ausweitung auf die Nachtstunden zwar eine Verdopplung der von Gebühren belegten Zeiträume mit sich bringt, aber nicht auf Anwohner wirkt, kann nicht von einer Wirkung in gleicher Höhe ausgegangen werden. Die Wirkung ist dennoch im Bereich von 2 Mikrogramm pro Kubikmeter zu erwarten und damit entscheidend für die schnellstmögliche Unterschreitung des Grenzwertes im Stadtgebiet Stuttgart.

Die Maßnahme ist durch Satzung der Landeshauptstadt im Rahmen ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts umzusetzen. Dabei liegt es im Planungsermessen der Landeshauptstadt Stuttgart, eine gleichwertig wirksame Maßnahme anstelle der Ausweitung des Gebührenzeitraums umzusetzen.

5.5 Geschwindigkeitsbeschränkung auf der B27 als Zulaufstrecke zur Hohenheimer Straße (M5)

M5 Auf der B27 von der Anschlussstelle der BAB A 8 (Echterdinger Ei) bis zum Ortschaftschild von Stuttgart-Degerloch wird unverzüglich die zulässige Höchstgeschwindigkeit dauerhaft auf 80 km/h begrenzt.

Diese Strecke ist die letzte Zulaufstrecke auf das Stadtgebiet von Stuttgart, die außerhalb geschlossener Ortschaften noch ohne dauerhafte Geschwindigkeitsbeschränkung auf 80 km/h versehen ist. Dort besteht eine Verkehrsbeeinflussungsanlage, die den Verkehr je nach Auslastungssituation verkehrsabhängig steuert. Die Maßnahme dient einer Reduzierung und Verstetigung des Verkehrszuflusses auf der Strecke selbst sowie in der Hohenheimer Straße Stuttgart. Die verkehrliche Wirkung ergibt sich dabei aus der Kombination der Wirkung der Maßnahme selbst und der Wirkung der Maßnahme M2 (Tempo 40) im innerstädtischen Bereich. Vorbehaltlich noch ausstehender gutachterlicher Ergebnisse kann von einer Verkehrsreduzierung von 5 % und damit von einer Immissionsminderung um 2 Mikrogramm pro Kubikmeter ausgegangen werden.

5.6 Wirkung der Maßnahmen M2 bis M5

Die Maßnahmen M2 bis M5 haben positive Auswirkungen auf die Luftqualität, so dass damit und mit den weiteren Anstrengungen, die das Land und die Stadt betreiben (z.B. Betriebliches Mobilitätsmanagement, Neubürgermarketing, Weiterentwicklung der Tarifzonen-

reform, Förderung der Elektromobilität und des Radverkehrs) die Grenzwerteinhalten im Jahr 2020 erreicht werden kann.

Tempobeschränkungen auf 40 km/h an Steigungsstrecken wurden umfangreich untersucht und für wirksam begutachtet. Die Gutachten kamen je nach Situation auf eine Reduzierung um bis zu 5 % der Verkehrsmenge. Auf Steigungsstrecken ergibt sich zudem ein positiver Effekt bei den direkten Emissionen pro Fahrzeug. Auf ebenen Strecken und bei Gefällen wurden aber auch leicht negative Wirkungen bei den Emissionen pro Fahrzeug festgestellt. Die positive Wirkung durch die Verkehrsmengenreduzierung überwiegt in jedem Fall diese leicht negative Wirkung. Dennoch ist die Aufrechterhaltung bzw. Gewährleistung eines gleichmäßig fließenden Verkehrs ein wichtiges unterstützendes Kriterium.

Die Filtersäulen bewirken nach Herstellerangabe eine Minderung zwischen 5 bis 10 % in dem Straßenabschnitt der Aufstellung der Filtersäulen. Die Untersuchung der Wirkung unter Realbedingungen am Neckartor belegen diese Wirkung. Ergänzend erfolgt eine Begutachtung des Aufstellungskonzepts in den jeweiligen Straßenabschnitten.

Der Ausbau des Parkraummanagements auf weitere Stadtgebiete sowie die zeitliche Ausdehnung des Parkraummanagements auf die Nachtstunden zwischen 22 Uhr und 8 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen ganztägig führt zu einer Verringerung des Parksuchverkehrs sowie zu einem Attraktivitätsverlust der Pkw-Nutzung und damit zu einer Verringerung von Verkehrsemissionen. Hierdurch wird nicht nur die Belastung an den Hotspots, sondern auch die Hintergrundbelastung von Stickstoffdioxid in Stuttgart gesenkt.

Die Tempobeschränkung auf der B27 (**M5**) wurde gutachterlich untersucht. Das Gutachten weist leichte verkehrliche Verlagerungen in unproblematische Bereiche aus. Immissionsseitig wird eine Wirkung für die Hohenheimer Straße von bis zu $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ prognostiziert. Außerdem bewirkt sie eine Verkehrsreduzierung im Zulauf zur Stuttgarter Innenstadt. Sie trägt damit zu einer Reduzierung der Belastung durch Stickstoffdioxid bei. Da der Eingriff in den Straßenverkehr relativ gering ist, ist diese Maßnahme, um weitergehende Verkehrsverbote nach Möglichkeit zu vermeiden, unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten geboten.

5.7 optional: Einführung eines ganzjährigen zonalen Verkehrsverbots (M6)

M6 Das Land Baden-Württemberg geht davon aus, dass mit den Maßnahmen **M1** bis **M5** die Grenzwerte 2020 eingehalten werden. Gleichwohl erfordern die rechtskräftigen Gerichtsurteile, die Vorkehrungen für ein zonales Verkehrsverbot zu treffen. Für den Fall, dass der maßgebliche Jahresmittelwert für NO_2 im Jahr 2020 in Stuttgart trotz der Maßnahmen **M1** bis **M5** nicht eingehalten wird, gilt ab dem 01.07.2020 ein ganzjähriges zonales Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotor unterhalb der Abgasnorm Euro 6 / VI.

5.7.1 Allgemeines

Seit dem 01.01.2019 gilt ein ganzjähriges Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotor unterhalb der Abgasnorm Euro 5 / V in der Umweltzone Stuttgart.

Dies hat in Stuttgart bereits zu einer Verbesserung der Luftqualität geführt. Allerdings werden die Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO_2) nach wie vor nicht an allen Stuttgarter Messpunkten eingehalten. Die Ergebnisse der ergänzenden und aktualisierten Gutachten verdeutlichen, dass die Luftschadstoffgrenzwerte im Jahr 2020 an mehreren Streckenabschnitten nicht eingehalten werden können, wenn keine zusätzlichen Luftreinhaltemaßnahmen ergriffen werden. Es genügt daher nicht, die laufende Erneuerung der Fahrzeugflotte und die damit verbundenen niedrigeren Emissionen an Stickstoffoxiden abzuwarten. Aufgrund der mit Maßnahme **M1** festgelegten einzelstreckenbezogenen Verkehrsverbote sowie der weiteren Maßnahmen **M2** bis **M5** ist ein zonales Verkehrsverbot für Personenkraftwagen mit Dieselmotor der Abgasnorm Euro 5 nicht erforderlich.

Sollte der maßgebliche Jahresmittelwert für NO_2 im Jahr 2020 trotz der Maßnahmen **M1** bis **M5** nicht eingehalten werden, ist ein zonales Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5/V ab 01.07.2020 einzuführen. Diese Voraussetzung ist daran zu messen, ob der 4-Monatsmittelwert von Januar bis April 2020 $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ an allen in Stuttgart errichteten Messstellen erreicht oder nur noch um $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ überschreitet.

Das BVerwG hat mit Urteil vom 27.02.2018 für die Umweltzone Stuttgart festgestellt, dass die Einführung eines Verkehrsverbots für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb

der Abgasnorm 6 in der Umweltzone Stuttgart ab dem 01.09.2019 und unter Gewährung von Ausnahmen mit der Verpflichtung der zuständigen Behörden aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG und aus § 47 Abs. 1 S. 3 BImSchG, die Zeit der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, in Einklang steht (BVerwG, Urteil vom 27.02.2018, 7 C 30.17). Ferner hat das Verwaltungsgericht Stuttgart mit Urteil vom 26.07.2017 festgestellt, dass ein solches Verkehrsverbot die effektivste und am besten geeignete Maßnahme ist und keine andere gleichwertige Maßnahme zur Verfügung steht, das Ziel zu erreichen (VG Stuttgart, Urteil vom 26.07.2017, 13 K 5412/15).

5.7.2 Rechtliche Grundlage

Das BVerwG hat festgestellt, dass Verkehrsverbote wie in Maßnahme **M6** vorgesehen, auf Grundlage des § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG unter Berücksichtigung des Unionsrechts in rechtlich zulässiger Weise angeordnet werden können (BVerwG, Urteil vom 27.02.2018, 7 C 30.17). Eine Aktualisierung der 35. BImSchV ist nach Ansicht des BVerwG nicht erforderlich. Gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan dies vorsieht.

5.7.3 Umsetzung

Die Beschilderung des zonalen Verkehrsverbots erfolgt mit den unten abgebildeten Zeichen 270.1 und 270.2 StVO (Abbildungen **XX**) in Kombination mit zwei Zusatzzeichen. Das erste Zusatzzeichen ist das Zusatzzeichen zum Zeichen 270.1 StVO (Plakettenzusatzzeichen; Abbildung **X**). Das zweite Zusatzzeichen wird mit Zustimmung der obersten Straßenverkehrsbehörde auf Grundlage der VwV-StVO Rn. 46 zu §§ 39-43 eingeführt. Das zweite Zusatzzeichen beinhaltet die Freitextbezeichnung „Diesel (außer Lieferverkehr) erst ab Euro 6/VI frei“ (Abbildung **X**).

Mit dem zweiten Zusatzzeichen werden u. a. alle Fahrten zur Ver- und Entsorgung der Bevölkerung vom Verbot ausgenommen (Lieferverkehr mit grüner Plakette). Unter "Lieferverkehr" ist der geschäftsmäßige Transport von Sachen von oder zu Gewerbetreibenden sowie von oder zu sonstigen Kunden eines Gewerbetreibenden zu verstehen (Urteil BVerwG vom 08.09.1993 – 11 C 38/92). Zum Lieferverkehr zählen auch Fahrten von Handwerkern und Baufahrzeuge, die als Werkstattwagen oder zum Transport von Werkzeugen oder Material eingesetzt werden und unbedingt vor Ort sein müssen.

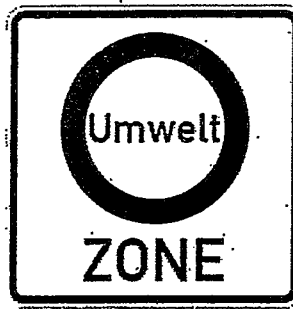


Abbildung X: Beschilderung der Umweltzone (Zeichen 270.1 StVO)

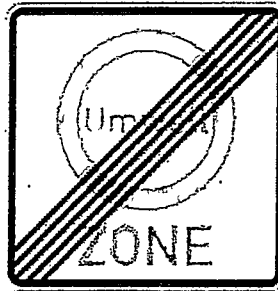


Abbildung X: Beschilderung des Endes der Umweltzone (Zeichen 270.2 StVO)



Abbildung X: Zusatzzeichen 1

Das Zusatzzeichen zum Zeichen 270.1 StVO nimmt Fahrzeuge vom Verkehrsverbot aus, die mit einer grünen Plakette nach § 3 der 35. BImSchV ausgestattet sind.

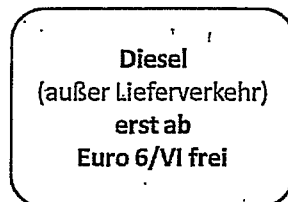


Abbildung X: Zusatzzeichen 2

5.7.5 Prognostizierte Wirkungen der Maßnahme

Laut aktualisierter Prognose und den Berechnungen für die Maßnahme M6 führt auch diese Maßnahme für sich genommen nicht zu einer Einhaltung der Grenzwerte an allen maßgeblichen Orten. Entgegen den Berechnungen des Gesamtwirkungsgutachten vom Februar 2017, welche den bisherigen Gerichtsverfahren als Grundlage dienten, zeigen sich nach wie vor, wenn auch geringfügige Überschreitungen an den Hot-Spots. Dies ist einerseits auf die neue Berechnungsgrundlage (HBEFA 3.3 statt HBEFA 3.2) zurückzuführen, als auch auf die Flottenentwicklung, die sich viel schneller verbessert hat als ursprünglich angenommen. Die Untersuchungsergebnisse zu weiteren mit Stand Mai 2018 ergeben eine Reduzierung von $12,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Aufgrund der schnellen Flottenentwicklung dürfte die Wirkung nicht ganz so hoch anzunehmen sein, in Kombination mit den Maßnahmen M2 bis M6 kann jedoch von einer Grenzwerteinhaltung ausgegangen werden, sodass im Jahr 2020 der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid sicher eingehalten werden kann. Demnach ist die Maßnahme geeignet und aufgrund der geringen Betroffenheit (knapp 9 % aller zugelassenen Pkws in Stuttgart sind Diesel-Pkw der Euronorm 5) ist es das nächst mildere Mittel.

Ob die Abgrenzung der Umweltzone, so wie das BVerwG anordnet, unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten Stand hält, ist danach zu beurteilen, wie etwa kleinere Varianten zonaler Verkehrsbeschränkungen zum selben Ergebnis führen. Derzeit untersucht werden Varianten im Talkessel und die evtl. Ausdehnung auf Feuerbach und Zuffenhausen bzw. auf die kompletten nord-östlichen Stadtteile von Stuttgart.

5.7.6 Ausnahmen vom Verkehrsverbot

Ausnahmen von den Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG sind in § 47 Abs. 4a BImSchG, in § 40 Abs. 1 S. 2 BImSchG und in der 35. BImSchV geregelt. In § 47 Abs. 4a BImSchG und in Anhang 3 der 35. BImSchV sind bestimmte Fahrten und Fahrzeuge generell von den Fahrverboten ausgenommen (vgl. hierzu Kapitel 5.7.1.6.1). Zusätzlich ist die Erteilung von Ausnahmen nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV durch Allgemeinverfügung oder im Einzelfall möglich (vgl. hierzu Kapitel 5.7.1.6.2).

5.7.6.1 Generelle Ausnahmen

Von den Verkehrsverboten werden **Kraftfahrzeuge mit Hardwarenachrüstung** ausgenommen. Die Voraussetzungen für die Ausnahme bestimmt § 47 Abs. 4a S. 2 Nr. 2 BImSchG (s. u.):

Für eine Übergangszeit von 2 Jahren werden **Kraftfahrzeuge mit einem Software-update** zur Emissionsminderung von StickstoffoxidStickstoffoxidStickstoffdioxid ausgenommen, sofern das Softwareupdate diesen Fahrzeugtyp vom Kraftfahrzeugbundesamt anerkannt wurde und die Besitzer das Softwareupdate schriftlich nachweisen können.

Durch den neu eingeführten **§ 47 Abs. 4a BImSchG** sind folgende Kraftfahrzeuge von Verkehrsverboten ausgenommen:

1. Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6,
2. Kraftfahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und Euro 5, sofern diese im praktischen Fahrbetrieb in entsprechender Anwendung des Artikels EWG_VO_692_2008 Artikel 2 Nummer 41 in Verbindung mit Anhang EWG_VO_692_2008 IIIa der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1221 (ABl. L 174 vom 7.7.2017, S. 3) geändert worden ist, weniger als 270 Milligramm Stickstoffoxide pro Kilometer ausstoßen,
3. Kraftomnibusse mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,
4. schwere Kommunalfahrzeuge mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die

die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären, sowie Fahrzeuge der privaten Entsorgungswirtschaft von mehr als 3,5 Tonnen mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,

5. Handwerker- und Lieferfahrzeuge zwischen 2,8 und 7,5 Tonnen mit einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für ein Stickstoffoxid-Minderungssystem mit erhöhter Minderungsleistung, sofern die Nachrüstung finanziell aus einem öffentlichen Titel des Bundes gefördert worden ist, oder die die technischen Anforderungen erfüllen, die für diese Förderung erforderlich gewesen wären,
6. Kraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro VI und
7. Kraftfahrzeuge im Sinne von Anhang BImSchV_35 3 Nummer 5, 6 und 7 der Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung vom 10. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2218), die zuletzt durch Artikel 85 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Gemäß **Anhang 3 der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV)** sind bestimmte Kraftfahrzeuge generell von der Kennzeichnungspflicht und damit vom Verkehrsverbot nach § 40 Abs. 1 BImSchG ausgenommen:

1. mobile Maschinen und Geräte,
2. Arbeitsmaschinen,
3. land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen,
4. zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge,
5. Krankenwagen, Arztwagen mit entsprechender Kennzeichnung „Arzt Notfalleinsatz“ (gemäß § 52 Abs. 6 der Straßenverkehrs-Zulassungsordnung),
6. Kraftfahrzeuge, mit denen Personen fahren oder gefahren werden, die außergewöhnlich gehbehindert, hilflos oder blind sind und dies durch die im Schwerbehindertenausweis eingetragenen Merkzeichen „aG“, „H“ oder „Bl“ nachweisen,
7. Fahrzeuge, für die Sonderrechte nach § 35 der Straßenverkehrsordnung in Anspruch genommen werden können,
8. Fahrzeuge nichtdeutscher Truppen von Nichtvertragsstaaten des Nordatlantikpaktes, die sich im Rahmen der militärischen Zusammenarbeit in Deutschland aufhalten, soweit sie für Fahrten aus dringenden militärischen Gründen genutzt werden,

9. zivile Kraftfahrzeuge, die im Auftrag der Bundeswehr genutzt werden, soweit es sich um unaufschiebbare Fahrten zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben der Bundeswehr handelt,
10. Oldtimer (gemäß § 2 Nr. 22 Fahrzeug-Zulassungsverordnung), die ein Kennzeichen nach § 9 Abs. 1 oder § 17 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung führen, sowie Fahrzeuge, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einer anderen Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Türkei zugelassen sind, wenn sie gleichwertige Anforderungen erfüllen.

Der unter Pkt. 7 aufgeführte § 35 StVO umfasst im Wesentlichen die Sonderrechte für die Bundeswehr, die Bundespolizei, die Feuerwehr, den Katastrophenschutz, die Polizei und den Zolldienst, für Fahrzeuge des Rettungsdienstes und auch Messfahrzeuge der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn. Sonderrechte genießen auch Fahrzeuge, die dem Bau, der Unterhaltung oder Reinigung der Straßen und Anlagen im Straßenraum oder der Müllabfuhr dienen und die durch weiß-rot-weiße Warneinrichtungen gekennzeichnet sind.

5.7.6.2 Ausnahmekonzeption

Für die Ausnahmen nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV von den Verkehrsverboten in der Umweltzone Stuttgart gibt es eine Ausnahmekonzeption, die im Folgenden dargestellt ist. Die Ausnahmekonzeption steht unter dem Vorbehalt zukünftiger Anpassungen.

Sofern eine Erteilung der Ausnahmegenehmigung nicht im Wege der Allgemeinverfügung durch die Landeshauptstadt Stuttgart erfolgt, bedarf es der Beantragung bei der zuständigen Landeshauptstadt Stuttgart.

Die Ausnahmegenehmigung bezieht sich auf den beantragten und genehmigten Fahrtzweck und Fahrtstrecke. Die erteilte Ausnahmegenehmigung ist im Kraftfahrzeug mitzuführen.

Ausgenommene Fahrten und Fahrtzwecke

Die Ausnahmen für die unter Ziff. 2.1.1, Ziff. 2.1.4 c. bis f., Ziff. 2.2.1 sowie Ziff. 2.2.5 genannten Fahrten und Fahrtzwecke werden im Wege der Allgemeinverfügung erteilt.

Die Ausnahmen für die unter Ziff. 2.1.2 bis Ziff. 2.1.4 b. und Ziff. 2.2.2 bis Ziff. 2.2.4 genannten Fahrten und Fahrtzwecke werden im Einzelfall erteilt.

Die Ausnahmen für die unter Ziff. 2.1.4 g. genannten Fahrten und Fahrtzwecke werden im Wege der Allgemeinverfügung befristet bis zum 31.12.2021 erteilt. Ab dem 01.01.2022 werden diese im Einzelfall erteilt.

Die Ausnahmen für die unter Ziff. 2.1.4 h. genannten Fahrten und Fahrtzwecke werden befristet im Wege der Allgemeinverfügung bis zum 31.12.2020 erteilt.

Ausnahmegenehmigungen in Einzelfällen werden befristet je nach Anlass. Diese Ausnahmegenehmigungen werden längstens für den Zeitraum von einem Jahr erteilt. Bei einer Verlängerung von Einzelfallgenehmigungen sind deren Voraussetzungen erneut zu überprüfen. Es ist festzulegen, dass die Ausnahmegenehmigung gut sichtbar im Fahrzeug auf der Innenseite der Windschutzscheibe ausgelegt wird.

1. Allgemeine Voraussetzungen

- 1.1 Das Fahrzeug entspricht der Schadstoffgruppe 4 (grüne Plakette).
- 1.2 Dem Halter des Kraftfahrzeugs steht für den Fahrtzweck kein auf ihn zugelassenes alternatives Fahrzeug zur Verfügung.
- 1.3 Das Fahrzeug, für das eine Ausnahmegenehmigung in Anspruch genommen werden soll, wurde erstmals vor dem 01.07.2020 auf den Halter zugelassen.

2. Besondere Voraussetzungen

- 2.1 Für im öffentlichen Interesse liegenden Fahrzeugverkehr können, sofern die Allgemeinen Voraussetzungen vorliegen, für nachfolgende Fahrten und Fahrtzwecke Ausnahmegenehmigungen von und zu bestimmten Einrichtungen erteilt werden für

2.1.1 Prüfungs-, Probe- oder Überführungsfahrten

Prüfungs-, Probe- oder Überführungsfahrten mit rotem Kennzeichen nach § 16 FZV, Probe- und Überführungsfahrten mit Kurzzeitkennzeichen nach § 16a FZV sowie Fahrten mit Ausfuhrkennzeichen nach § 19 FZV.

Auf diese Fahrten finden die Allgemeinen Voraussetzungen unter "1. Allgemeine Voraussetzungen" keine Anwendung.

2.1.2 Fahrten zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern,
insbesondere die Belieferung

- a. des Lebensmitteleinzelhandels,
- b. von Apotheken,
- c. von Altenheimen, Krankenhäusern und vergleichbaren öffentlichen Einrichtungen,
- d. von Groß-, Wochen- Spezial- und Jahrmärkten sowie Volksfesten und vergleichbaren Veranstaltungen.

2.1.3 Fahrten zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Dienstleistungen,
insbesondere Fahrten

- a. zum Erhalt und zur Reparatur betriebsnotwendiger technischer Anlagen,
- b. zur Behebung von Gebäudeschäden einschließlich der Beseitigung von Wasser-, Gas- und Elektroschäden,
- c. für soziale und pflegerische Hilfsdienste,
- d. Einsatz-, Hilfs- und Versorgungsfahrzeuge des öffentlichen Personennahverkehrs.

2.1.4 Fahrten von folgenden Fahrzeugen oder Fahrten für folgende Zwecke:

- a. Spezialfahrzeuge mit hohen Anschaffungskosten und geringen Fahrleistungen, wie z. B.
 - Kräne und ähnliche Fahrzeuge (soweit nicht als Arbeitsmaschinen zugelassen),
 - Schwerlasttransporter
 - Zugmaschinen von Schaustellern und
 - als Arbeitsstätte genutzte Kraftfahrzeuge mit festen Auf-/ Einbauten. (Kraftfahrzeuge, die aufgrund ihres speziellen Einsatzzweckes technische Besonderheiten aufweisen wie z. B. Messwagen, Mediensonderfahrzeuge)
- b. Fahrten mit Wohnmobilen zu Urlaubszwecken
- c. Bestattungsfahrzeuge
- d. Taxen, Fahrzeuge im Mietwagenverkehr und sonstige mit Genehmigung nach PBefG
- e. Carsharingfahrzeuge nach § 2 Nr. 1 CsgG
- f. Jägerinnen und Jäger, zur Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest
- g. Kraftfahrzeuge im Liniénverkehr
- h. Quell- und Zielfahrten von Reisebussen.

2.2 Für Fahrten zu und von bestimmten Einrichtungen können, sofern die Allgemeinen Voraussetzungen vorliegen, Ausnahmegenehmigungen erteilt werden, die zur Wahrnehmung überwiegender und unaufschiebbarer Einzelinteressen erforderlich sind, insbesondere für

2.2.1 medizinische Notfälle,

2.2.2 notwendige regelmäßige Arztbesuche, z. B. Dialysepatienten u. ä., die nicht auf den ÖPNV ausweichen können,

2.2.3 Fahrten von Schichtdienstleistenden, die nicht auf den ÖPNV ausweichen können,

2.2.4 Fahrten zur Aufrechterhaltung von Fertigungs- und Produktionsprozessen, wie z. B.

- die Belieferung und Entsorgung von Baustellen,
- die Warenanlieferung zu Produktionsbetrieben und Versand von Gütern aus der Produktion, inklusive Werkverkehr, wenn Alternativen nicht zur Verfügung stehen,

2.2.5 schwerbehinderte Menschen,

- die gehbehindert sind und dies durch das nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 Schwerbehindertenausweisverordnung im Schwerbehindertenausweis eingetragene Merkzeichen „G“ nachweisen oder Personen, die über einen orangefarbenen Parkausweis für besondere Gruppen schwerbehinderter Menschen nach § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO verfügen und diesen mit sich führen;
- mit außergewöhnlicher Gehbehinderung beidseitiger Amelie oder Phokomelie oder mit vergleichbaren Funktionseinschränkungen sowie blinde Menschen, die Inhaber des EU-einheitlichen blauen Parkausweises sind.
- Für die in dieser Ziffer genannten schwerbehinderten Menschen, finden die allgemeinen Voraussetzungen nach „1. Allgemeine Voraussetzungen“ keine Anwendung.

3. Härtefallregelung

In besonders begründeten Ausnahmefällen kann von den Regelungen nach „1. Allgemeine Voraussetzungen“ und „2. Besondere Voraussetzungen“ zur Vermeidung von privaten oder

unternehmerischen Härtefällen abgewichen werden und eine Ausnahmegenehmigung im Einzelfall erteilt werden.

Bei unternehmerischen Härtefällen gilt dies insbesondere für Kleinbetriebe. Bei unternehmerischen Härtefällen ist im Regelfall durch eine begründete Stellungnahme eines Steuerberaters, eines Wirtschaftsprüfers oder einer gleichwertig befähigten Person zu belegen, dass die Ersatzbeschaffung eines geeigneten Fahrzeugs zu einer Existenzgefährdung führen würde. Ausnahmen können danach auch für Fahrten von Kundinnen und Kunden zu und von Kfz-Werkstätten erteilt werden, sofern die jeweilige Kfz-Werkstätte durch die Verkehrsverbote nachweislich in ihrer Existenz bedroht ist.

Analog können diese Härtefallkriterien in besonderen Einzelfällen auch auf Fahrzeuge eines gemeinnützigen Vereins angewendet werden.

Bei privaten Härtefällen wird die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer Ersatzbeschaffung anhand nachfolgend aufgeführter Beträge beurteilt:

Zumutbarkeitsgrenze	Monatliches Nettogehalt
1-Personen-Haushalt	1415,00 €
2-Personen-Haushalt	1950,00 €
3-Personen-Haushalt	2275,00 €
4-Personen-Haushalt	2640,00 €
5-Personen-Haushalt	3100,00 €

Die Zumutbarkeitsgrenzen gelten für das Haushaltseinkommen bzw. für den Fall, dass die anderen Haushaltsmitglieder versorgungsberechtigt gegenüber dem Antragsteller sind. Maßgeblich ist dabei das gesamte Haushaltseinkommen bzw. welchen Haushaltsmitgliedern der Antragsteller gegenüber versorgungspflichtig ist.

Unabhängig von der Zumutbarkeitsgrenze kann bei privaten Härtefällen, die persönliche und unaufschiebbare Gründe in geeigneter Weise nachweisen können, eine Ausnahme erteilt werden, wenn

- die Fahrten nur in einem kurzen Zeitraum oder nur in seltenen Sonderfällen stattfinden wie z. B. Umzug oder Neuwagen-Kaufanbahnung mit Inzahlungnahme (temporärer Fahrtzweck),
- die wenigen monatlichen Sonderfahrten zur familiären Betreuung von Kindern unter 8 Jahren dienen, wobei regelmäßige Fahrten zur Schule, Krippe, Kita, Kindergarten oder zur Freizeitgestaltung ausgeschlossen sind (sog. „Elterntaxi“) (Fahrtzweck Betreuung kleiner Kinder) oder
- wenn der Fahrtzweck ähnlich bestehenden allgemeinen Ausnahmeregelungen ist, z. B. sollen für Privatfahrten zur Pflege von Familienangehörigen entsprechende Ausnahmen ermöglicht werden, die auch für professionelle Pflegedienste gelten.

4. Weitergeltung von Ausnahmen

Vor dem 01.07.2020 erteilte Ausnahmegenehmigungen zum Befahren der baden-württembergischen Umweltzonen, behalten bis zum in der Ausnahmegenehmigung genannten Zeitpunkt ihre Gültigkeit, längstens jedoch bis zum 01.07.2021.

5. Gebühren

Für die Erteilung der Ausnahmen nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV können Gebühren erhoben werden, die sich nach dem Landesgebührengesetz (LGebG) richten. Die Landeshauptstadt Stuttgart setzt gemäß § 4 Abs. 3 LGebG die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren selbst fest.

5.7.7 Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit

Gemäß § 47 Abs. 4 BImSchG sind Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Grenzwerte beitragen. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darf eine staatliche Maßnahme auch dann, wenn sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich ist, nicht außer Verhältnis zum Zweck bzw. zum Ziel der Maßnahme stehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch diese herbeigeführten Belastungen und setzt den Belastungen hierdurch eine Grenze (BVerwG, Urteil vom 27.02.2018, 7 C 30.17 m.w.N.).

Der Straßenverkehr ist die wesentliche Quelle für die NO₂-Belastung in Stuttgart. Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) kommt zu dem Ergebnis, dass der Verursacheranteil des Straßenverkehrs für die NO₂-Grenzwertüberschreitungen an den verschiedenen Stuttgarter Messpunkten zwischen 63 % und 78 % liegt. Am besonders belasteten Messort „Stuttgart Am Neckartor“ trägt allein der lokale Straßenverkehr im Jahresmittel 35,5 µg/m³ bei. Innerhalb des Straßenverkehrs wiederum emittieren Dieselfahrzeuge besonders stark. Die geltenden Normen gestatten beispielsweise einem Diesel-Pkw der Stufe Euro 5 dreimal so hohe Stickstoffoxidemissionen wie einem Otto-Pkw der gleichen Stufe. Dahingegen sind bei einem Diesel-Pkw der Stufe Euro 6 nur noch 80 mg NO_x/km und bei einem Otto-Pkw der gleichen Stufe 60 mg NO_x/km zulässig.

Vor diesem Hintergrund würden die zonalen Verkehrsverbote die betroffenen Verkehrsteilnehmer nicht in unangemessener Weise belasten. Wie oben unter Punkt 5.7.1 dargestellt, setzen die Verkehrsverbote bei den weniger schadstoffarmen Kraftfahrzeugen als Hauptverursacher der NO₂-Emissionen im Straßenverkehr an. Da Stickstoffdioxid (NO₂) die Gesundheit schädigen kann, erscheint es zum Schutz der menschlichen Gesundheit sachgerecht, den Nutzern von weniger schadstoffarmen Fahrzeugen einen Beitrag zur Minderung dieser Schadstoffbelastungen abzuverlangen (vgl. hierzu OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 – 12 LC 139/09). Nach Feststellung des BVerwG dürfen Dieselfahrzeuge, die die Anforderungen der Abgasnormen 5/N erfüllen, ab dem 01.09.2019 mit Verkehrsverboten belegt werden.

Darüber hinaus kann durch generelle Ausnahmegenehmigungen sowie durch Ausnahmen im Einzelfall unbilligen Härten wirtschaftlicher oder sonstiger Art in hinreichender Weise begegnet und damit den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit ausreichend Rechnung getragen werden.

Ein gleich geeignetes, aber milderes Mittel kann nicht ergriffen werden. Wenn trotz Umsetzung der Maßnahmen **M1** bis **M5** der Grenzwert nicht eingehalten werden kann, ist zum Schutz der Gesundheit die Maßnahme **M6** erforderlich und unter der Gewährung von Ausnahmen auch verhältnismäßig.

6. Prognose / Zusammenfassung

Ein Luftreinhalteplan sollte in einem Gesamtkonzept aufzeigen und darstellen können, wie bzw. in welchem Zeitraum die Stickstoffdioxid- und Feinstaubgrenzwerte in dem

betroffenen Gebiet erreicht und dauerhaft unterschritten werden. Für das Gebiet der Landeshauptstadt Stuttgart sind die Messstellen Am Neckartor und Hohenheimer Straße die Gradmesser und stellen die am höchsten belasteten Stellen in Stuttgart dar. An zwei weiteren Hauptdurchgangsstraßen in Stuttgart liegen die Immissionswerte für NO₂ im Jahr 2020 deutlich über dem Grenzwert. Das liegt an dem hohen Verkehrsaufkommen und der zentralen Funktion dieser Hauptachsen im Straßensystem der Landeshauptstadt Stuttgart (z. B. B14 Cannstatter Straße bis Hauptstätter Straße; B10 Pragstraße bis Zuffenhausen). Nicht überall aber an einigen neuralgischen Stellen entlang dieser Hauptachsen gibt es schützenswerte Wohnnutzung, die städtebaulich nicht verträglich, aber lange gewachsen ist, bevor sich der Autoverkehr so entwickelt hat, wie er heute ist. Durch die beengte Talkessellage und die eingangs dargestellte Topographie Stuttgarts ist eine Entkoppelung dieser Situation nur sehr langfristig denkbar:

Nur noch an ganz wenigen Nebenstraßen und Erschließungsstraßen im Straßennetz Stuttgarts liegen die Luftwerte knapp über den zulässigen Grenzwerten. Das betrifft im Jahr 2020 nach der Prognose nur noch Teile der Bebelstraße und der Schloßstraße, in Feuerbach die Bludenzer Straße und in Zuffenhausen ein kleiner Teil der Schwieberdinger Straße und der Schozacher Straße. Im Übrigen herrscht in den größten Teilen der Wohngebiete Stuttgarts eine akzeptable bzw. gute Luftsituation vor. Der städtische Hintergrund liegt weit unterhalb der Grenzwerte auch bei NO₂ (bei 27 µg/m³).

Dass die Prognosen der Gutachter für die Jahre 2019 und 2020 eher einen konservativen Ansatz verfolgen, zeigen die tatsächlich gemessenen Werte an den Messstellen. Am Neckartor und an der Hohenheimer Straße liegen die Halbjahresmittelwerte für 2019 bereits im Bereich, wie sie für 2020 berechnet wurden (Prognose bei ca. 55 µg/m³). Dabei sind noch keine Wirkungen der Busspur und der Filtersäulen eingegangen.

Das Land kann also berechtigter Weise davon ausgehen, die Grenzwerte mit den Maßnahmen M1 bis M5 im Jahr 2020 flächendeckend und sicher einzuhalten. Es ist davon überzeugt, die im Plan bereits angelegte Option der Maßnahme M6 nicht in Anspruch nehmen zu müssen.

Das Bündel an Einzelmaßnahmen ist in ihrer Gesamtwirkung verhältnismäßig. Die verkehrsbeschränkenden Einzelmaßnahmen wurden höchstrichterlich bestätigt und verhältnismäßig ausgestaltet.

7. Behandlung der Stellungnahmen

8. Literaturverzeichnis

[REDACTED]

Betreff: WG: Vollstreckungsverfahren DUH (Zwangshaft); Hier: Ankündigung einer 5. Planfortschreibung mit zonalem Verkehrsverbot

Anlagen: SS VG Stuttgart_Erwiderung_190905.docx

Von: [REDACTED]

Gesendet: Donnerstag, 5. September 2019 16:11

An: [REDACTED]

Cc: [REDACTED]

Betreff: Vollstreckungsverfahren DUH (Zwangshaft); Hier: Ankündigung einer 5. Planfortschreibung mit zonalem Verkehrsverbot

Lieber [REDACTED]

Etwas verwundert war ich, als ich erfahren habe, dass [REDACTED] gestern noch zu einem weiteren Gespräch am Abend ins Staatsministerium eingeladen wurde. Über eine kurze Information darüber im Vorfeld hätte ich mich gefreut.

Anbei erhältst Du den mit mir abgestimmten Entwurf des Erwidierungsschriftsatzes, wie ich ihn spätestens am 10.09.2019 an das VG Stuttgart übersenden lassen werde. Die Ankündigung der 5. Fortschreibung (s. S: 10, gelb hervorgehoben) ist darin unverhandelbar. Mit der jetzigen Formulierung sind wir der Forderung der CDU bereits entgegengekommen, keine konkreten Stadtteile zu benennen. Wie bereits mehrfach betont, werde ich nur aufgrund einer ausdrücklichen und schriftlichen Anweisung hiervon abrücken.

Wir kündigen im Schriftsatz die 5. Fortschreibung bereits jetzt an. Ein Entwurf der 5. Fortschreibung wird dem Gericht jedoch nicht vorgelegt. Wir gehen davon aus, dass die neuen Ergebnisse der Berechnungen, die für die Abgrenzung einer zonalen Verkehrsbeschränkung für Euro 5-Diesel erforderlich sind, im Oktober 2019 vorliegen. Dann kann der Entwurf der 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans erstellt werden. Wir können damit aber auf keinen Fall bis April 2020 abwarten.

In Bezug auf den Anruf von [REDACTED] bei Gericht verweise ich auf seinen folgende E-Mail:

Viele Grüße

[REDACTED]

Gesendet: Donnerstag, 5. September 2019 12:49

An: FPS - Luftreinhaltung (RPS)

Betreff: AW: Vollstreckungsverfahren DUH (Zwangshaft); Hier: Ankündigung einer 5. Planfortschreibung mit zonalem Verkehrsverbot

Liebe Mitsreiter,

soeben habe ich den zuständigen Richter an unserer Kammer des VG erreicht, Herrn Vorsitzenden [REDACTED]

1. Abwarten der EuGH-Entscheidung?

erklärte, er habe ebenfalls vernommen, dass der Generalanwalt beim EuGH in der bayerischen Parallelsache erst am 14.11.2019 seinen Schlussantrag stellen wird. **Ob die Kammer so lange mit einer Entscheidung zuwarten wolle, hänge davon ab, was die Parteien wollten:** Erklärten die Parteien übereinstimmend, das Verfahren solle bis dahin ruhen, werde die Kammer das Ruhen anordnen. Erkläre die DUH aber, sie wolle solange nicht warten, werde die Kammer beraten müssen, wie sie über den Hauptantrag (Zwangshaft) entscheide. Vor diesem Hintergrund erwarte er nun unsere Antragserwiderung und die Reaktion der DUH hierauf.

erklärte, er könne sich auch vorstellen, dass die Parteien im Lichte der langen Zeit bis zu einer EuGH-Entscheidung zunächst nur über die *Hilfsanträge* verhandeln wolle, die DUH also ihren Hauptantrag bis dahin zurückstelle. Auch dazu sei die Kammer dann bereit.

2. Mündliche Verhandlung?

Eine mündliche Verhandlung plane die Kammer laut Herrn **gegenwärtig nicht**. Das könne sich aber ändern, wenn sie nach unserer Antragserwiderung Anlass hierfür sehe.

3. Bewertung

Im Ergebnis haben wir damit – beinahe erwartungsgemäß – nicht die konkreten Antworten bekommen, die wir uns gewünscht hätten. Dass die DUH den Hauptantrag auf Zwangshaft vorerst zurückstellen oder sich gar r. einem Ruhen des Verfahrens einverstanden erklären wird, erwarte ich nicht: Sie hat in ihrem Antrags-Schriftsatz ja bereits explizit vorgetragen, aus ihrer Sicht müsse man auf eine Entscheidung des EuGH in der bayerischen Parallelsache nicht warten. Von der DUH haben wir daher keine Atempause zu erwarten.

Ob das VG Stuttgart dem dann folgt und tatsächlich durchentscheidet, statt seinerseits eine Richtervorlage zum EuGH vorzunehmen oder wenigstens die EuGH-Entscheidung in der bayerischen Parallelsache abzuwarten, ist damit zwar nicht gesagt. Ich halte es aber nicht für ausgeschlossen, dass es dann durchentscheidet. Nach Art. 267 Abs. 2 AEUV (wörtlich) „kann“ das VG die Frage, ob Unionsrecht die Zwangshaft verlangt, dem EuGH vorlegen, wenn es sie für entscheidungserheblich hält. Es heißt im EU-Vertrag also „kann“, nicht „muss“. Obligatorisch ist die Vorlage dann erst für den VGH, weil im Vollstreckungsverfahren der VGH das letztinstanzliche Gericht ist (Abs. 3 der Vorschrift). Eine Vorlage scheidet von vorneherein aus, wenn die Sache eindeutig oder in der Rspr. des EuGH bereits geklärt ist (*acte clair/acte éclairé*-Doktrin). Geklärt ist sie noch nicht (*acte éclairé*), und als eindeutig wird man sie auch nicht bezeichnen können (*acte clair*). Freilich: Seit der VGH im Reutlingen-Verfahren den § 47 Abs. 4a BImSchG eigenmächtig – also ohne Vorlage zum EuGH – als unionsrechtswidrig verworfen hat, obwohl vorher die Kommission im förmlichen Notifizierungsverfahren die Vorschrift gerade als unionsrechtskonform bestätigt hatte, kann ich in puncto Entscheidungen deutscher Verwaltungsgerichte mit Unionsrechtsbezug nichts mehr ausschließen.

Unverändert steht damit die Gefahr im Raum, dass das VG die Zwangshaft anordnet. Damit mag es tatsächlich so sein, dass unsere Antragserwiderung mit der Ankündigung, in einer 5. Planfortschreibung in Abhängigkeit von der Ist-Entwicklung der Messwerte das zonale Verbot aufzunehmen, jetzt der letzte Schuss ist, den wir haben, um einen solchen Beschluss abzuwenden. Ich verweise auf meine kommentierende e-mail von vorgestern, mit der ich Ihnen den Schriftsatzentwurf übersandt hatte (dort Ziff. 5 und 6). Auch dies spricht somit nochmals dafür, diese Ankündigung jetzt im Schriftsatz vorzunehmen. Hierzu rate ich unverändert.

Viele Grüße

[REDACTED]

Verwaltungsgericht Stuttgart
Schellingstr. 15
70174 Stuttgart

Vorab per Telefax 6673-6801

Original und Abschriften nebst Anlagen
folgen auf dem Postweg.

Entwurf

[REDACTED]

Stuttgart, 05.09.2019

Aktenzeichen: 17 K 5255/19

In der Vollstreckungssache

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

– Antragstellerin/Vollstreckungsgläubigerin –

Verfahrensbevollmächtigte: [REDACTED]

gegen

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

– Antragsgegner/Vollstreckungsschuldner –

Verfahrensbevollmächtigte: [REDACTED]

beizuladen: **Landeshauptstadt Stuttgart**, Rechtsamt, vertreten durch den Oberbürgermeister, Marktplatz 1, 70173 Stuttgart

beantragen wir namens und in Vollmacht des Vollstreckungsschuldners,

den Antrag auf Zwangshaft sowie sämtliche Hilfsanträge zurückzuweisen.

Auf den Vollstreckungsantrag der Antragstellerin vom 02.08.2019 zur Vollstreckung des Urteils des VG Stuttgart vom 26.07.2017 (Az. 13-K 5412/15) in Gestalt des Urteils des BVerwG vom 27.02.2018 (7 C 30.17) erwidern wir wie folgt:

Vorbemerkung:

Zunächst ist zu betonen: In der Luftreinhaltung im Stadtgebiet der Landeshauptstadt Stuttgart lässt sich eine erfreuliche stetige Entwicklung hin zu immer niedrigeren Immissionswerten feststellen oder – anders gewendet – zu NO_2 -Werten über $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ an immer weniger Stellen im Straßennetz und auf immer weniger Streckenmeßern. Und dies als konkrete Auswirkung massiver, vielfältiger und kostenintensiver Anstrengungen der Landesregierung:

1. Wie an anderer Stelle bereits dargelegt (zuletzt im Schreiben an den Prozessvertreter der Antragstellerin vom 26.07.2019, von der Antragstellerin vorgelegt als **Anlage AST 2**) hat der Antragsgegner eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen und Anstrengungen unternommen, die im bundesweiten Vergleich in diesem Umfang und dieser (auch *Eingriffs-*)Tiefe wohl beispiellos sind:

1.1 So war Stuttgart die erste deutsche Stadt, in der ein zonales Verkehrsverbot für Diesel-Fahrzeuge eingeführt wurde (für Euro 4, seit 01.01.2019). Das ist auch hinsichtlich des betroffenen *Umgiffs* bundesweit ohne Beispiel: Stuttgart ist die einzige deutsche Großstadt, in der die Umweltzone deckungsgleich mit der Gemarkungsfläche ist.

Da die Euro 4-Abgasnorm am 01.01.2011 von der Euro 5-Abgasnorm abgelöst wurde, waren am Tag des Inkrafttretens des zonalen Euro 4-Verbots in Stuttgart (01.01.2019) die betroffenen Fahrzeuge im worst case acht Jahre alt und damit *ein Jahr jünger als das Durchschnittsalter* eines Pkw in Deutschland.

Daneben wurden etwa für den Ausbau des ÖPNV, für die Förderung der lokal emissionsfreien Elektromobilität, für den Ausbau des Radwegenetzes, für die Einrichtung einer Busspur am Neckartor usw. in den letzten ... Jahren insgesamt ... Euro aufgewandt – allesamt mit dem erklärten Ziel, die Immissionsbelastung im Stuttgarter Stadtgebiet zu senken.

Kommentar [OS1]: Ergänzung erfolgt durch VM

Siehe zu den bereits ergriffenen Maßnahmen im Einzelnen Ziff. 4.1 des Entwurfs der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (Anlage AG 1). Dort sind daneben auch die vielfältigen Bemühungen genannt, die Autoindustrie für die Bereitstellung von *Software-Updates* und *Nachrüstsets* zur NO_x-Filterung via Harnstoffeinspritzung („AdBlue“; sog. *Hardware-Nachrüstung*) für betroffene Fahrzeuge zu gewinnen; Bemühungen, die – anders als die oben genannten – nicht auf Mark und Pfennig beziffert werden können. Von der Möglichkeit, Software-Updates auf ihre Fahrzeuge aufzuspielen, haben nach unseren Informationen inzwischen rd. 50 % der Halter von Euro 5- und 6-Dieselfahrzeugen im Stadtgebiet und in der Region Stuttgart Gebrauch gemacht.

Und inzwischen liegen auch die ersten Betriebserlaubnisse des Kraftfahrt-Bundesamts (KBA) für Hardware-Nachrüstsets vor; siehe etwa <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/daimler-diesel-nachruetzung-101.html>. Den Gesetzen des Marktes zufolge – und weil der Luftreinhalteplan eine Befreiung vom Verkehrsverbot für solcherart nachgerüstete Fahrzeuge vorsehen wird, Ziff. 5.1.4 (Anlage AG 1) – werden gerade Halter eher jüngerer Fahrzeuge diese Sets nachfragen.

- 1.2 Mit Erfolg: Die Bemühungen haben zu erheblichen Rückgängen der Immissionsbelastung geführt: Wie bereits dargelegt wird nach unseren Prognosen im Jahr 2020 ein Wert von 50 µg/m³ NO₂ nur noch an vier Messstellen im Stadtgebiet überschritten; Werte über 40 µg/m³ NO₂ im sonstigen Stadtgebiet treten daneben nur noch sehr vereinzelt und in sehr geringem absolutem Umfang auf (im Talkessel an drei Stellen zwischen 41 und 42 µg/m³, in Feuerbach und in Zuffenhausen an jeweils zwei Stellen; dies sind hochgerechnete Ergebnisse aus dem Verkehrsmodell, d.h. dort stehen keine Messstellen). Und hierbei handelt es sich nicht etwa um *Wohngebiete*; sondern sämtlich um kurze Abschnitte, die allesamt an stark befahrenen wichtigen Verkehrsachsen liegen; die Messstellen sogar an vier- oder sechsspurigen *Bundesstraßen*.

Bundesstraßen haben bekanntlich eine ihnen gesetzlich zugewiesene überörtliche *Verkehrsaufgabe* zu erfüllen (siehe § 1 Abs. 1 FStrG) und sind nach grundlegenden Leitsätzen des Planungs-, Städtebau- und Umweltrechts nicht dazu gedacht, dass man an ihnen *wohnt* (vgl. etwa § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB oder § 50 BImSchG). Das veranschaulicht, wie schwierig es im Einzelfall für eine Planungsbehörde sein kann, Maßnahmen der Luftreinhaltung mit sonstigen zu berücksichtigenden öffentlichen Belangen zu einem sachgerechten Ausgleich zu bringen, wie es das grundlegende Abwägungsgebot – konkreter Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips und daher universal bei allen Planungen zu beachten, etwa BVerwG, Ur. V. 30.04.1969, 4 C 6.68, NJW 1969, 1868 – von ihr verlangt.

Und nicht zuletzt sind auch an den wenigen noch verbliebenen hot spots *erheblich geringere absolute Konzentrationen* an NO₂-Immissionen zu vermeiden (bspw. an der Hohenheimer Straße 2019 nur noch 55 µg/m³ im Vergleich zu noch 65 µg/m³ im Jahr 2018, oder am Neckartor in 2018 noch 71 µg/m³ und im ersten Halbjahr 2019 nur noch 56 µg/m³).

2. Mehr noch: Die aktuellste Entwurfsfassung der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, die seit dem 12.08.2019 öffentlich ausliegt (Verfahrensschritt der Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 47 Abs. 5 a BlmSchG), sieht nun auch erstmals *einzelstreckenbezogene Verkehrsverbote* für Euro 5- Dieselfahrzeuge vor (Maßnahme M1). Da es sich bei diesen Einzelstrecken um neuralgische Punkte im Straßennetz handelt (klassische Einfallstore in die Innenstadt), wird damit den Führern von Fahrzeugen, die im worst case gerade einmal vier Jahre alt sind, das Befahren des Talkessels erheblich erschwert, und es werden Verlagerungsverkehre in das sekundäre Straßennetz in Kauf genommen, wo seinerseits Menschen wohnen.

Erkennbar sind somit auch *unpopuläre* Maßnahmen vorgesehen, die erklärtermaßen darauf abzielen, das Autofahren im Stuttgarter Stadtgebiet *unattraktiver* zu machen und die aus diesem Grund bekanntermaßen auch unter den beteiligten Behörden (darunter die Landeshauptstadt selbst) zum Teil nicht unumstritten sind.

Daneben etwa auch der massive Ausbau des Parkraummanagements, flächendeckende Tempolimits auch auf Bundesstraßen, oder die gezielte Verknappung von ohnehin bereits stark belastetem Straßenraum durch die Einrichtung einer Busspur am Neckartor.

3. Trotzdem sind diese Maßnahmen vorgesehen bzw. wurden bereits ergriffen. Dies aus einem einfachen Grund, der auch gar kein Geheimnis ist: *Die Landesregierung will die Euro 5-Stufe des zonalen Dieselverkehrsverbots wenn irgend möglich vermeiden.* Das ist nicht verwerflich, sondern ganz und gar legitim: Kein Geringerer als das BVerwG hat in seinem Urteil vom 27.02.2018 klargestellt, dass dieses zonale Euro 5-Verbot *kein Selbstzweck* ist, sondern nur ultima ratio, also entbehrlich ist, wenn die Immissionsbelastung im Stuttgarter Stadtgebiet auch *ohne* diese Maßnahme auf das erforderliche Maß gesenkt werden kann.
4. Der letztlich einzige Grund, weshalb wir uns mit der Antragstellerin nach wie vor in Vollstreckungsverfahren streiten, liegt nun in einer unterschiedlichen Auffassung dazu, wie das BVerwG diese Öffnungsklausel verstanden wissen wollte. Es geht allein um die Frage der richtigen *Regelungstechnik*.
 - 4.1 Die Antragstellerin und die Vollstreckungsgerichte lesen die betreffende Passage im Urteil des BVerwG so, dass der Luftreinhalteplan diese Euro 5-Verbotsstufe *bereits jetzt* festsetzen muss; dem Umstand, dass wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes das Verbot aber noch nicht bereits *jetzt in Kraft gesetzt werden darf*, könne allein durch eine entsprechende *auflösende Bedingung* Rechnung getragen werden. Verharrt man am bloßen *Wortlaut* der betreffenden Passage im Urteil des BVerwG, ist dieses Verständnis sicherlich nicht von vornherein unvertretbar. Nichtsdestotrotz vertritt das Land eine andere Interpretation dieser Passage, und zwar nicht zuletzt aus Gründen der praktischen Vernunft, der politischen Realitäten, aber auch der Verhältnismäßigkeit:

Würde das zonale Euro 5-Verbot *bereits jetzt* in den Luftreinhalteplan aufgenommen, droht handgreiflich das Szenario, dass betroffene Fahrzeugführer ihr Fahrzeug dann

eben auch *bereits jetzt* abstoßen, statt es wie geplant weiter zu nutzen. Dass sie hierbei erhebliche finanzielle Einbußen erleiden im Vergleich zu einem *herkömmlichen* Verkaufsszenario – d. h. ohne dass ihre Fahrzeuge von einem drohenden Fahrverbot für das gesamte Stadtgebiet der Landeshauptstadt betroffen wären – ist unbestrittene, vielfach belegte ökonomische Realität. Würde sich dann am Stichtag – also an dem Tag, an dem das Verbot dann tatsächlich *in Kraft träte* – aber herausstellen, dass die Euro 5-Verbotstufe *gar nicht mehr erforderlich ist*, weil im Sinne der Öffnungsklausel des BVerwG das Ziel *zwischenzeitlich auch anders* erreicht werden konnte, käme diese Erkenntnis für die betroffenen Fahrzeugführer schlicht zu spät: Sie hätten ihre Fahrzeuge bereits abgestoßen und müssten nun realisieren, dass dies gar nicht nötig gewesen wäre, der eingetretene Schaden also hätte vermieden werden können. Zu diesem Schaden kommen bei solchen Fahrzeughaltern, die sich nicht ohne weiteres ein – nicht vom Verbot betroffenes – Ersatzfahrzeug anschaffen können und für die aus welchen Gründen auch immer der ÖPNV keine realistische Alternative ist, noch dauerhafte empfindliche Einschränkungen ihrer Mobilität hinzu.

Es wären damit also *vollendete, irreversible Tatsachen* geschaffen worden.

- 4.2 Spätestens dieser Aspekt wäre dann nicht nur bloß politisch, sondern auch wieder *rechtlich* relevant: Es zählt zu den unbestrittenen Grundregeln im öffentlichen Recht und insbesondere Verwaltungsprozessrecht, dass gerade *keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden dürfen*, die später nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

Vgl. etwa für den Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes BVerfG, Beschluss vom 16.05.1995, NJW 1995, S. 2477 ff.; BVerfG, Beschluss vom 24.02.2009, NVwZ 2009, S. 581 ff.

Genau das wäre aber hier der Fall: Bei den betroffenen Fahrzeugführern wäre der Schaden eingetreten; sie bekämen ihn von niemandem mehr erstattet. Und vor allem: Dieses Sonderopfer hätten sie völlig *vergebens* erbracht.

Man kann dem Land schlechterdings nicht vorwerfen, dass es dieses Szenario möglichst vermeiden will. Nach unserem Verständnis der Spielräume, die uns das BVerwG-Urteil vom 27.02.2018 gibt, sind wir daher befugt, von der Festsetzung eines zonalen Euro 5-Verbots im Luftreinhalteplan solange abzusehen, bis tatsächlich *feststeht*, dass diese Verbotstufe zur Zielerreichung *auch wirklich notwendig ist*: Dass wir zur Zielerreichung verpflichtet sind, bestreitet niemand. Der Streit, den wir vorliegend führen, ist vielmehr letztlich nur ein Streit um die richtige *Regelungstechnik* (wiewohl auch diese erhebliche Auswirkungen haben kann): Kann es richtig sein, sehenden Auges die geschilderten vollendeten Tatsachen zu schaffen, indem man diese Verbotstufe *bereits jetzt* im Plan festsetzt, oder ist die dahingehende Forderung bei Lichte betrachtet nicht vielmehr pure Förmelerei (Verbot unter *auflösender Bedingung*)? Wir streiten also um *Auslegungs- und Regelungsfragen*, nicht aber um die Sache selbst.

5. Diese Erkenntnis ist für den vorliegenden Rechtsstreit wichtig: Die Antragstellerin verlangt, dass der Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, sein Stellvertreter und der Regierungspräsident inhaftiert werden, ihnen also der weitestmöglich denkbare Eingriff in ihre Individualgrundrechte widerfährt, den unsere Rechtsordnung kennt. Und dies weil sie eine stetig kleiner werdende Anzahl von Menschen, die von immer geringer werdenden Immissionen betroffen sind, vor eben diesen Immissionen schützen wollen, aber ohne dass sie hierdurch zugleich irreversible wirtschaftliche Schäden und Mobilitätseinbußen bei zahlreichen *anderen Bürgern* verursachen – Bürger, deren Belange ebenso den Schutz durch ihre Landesregierung beanspruchen können und die nichts dafür können, dass die konkrete städtebauliche Situation an den wenigen noch verbliebenen Stellen im Stadtgebiet mit zu hohen Immissionen sich über viele Jahre und Jahrzehnte so (vorsichtig formuliert) unglücklich entwickelt hat (planwidriges unmittelbares Nebeneinander von unvereinbaren Nutzungen, nämlich mehrspuriger Bundesstraßen einerseits und schutzbedürftiger Wohnnutzung andererseits). Die Antragstellerin will also bei Lichte betrachtet nichts anderes als dass die Landesregierung dafür bestraft wird, dass sie das Kind nicht mit dem Bade ausschütten möchte.

Einmal abgesehen davon, dass dieser Eingriff für die vorliegende Konstellation – Vollstreckung gegen eine Behörde wegen (vermeintlich) unvertretbarer Handlungen – in unserer Rechtsordnung gar nicht vorgesehen ist und sogar gegen *Unionsrecht* verstieße (hierzu näher unten B. und C.), wird jedermann folgender Grundregel zustimmen: *Die Schwere eines Eingriffs in Individualgrundrechte muss in einem angemessenen Verhältnis zur (vermeintlichen) Pflichtverletzung stehen*, die dem betreffenden Amtsträger vorgeworfen wird. Diese Pflichtverletzung – so man sie denn überhaupt bejahen will – besteht vorliegend darin, dass das Land die Spielräume, die das BVerwG ihm bei der Planfortschreibung einräumt, und die diesbezügliche Passage im Urteil anders auslegt als es sonstige Beteiligte tun. Und zwar wie gezeigt nicht aus einer Haltung der Totalverweigerung oder gar mangelnden Respekts gegenüber der dritten Gewalt heraus, sondern aus nachvollziehbaren, sachgerechten Gründen, die in den bisherigen Verfahren auch noch gar nicht widerlegt wurden.

Etwa zum Verbot der Schaffung vollendeter Tatsachen haben sich die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen bis zum heutigen Tag noch mit keinem Wort verhalten. Auch nicht das BVerwG; es hat diesen Aspekt ausweislich des Schweigens seiner Entscheidungsgründe hierzu gar nicht erkannt.

Aus Überlegungen also, die, würde man im vorliegenden Rechtsstreit die Grundsätze der *eingeschränkten verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte* von behördlichen *Planungsentscheidungen* anwenden, so auch ohne weiteres von jedem Verwaltungsgericht zu akzeptieren wären.

Nach diesen anerkannten Grundsätzen ist eine Planungsentscheidung vom Gericht bekanntlich nur dann zu verwerfen, wenn der Ausgleich der abwägungserheblichen Belange in einer Weise erfolgt, „durch die die objektive Wichtigkeit eines dieser Belange *völlig verfehlt wird*“, wenn einer dieser Belange „*in geradezu unvertretbarer Weise* zu kurz kommt“ oder die Belange beim Ausgleich eine Fehlgewichtung erfahren, die mit ih-

rem objektiven Gewicht „schlechterdings nicht zu vereinbaren ist“ (so grundlegend etwa BVerwGE 45, 309, 315, 326; 56, 283, 290; 71, 163, 165; Hervorhebungen nicht im Original). Hoppe spricht insoweit treffend von bloßer „Evidenzkontrolle“ behördlicher Planungsentscheidungen durch die Verwaltungsgerichte (etwa DVBl. 1992, 853, 858).

Damit ist aber jegliches vertretbare Maß, jedes vernünftige Verhältnis zwischen (vermeintlicher) Pflichtverletzung einerseits und Eingriffstiefe andererseits im vorliegenden Fall aufs Größte verletzt. Der Antrag auf Zwangshaft ist *absurd*.

Dies vorausgeschickt gehen wir im Folgenden gezielt auf den Vortrag im Antragschriftsatz ein. Hierzu eine kurze

Übersicht:

Unter A. legen wir dar, dass wir durch den aktuellen Planentwurf (4. Fortschreibung) die gesetzlichen Vorgaben erfüllen und einen rechtmäßigen Luftreinhalteplan vorlegen, es also am Anlass einer weiteren Vollstreckung fehlt („Ob“ der Vollstreckung). Hieran anschließend legen wir – hilfsweise und höchst vorsorglich – dar, dass das im Hauptantrag geforderte Zwangsmittel der Zwangshaft sowohl nach nationalem (unten B.) als auch nach Unionsrecht (unten C.) unzulässig ist („Wie“ der Vollstreckung). Unter D. äußern wir uns schließlich zu den Hilfsanträgen.

A. Rechtmäßige Erfüllung der Verpflichtung aus dem Urteil des VG Stuttgart vom 26.07.2017 in Gestalt des Urteils des BVerwG vom 27.02.2018

1. Der Vollstreckungsgläubiger ist beharrlich der Ansicht, der Vollstreckungsschuldner könne nur durch die Aufnahme eines Umweltzonen-weiten Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge bis einschließlich Euro 5/V seine Verpflichtung aus dem Urteil des VG Stuttgart vom 26.07.2017 (Az. 13 K 5412/15) in Gestalt des Urteils des BVerwG vom 27.02.2018 (7 C 30.17) erfüllen. Das ist nach den aktuellsten gutachterlichen Prognosen zur Entwicklung der Immissionsituation in Stuttgart indes nicht der Fall. Vielmehr ist den vom Vollstreckungsschuldner in der aktuell öffentlich ausliegenden 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehenen einzelstrecken-bezogenen Verkehrsverboten an den stärker belasteten Straßenstrecken und den ergänzenden Maßnahmen zur Luftreinhaltung der Vorzug vor einem zonalen Euro 5/V-Dieselverkehrsverbot zu geben.

Der Vollstreckungsschuldner geht davon aus, dass mit diesen Maßnahmen der Immissionsgrenzwert für NO₂ von 40 µg/m³ im Jahr 2020 eingehalten werden wird (siehe hierzu Seite 31 ff. des als Anlage AG 1 beigefügten aktuellen Entwurfs der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans). Damit sind die geplanten Einzelstreckenverbote nebst der ergänzenden Luftreinhalteplanmaßnahmen im Vergleich zu einem zonalen Verkehrsverbot das „mildere Mittel“ und damit *zwingend vorrangig* vor einem solchen zonalen Verbot (so zutreffend auch VGH Kassel, Beschluss vom 17.12.2018, NVwZ 2019, 329, 333).

Anschaulich zeigt dies eine Gegenüberstellung der Immissionssituation in den als Anlagen AG 2 und 3 beigefügten Karten: Anlage AG 2 zeigt das Ergebnis der jetzt als Maßnahme M1 vorgesehenen Einzelstreckenverbote (sog. Fall 1f); Anlage AG 3 zeigt das Ergebnis, wenn anstelle dessen ein Umweltzonen-weites Verkehrsverbot ergriffen würde. Die Abweichungen sind minimal, so dass die Wahl des zonalen Verbots statt der Einzelstreckenverbote purer Selbstzweck wäre.

Wichtig zum Verständnis dieser Karten hierbei: Beide Karten zeigen die Immissionssituation nur nach dem jeweils in ihnen behandelten Verkehrsverbot, d.h. die jetzt in der 4. Fortschreibung vorgesehen weiteren Maßnahmen M2 bis M5 sind darin noch nicht berücksichtigt. Der Immissionsminderungseffekt dieser zusätzlichen Maßnahmen kommt noch hinzu; entsprechende Karten, die auch diesen zusätzlichen Effekt zeigen, können am heutigen Tag nur aus dem ganz banalen Grund noch nicht vorgelegt werden, weil die Gutachter ihre diesbezüglichen Berechnungen noch nicht abgeschlossen haben. Diese gestalten sich gerade wegen der vorgesehenen Einzelstreckenverbote technisch schwierig; wir rechnen im Oktober mit der Vorlage dieser – dann erschöpfenden – Karten. Der Umstand, dass die jetzt als Anlagen AG 2 und 3 vorgelegten Karten nach wie vor an einigen wenigen Stellen Überschreitungen des Grenzwerts zeigen, widerspricht somit nicht dem oben Gesagten, wonach wir davon ausgehen, dass mit den jetzt vorgesehenen Maßnahmen M1-M5 der Grenzwert im Jahr 2020 flächendeckend eingehalten wird.

Im Einzelnen:

- 1.1 Die Immissionssituation in Stuttgart verbessert sich stetig. Die aktualisierte Prognose des Gesamtwirkungsgutachtens unserer Mandantin für die Jahre 2019 und 2020 (Untersuchungsstand August 2019) zeigt einen starken Rückgang der Messwerte und damit der Streckenabschnitte mit Grenzwertüberschreitungen. Es werden nur noch an wenigen hot spots Werte von über $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 erwartet.

Der Vollstreckungsschuldner hat den daraus folgenden Handlungsbedarf insbesondere an den hot spots erkannt. Die aktuell in der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 47 Abs. 5 BImSchG befindliche 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart sieht daher ab 01.01.2020 als Maßnahme M1 auf folgenden vier Straßenstrecken ein ganzjähriges Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI in beiden Fahrrichtungen vor (Anlage AG 1, dort S. 31 ff.):

- B14 (Am Neckartor) von der „ADAC-Kreuzung“ bis zur Kreuzung Cannstätter Straße/Heilmannstraße.
- B14 (Hauptstätter Straße) vom Österreichischen Platz bis zum Marienplatz.
- B27 (Charlottenstraße, Hohenheimer Straße, Neue Weinsteige) von der Kreuzung Auf dem Hagst bis zum Charlottenplatz.
- B27 (Heilbronner Straße) von der Kreuzung Kriegsbergstraße bis zur Kreuzung Wolframstraße.

Bereits durch diese vier Einzelstreckenverbote wird sich nach den aktuellsten gutachterlichen Prognosen der Jahresmittelwert im Jahr 2020 auf rund $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 im Bereich des Neckartors, auf rund 44 bis $47 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 im Bereich der Hohenheimer Straße und auf rund $45 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 im Bereich der Hauptstätter Straße und auf $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in der Heilbrönnener Straße reduzieren (siehe hierzu die als Anlage AG [1] beigefügte Karte aus dem Gesamtwirkungsgutachten, die auch Anlage des Entwurfs der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist).

1.2 Damit der Grenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ auch auf den Streckenabschnitten schnellstmöglich erreicht wird, die nach den gutachterlichen Prognosen noch über dem Jahresmittelgrenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 liegen, sieht die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans weitere Maßnahmen vor, die auch die Menge des im Talkessel verkehrenden Kfz-Verkehrs weiter reduzieren.

- Auf allen Vorbehaltsstraßen im Talkessel Stuttgart wird eine Geschwindigkeitsreduzierung von 50 km/h auf 40 km/h vorgenommen, soweit diese nicht ohnehin bereits umgesetzt wurde. Unabhängig vom Talkessel wird auf weiteren Streckenabschnitten im Stadtgebiet von Stuttgart Tempo 40 eingeführt werden. Dies betrifft bspw. die B 14 Am Neckartor und in der Hauptstätter Straße vom Österreichischen Platz bis zum Hésbacher Tunnel und die B27 im Bereich der Neuen Weinsteige/Obernen Weinsteige (Maßnahme M2, siehe hierzu Anlage AG 1, dort S. 40)
- Die Landesregierung finanziert in Zusammenarbeit mit MANN+HUMMEL die Errichtung und den Betrieb weiterer Filtersäulen. Die Filtersäulen saugen die mit Stickstoffoxiden und Feinstaub belastete Luft an, reinigen diese durch die Verwendung verschiedener Filtertechnologien und geben die gereinigte Luft wieder in den Straßenraum ab. Bereits ab Ende September werden 20 Filtersäulen in der Hohenheimer Straße und 10 Filtersäulen in der Pragstraße eingerichtet. Durch die Filtersäulen sind *zusätzliche spürbare Verbesserungen* der Messwerte zu erwarten. Die neueste Generation von Filtersäulen mit Kombifiltern bewirkt bspw. am Aufstellort Neckartor nach Angaben der Firma MANN+HUMMEL eine NO_2 -Minderung um mindestens 5 % (Maßnahme M3, siehe hierzu Anlage AG 1, dort S. 41).
- Das Parkraummanagement der Beizuladenden wird ab 01.01.2020 weiter ausgebaut (Maßnahme M4, siehe hierzu Anlage AG 1, dort S. 41).
- Auf der B27 zwischen der Anschlussstelle der A8 (Echterdinger Ei) bis zum Ortschild von Stuttgart-Degerloch wird unverzüglich die zulässige Höchstgeschwindigkeit dauerhaft auf 80 km/h begrenzt. Hierdurch wird der Verkehrszufluss auf der Strecke selbst und in der Hohenheimer Straße reduziert und verstetigt (Maßnahme M5, siehe hierzu Anlage AG 1, dort S. 42).

Die Maßnahmen M2 bis M5 haben positive Auswirkungen auf die Luftqualität, so dass damit und mit den weiteren Anstrengungen des Vollstreckungsschuldners und der Beizuladenden (bspw. betriebliches Mobilitätsmanagement, Neubürgermarketing, weiterer Ausbau des ÖPNV, Förderung E-Mobilität und Radverkehr etc.) die Einhaltung des Jahresmittelgrenzwerts von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 im Jahr 2020 erwartet werden kann.

Vorsorglich: Diese Erwartungshaltung ist nicht nur von Hoffnung geprägt: In diesen Abschnitten sind nur noch wenige $\mu\text{g}/\text{m}^3$ zu reduzieren, d.h. dort genügt tatsächlich eine minimale Wirkung der einzelnen Maßnahme, um dann in der Gesamtschau das Ziel zu erreichen.

- 1.3 An der Pragstraße liegt der für 2019 prognostizierte Jahresmittelwert für NO_2 ebenfalls noch über $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Dennoch wird der Vollstreckungsschuldner hier bewusst *kein Einzelstreckenverbot* ergreifen, da dort in absehbarer Zeit ohnehin keine Wohnbebauung mehr bestehen wird. Im Zuge der Realisierung des Rosensteintunnels wird die Beizuladende den dort noch bestehenden Wohnraum aufkaufen und die Wohnnutzung aufgeben. Damit handelt es sich bei diesem Streckenabschnitt von vornherein nicht um einen „Immissionsort“ im Sinne der maßgebenden §9. BImSchV, an dem die Immissionsgrenzwerte einzuhalten sind.

Im Übrigen würde ein Einzelstreckenverbot in der Pragstraße zu unzulässigen Verlagerungsverkehren in die Schozacher Straße und nach Bad Cannstatt (statt prognostizierten $43 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nunmehr $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) führen. Ein Einzelstreckenverbot in der Pragstraße ist damit weder rechtlich geboten noch verhältnismäßig.

2. Sollten die soeben in Ziff. 1.1 und Ziff. 1.2 dargelegten Maßnahmen M1 bis M5 wider Erwarten nicht zur Einhaltung des Immissionsgrenzwerts von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 im Jahr 2020 im Stadtgebiet Stuttgart führen, kündigt der Vollstreckungsschuldner bereits jetzt eine 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart an. Diese Fortschreibung wird dann ein zonales Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI ab 01.07.2020 vorsehen, das diejenigen Stadtgebiete umfasst, in denen die Grenzwerte noch nicht erreicht werden, und von dem nur dann abgesehen werden kann, wenn innerhalb der ersten 4 Monate des Jahres 2020 der NO_2 -Mittelwert an allen relevanten Messstellen im Stadtgebiet von Stuttgart unterhalb oder in unmittelbarer Reichweite des Grenzwertes liegt.

B. Hilfsweise und vorsorglich: Keine Zwangshaft gegen Behördenvertreter nach nationalem Recht (Hauptantrag)

1. Das deutsche Recht kennt Zwangshaft als Instrument der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen nur im Zivilrecht: § 888 ZPO ermöglicht die Verhängung von Zwangshaft etwa gegen den Geschäftsführer einer GmbH oder Vorstand einer AG, wenn die jeweilige Gesellschaft zur Vornahme einer unvertretbaren Handlung rechtskräftig verurteilt wurde. Bei der *öffentlichen Hand* gibt es dieses Zwangsmittel nicht: Der Verweis auf § 888 ZPO in der Generalverweisung des § 167 VwGO setzt nach dessen Wortlaut voraus, dass die Vollstreckung in

der VwGO selbst nicht bereits anderweitig geregelt ist. Letzteres ist aber der Fall, nämlich in § 172 VwGO: Dort ist als Instrument zur Vollstreckung gegen Behörden nur Zwangsgeld vorgesehen.

Die Regelung ist abschließend; dies ist *allgemein anerkannt*.

Wörtlich heißt es etwa bei Pietzner/Möller, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Januar 2019 (§ 172 Rn. 11): „§ 172 kann nur als grundsätzlich abschließende Regelung verstanden werden. Durch die Reduzierung der Zwangsmittel auf ein einziges – das Zwangsgeld – und seine moderate Höhe soll die öffentliche Hand vor der scharfen zivilprozessualen Vollstreckung geschützt werden. Nur vor diesem Telos kann der Anwendungsbereich der Vorschrift bestimmt werden (...). Anders als die Vollstreckungsinstrumente nach den § 883 ff. ZPO (...) sieht § 172 *keine (Ersatz-)Zwangshaft* bzw. Ordnungshaft vor; die Exekutive soll durch den Entzug ihrer Organwalter nicht beeinträchtigt werden.“ (Hervorhebung nicht im Original).

Den letztgenannten Aspekt der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung betont auch die Rspr.: „Die Androhung von (Ersatz-)Ordnungshaft kommt gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Verwaltungsprozeß nicht in Betracht, weil eine Vollstreckung von Ordnungshaft, die allenfalls gegenüber organschaftlichen Vertretern der juristischen Personen durchführbar wäre, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung schwerwiegend gefährden könnte.“ (VGH Mannheim, Beschluss vom 12.01.1995, 10 S 488/94, Leitsatz 4; juris).

Bezeichnenderweise kann die Antragstellerin buchstäblich *kein einziges Zitat* aus Literatur oder Rechtsprechung anführen, das für ihre Rechtsauffassung spräche (zu letzterer näher unten 3.). Wie sie dennoch zum Ergebnis kommt, ihre Auslegung sei (wörtlich) „unzweideutig“, muss daher erstaunen.

2. Kommen bereits die Auslegung nach dem *Wortlaut* und die *teleologische* Auslegung zu einem eindeutigen Ergebnis, gilt nichts anderes auch für die *historische* Auslegung, also für die Heranziehung der Motive des historischen Gesetzgebers: Dieser hat durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess vom 20.12.2001 (BGBl I S. 3987) die Obergrenze des Zwangsgelds von zuvor 2.000 DM auf 10.000 Euro heraufgesetzt. Ob als Reaktion auf die Entscheidung des BVerfG vom 09.08.1999 (Az. 1 BvR 2245/98), in der das BVerfG für den Fall einer wiederholten und nachhaltigen Verweigerungshaltung der pflichtigen Behörde die Zulässigkeit auch *anderer* Zwangsmittel als des damals auf 2.000 DM begrenzten Zwangsgelds angedacht hatte, spielt keine Rolle (näher zu dieser Entscheidung sogleich unten 3.). Jedenfalls hat der Gesetzgeber sich bei dieser Neuregelung auf das bloße Heraufsetzen des höchstzulässigen Zwangsgelds beschränkt und aber *davon abgesehen*, bei dieser Gelegenheit daneben auch für die Vollstreckung gegen die öffentliche Hand das Instrument der *Zwangshaft* einzuführen. Wörtlich heißt es hierzu in der Gesetzesbegründung:

„Das Zwangsgeld, das bei einer Vollstreckung gegen eine Behörde verhängt werden kann, entspricht nicht mehr den heutigen wirtschaftlichen Verhältnissen und ist auch

nicht geeignet, effektiven Rechtsschutz zu gewähren. Der Entwurf sieht deshalb eine Heraufsetzung auf 10.000,00-Euro vor." (BT-Drs. 14/6393, S. 14)."

Es gibt also keinen Grund anzunehmen, dass es sich bei dem Verzicht auf die erstmalige Einführung von Zwangshaft als zusätzlichem Zwangsinstrument um ein Redaktionsversehen o. Ä. gehandelt haben könnte. Man wird vielmehr davon ausgehen müssen, dass der Gesetzgeber sich *bewusst* dagegen entschieden hat. Dann kann man dem Gesetzgeber aber nicht heute, zwei Jahrzehnte später, nachträglich einen anderen Willen „unterschieben“, nur weil einem die ganz konkreten Auswirkungen dieser damaligen Entscheidung auf einen ganz konkreten Einzelfall nicht gefallen mögen. Das wäre dann nicht mehr *Auslegung*, sondern *Verletzung* von Recht. Und das kann auch die Antragstellerin nicht wollen; dafür betont sie in ihrem Antragschriftsatz zu häufig, es gehe ihr letztlich um die Wahrung gerade *rechtsstaatlicher* Grundsätze.

Auch die Gesetzeshistorie spricht damit also in Wahrheit – anders als die Antragstellerin sie verstehen will – nicht für die Zulässigkeit der Zwangshaft, sondern *gegen* sie. Auch und nicht zuletzt aus der Entstehungsgeschichte ist damit die *abschließende Wirkung* des § 172 VwGO abzuleiten.

So auch Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Auflage 2018, § 172 Rn. 3.

Dieses Ergebnis ist somit, wenn wir der Antragstellerin diesen Terminus entlehnen dürfen, *unzweideutig*.

3. Nichts anderes folgt auch aus der Entscheidung des BVerfG vom 09.08.1999 (Az. 1 BvR 2245/98), auf die die Antragstellerin sich bei ihren Versuchen, ihre Rechtsauffassung zu begründen, prominent beruft.

Zum besseren Verständnis dieser Entscheidung ist es hilfreich, sich die – sehr spezielle – *Sachverhaltskonstellation* vor Augen zu führen, die dieser Entscheidung zugrunde lag: Das Land Berlin hatte sich trotz entsprechender Verpflichtung aus einem verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren ständhaft geweigert, der politischen Partei „Die Republikaner“ eine städtische Halle für eine Parteiveranstaltung zur Verfügung zu stellen. Um am Tag der geplanten Veranstaltung nicht schlimmstenfalls vor verschlossenen Hallentüren zu stehen, betrieb die Partei die Vollstreckung aus diesem Eilbeschluss und befasste das BVerfG mit der Frage, ob das Gebot effektiven Rechtsschutzes es erfordere, notfalls auch *andere Zwangsinstrumente* zum Einsatz zu bringen als das in § 172 VwGO exklusiv vorgesehene Zwangsgeld. Zumal die damalige Fassung des § 172 VwGO dieses Zwangsgeld noch auf die Höchstsumme von 2.000 DM begrenzt hatte (s.o. 2.).

In seiner Entscheidung denkt das BVerfG zwar die Möglichkeit an, dass bei andauernder und nachhaltiger Verweigerungshaltung einer Behörde zur Vermeidung vollendeter Tatsachen auch Zwangsmittel zur Anwendung kommen könnten, die über das in § 172 VwGO exklusiv

genannte, auf 2.000 DM begrenzte Zwangsgeld hinausgehen. Denkbar ist somit, dass das BVerfG auch an das – bereits damals – höhere Zwangsgeld *in der ZPO* dachte. Von „Zwangshaft“ – und um diese geht es ja vorliegend allein – ist in der Entscheidung jedoch *mit keinem Wort die Rede*. Wörtlich spricht das BVerfG stattdessen beispielsweise von

„Ersetzung der behördlichen Zustimmung zur Saalvermietung, Besitzeinweisung durch den Gerichtsvollzieher etc.“ (Rn. 9, juris).

Das ist alles ersichtlich etwas völlig anderes als die *Zwangshaft*. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber der VwGO zwei Jahre nach dieser Entscheidung die Obergrenze des Zwangsgelds, das gegen eine Behörde verhängt werden kann, ja auch deutlich *erhöht* hat (auf heute 10.000 Euro, s.o.) – wohl (auch) als Reaktion auf eben diese Entscheidung des BVerfG und die aus dieser Entscheidung herauszulesenden Kritik am Gesetzgeber, die vormalige Höchstgrenze des Zwangsgelds könne in besonders gelagerten Einzelfällen nicht effektiv genug sein.

Vor diesem Hintergrund muss es erneut für jeden unbefangenen Leser ein Rätsel bleiben, wie die Antragstellerin aus dieser Entscheidung herauslesen zu können meint, das BVerfG halte für bestimmte Fälle auch die *Zwangshaft* für ein zulässiges Instrument zur Vollstreckung gegen Behörden. Erneut ist es vielmehr so, dass die von der Antragstellerin ins Rennen geführten Zitate – zuvor haben wir die *Gesetzesgeschichte* behandelt, nun die *Rechtsprechung* – das *genaue Gegenteil* von dem belegen, was die Antragstellerin ihnen entnehmen will.

4. Diese fehlende explizite Rechtsgrundlage wird auch nicht etwa durch den Umstand ersetzt, dass die Möglichkeit des Eingesperrt-Werdens für den Betroffenen irgendwie *vorhersehbar* geworden sein mag, namentlich durch eine einmalige oder wiederholte *Androhung*. Sollte der BayVGH in seinem Vorlagebeschluss in der bayerischen Parallelsache vom 09.11.2018 (dort Rn. 153) dies so verstanden haben, läge er damit grundlegend falsch:

Wenn in einem Rechtsstaat niemand eingesperrt werden darf, ohne dass es hierfür eine explizite Rechtsgrundlage gibt, ist es völlig *irrelevant*, ob ein Dritter (Vollstreckungsgläubiger, dessen Prozessvertreter, Autor eines Aufsatzes etc.) irgendwann einmal laut über eine solche Zwangshaft eines Behördenvertreters nachgedacht hat, wie oft er dies getan hat oder in welchem Rahmen (gerichtlicher Schriftsatz, Vortragsmanuskript, Aufsatz etc.). Es ist dann auch irrelevant, ob ein *Gericht* dies getan hat (etwa in einem obiter dictum) oder als Vorschaltstufe eine – gesetzlich gleichfalls nicht geregelte – vorherige *Androhung* der Zwangshaft für erforderlich bzw. ausreichend hält: Wenn es für die *Zwangshaft selbst* keine Rechtsgrundlage gibt, geht natürlich auch eine explizite oder implizite *Androhung* ins Leere. Solange die Zwangshaft *de lege lata* unzulässig ist, spielt es dann auch keine Rolle, ob jemand diesen Umstand rechtspolitisch oder ideologisch-weltanschaulich für beklagenswert und *de lege ferenda* korrekturbedürftig hält.

C. Hilfsweise und vorsorglich: Keine Zwangshaft nach Unionsrecht (Hauptantrag)

Hieran ändert sich auch nichts, wenn man den unionsrechtlichen Hintergrund des Rechtsstreits einblendet, also die Immissionsgrenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG, die der deutsche Verwaltungsgeber sodann in die nationalrechtliche Vorschrift der 39. BImSchV übernommen hat.

1. Die Antragstellerin behauptet hierzu zunächst und ganz pauschal, zur Durchsetzung dieser Grenzwerte dürfe man sich nicht auf nationalrechtliche Besonderheiten berufen; deshalb sei es vorliegend geboten, über die Gelenkvorschrift des § 167 VwGO auch das in § 888 ZPO genannte Zwangsmittel der *Zwangshaft* anzuwenden. Das ist bereits im Ansatz verfehlt:

- 1.1 Zwar mag sein, dass nach der Rechtsprechung des EuGH die Berufung auf nationalrechtliche Besonderheiten unzulässig ist, wenn dies dazu führen würde, dass die Durchsetzung von Unionsrecht verhindert wird. So liegt der Fall hier aber nicht: Dass eine Vollstreckung gegen Behörden im Wege der Zwangshaft unzulässig ist, ist *keine nationalrechtliche Besonderheit*, die der Durchsetzung von Unionsrecht entgegenstünde. Es fehlt vielmehr schlichtweg die *Rechtsgrundlage* für das von der Antragstellerin im Hauptantrag beantragte Zwangsmittel der Zwangshaft gegen Behördenvertreter. Man darf nicht den Fehler machen und das Unionsrecht als Allheilmittel oder „Totschlagsargument“ missverstehen, mit dem fehlende Rechtsgrundlagen für Eingriffe in geschützte Individualrechtsgüter quasi *frei erfunden* werden könnten. Erst recht nicht, wenn es sich um den weitestmöglich denkbaren Eingriff handelt, den unsere Rechtsordnung kennt, nämlich den Freiheitsentzug. Und erst recht nicht, wenn es sich um die Durchsetzung einer Vorschrift (lediglich) des *sekundären* Unionsrechts handelt und hierfür aber grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien wie der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der *nulla poena sine lege* und damit letztlich das *Rechtsstaatsprinzip selbst* über Bord geworfen würden.

Zumal dieses grundlegende rechtsstaatliche Prinzip nicht nur ein *nationalrechtliches*, sondern zugleich ein *unionsrechtliches* ist, und zwar ein solches des *primären* Unionsrechts: Art. 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) statuiert ausdrücklich den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit von Strafen: Diese bedürfen einer *ausreichenden rechtlichen Grundlage* („*nulla poena sine lege*“), wobei „Strafe“ in diesem Sinne *weit auszulegen* ist:

„Repressive Sanktionen wegen der Verantwortlichkeit einer natürlichen oder juristischen Person von einigem Gewicht“ (Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 48 Rn. 7 m.w.Nachw., der an der zitierten Stelle darauf hinweist, dass *der EuGH selbst* diesen Grundsatz sogar bereits einmal auf *Geldbußen* angewandt hat (EuGH, C-117/83, Slg.1984, 3291 Rn.11; C-172/89, Slg.1990, I-4677 Rn.9; EuG, T-99/04 – AC-Treuhand, Slg.2008, II-1501 Rn.139 f.)). Erst recht muss er somit für die *Zwangshaft* gelten.

Subsidiär gilt die allgemeine Schrankenregelung des Art. 52 Abs. 1 GRCh, wonach (wörtlich)

„jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten *gesetzlich vorgesehen* sein (muss)“ (Hervorhebung nicht im Original).

Siehe hierzu etwa Folz, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, der die Regelung treffend als „Querschnittsschranke“ bezeichnet und im Übrigen darauf hinweist, sie „(übernehme) inhaltlich die Grundsätze, welche der *Gerichtshof* in seiner Rechtsprechung für die *Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte* entwickelt hat“ (Hervorhebungen z.T. nicht im Original). Dazu, was dies für eine etwaige die Zulässigkeit der Zwangshaft *bejahende* Entscheidung des *EuGH* in der bayerischen Parallelsache bedeutete s.u. 3.

Spätestens an dieser allgemeinen Schranke scheitert zwingend die Zwangshaft. Um es somit auf eine einfache Formel zu bringen: Zu den grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien auch und insbesondere der Union zählt, dass man niemanden einsperren kann, wenn es hierfür keine Rechtsgrundlage gibt. Das ist in einem Staat, der keine Todesstrafe kennt, der weitestmöglich denkbare Eingriff in Individualgrundrechte. Wenn nicht *hierfür* eine explizite Rechtsgrundlage verlangt werden muss, wofür dann?

- 1.2 Eine zu großzügige Handhabung dieser Argumentationsfigur, die die Antragstellerin hier anführt, würde außerdem die Grenzen zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien im innerstaatlichen Recht bei unterbliebener bzw. inhaltlich unzureichender Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber verwischen: Bekanntlich setzt diese unmittelbare Wirkung eine *ausreichende inhaltliche Bestimmtheit* der betreffenden Richtlinie voraus. Eine inhaltliche Bestimmtheit, die die RL-2008/50/EG schlechterdings nicht hat. Will die Union notfalls die Zwangshaft von Behördenvertretern ermöglichen, um die Einhaltung der Grenzwerte durchzusetzen, muss sie dies in der Richtlinie oder sonstwo eben regeln. Lasse man für die Begründung der Zwangshaft allein den bloßen Umstand als solchen genügen, dass die Richtlinie Immissionsgrenzwerte festsetzt, führte man hiermit eine unmittelbare Wirkung der Richtlinie „durch die Hintertür“ ein, also unter Verletzung der Kautelen, die unionsweit als Voraussetzung für eine solche unmittelbare Wirkung anerkannt sind.

Auch an diesem Gedanken wird somit deutlich, wie konstruiert und im Grunde rein ergebnisbezogen die Argumentationsfigur letztlich ist, die die Antragstellerin hier bemüht.

2. Daran ändert auch die Berufung auf den *effet utile* nichts:

- 2.1 Wenn die Antragstellerin die Zulässigkeit der gesetzlich nicht vorgesehenen Zwangshaft mit der Argumentationsfigur des Grundsatzes der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts („*effet utile*“) begründen will, versteht sie diesen Grundsatz grundlegend falsch. Im Kern besagt dieser Grundsatz nichts anderes als dass zur unionsweit möglichst ein-

heitlichen Rechtsanwendung eine möglichst einheitliche Auslegung des nationalen Rechts zu erfolgen hat, die weitestmöglich gewährleistet, dass die Zielsetzungen verwirklicht werden, die das den nationalrechtlichen Vorschriften zugrundeliegende Unionsrecht verfolgt. Dogmatisch betrachtet ist der *effet utile* damit eine *Auslegungsmaxime*, nicht mehr und nicht weniger.

Etwa Vedder, in: Vedder/Häintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, AEUV Art. 288 Rn. 31: „Auslegungsgrundsatz“; Mayer, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV, Stand: Juni 2019, Art. 19 Rn. 57: „Der teleologischen Auslegung verwandt“; Potacs, EuR 2009, 465, 466: „Auslegungsregel“ (Prinzip des „ut res magis valeat quam pereat“, wonach Worte in einem juristischen Text so zu verstehen sind, dass ihr Sinn erhalten und nicht zerstört wird).

Jede Auslegung findet ihre Grenze aber am *Wortlaut* bzw. *Wortsinn* der auszulegenden Norm.

Allg. Meinung. Grundlegend und bis heute gültig Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S: 187. Aus neuerer Zeit bspw. Sauer, Papers und Reprints aus dem Institut für Öffentliches Recht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, August 2006; www.jura.uni-freiburg.de/institute/loeffr3/gorschung/papers.php, S. 5.

Diese Grenze gilt auch für die *Gerichte*:

„Der mögliche Wortsinn des Gesetzes markiert die äußerste Grenze zulässiger richterlicher Interpretation.“ (BVerfG, Beschluss vom 23.10.1995, 1 BvR 1053/82, NSiZ 1986, 261 Ziff. 2).

Und der Wortlaut des § 172 VwGO sieht Zwangshaft gegen Behördenvertreter nun einmal nicht vor. Eine Auslegung mit diesem Ergebnis ist daher schlechterdings nicht möglich.

- 2.2 Ganz abgesehen hiervon hat jede Auslegungsmaxime ihre Grenze dort zu finden, wo die Auslegung dazu führen würde, dass gegen grundlegende – notabene auch *unionsrechtliche*, s.o. C.1. – Rechtsgrundsätze wie das Rechtsstaatsprinzip verstoßen würde. Und jemanden einzusperrern, ohne dass es hierfür eine explizite Rechtsgrundlage gibt, ist ganz sicher ein solcher Verstoß. Darüber sollten wir im vorliegenden Verfahren wirklich nicht ernsthaft diskutieren müssen.
- 2.3 Auch hier gilt also: Man muss sich vor der Versuchung hüten, das Unionsrecht als „Tot-schlagsargument“ misszuverstehen, mit dem sich im Handumdrehen sämtliche reichen rechtsstaatlichen und demokratischen Traditionen der Mitgliedsstaaten, zu denen das Rechtsstaatsprinzip ohne Zweifel zählt, und sogar grundlegende Rechtsprinzipien *der Union selbst* über Bord werfen lassen, wenn sie einem im konkreten Fall gerade nicht passen sollten. Ist die Union der Meinung, es verstieße gegen Unionsrecht, dass die

deutsche VwGO als Mittel der Vollstreckung rechtskräftiger Gerichtsurteile nicht das Instrument der Zwangshaft von Behördenvertretern kenne, bleibt es ihr unberommen, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland anzustrengen. Das hat sie bis dato nicht getan, obwohl sie bekanntlich ja sonst mit solchen Klagen nicht zurückhaltend ist, auch und gerade im Bereich der Luftreinhaltung und der Umsetzung der RL-2008/50/EG. Auch dies im Übrigen ein weiterer Beleg dafür, dass das Unionsrecht dieses Zwangsmittel eben *nicht* verlangt.

3. An diesem Ergebnis änderte sich auch nichts, wenn der EuGH in der bayerischen Parallelsache (Vorlage durch den BayVGH) nun entschiede, die Zwangshaft gegen Behördenvertreter sei zur Durchsetzung der Verpflichtung zulässig, die Immissionsgrenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG einzuhalten: Eine solche Entscheidung des EuGH wäre im Mitgliedsstaat Bundesrepublik Deutschland wegen Verstoßes gegen die sog. Schranken der Integrationsermächtigung des deutschen Grundgesetzes unbeachtlich: (Fall des sog. „ultra vires“).

- 3.1 Die Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG ermöglicht eine Öffnung der deutschen Rechtsordnung für das Unionsrecht. Das Zustimmungsgesetz des deutschen Gesetzgebers erteilt den innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl für Unionsrecht.

Paul Kirchhof hat hierfür schon vor 25 Jahren das treffende Bild der *Brücke* geprägt, die das Unionsrecht passieren muss, um Eingang in die deutsche Rechtsordnung zu finden (DRiZ 1995, 253, 259; ebenso ders., in FAZ Nr. 283 vom 04.12.1996, S. 11).

- 3.1.1 Der hieraus folgende grundsätzliche Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor entgegenstehendem nationalem Recht gilt jedoch nicht ohne Ausnahme: Es existieren *Schranken* für die Rücknahme des Geltungsanspruchs der nationalen Rechtsordnung, die sog. *Schranken der Integrationsermächtigung*: Bereits in seiner Solange II-Entscheidung vom 22.10.1986 (2 BvR 197/83) hat das BVerfG klargestellt, durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union dürften nicht die die Bundesrepublik Deutschland konstituierenden Strukturen, das Grundgefüge und die Identität der geltenden Verfassungsrechtsordnung aufgegeben werden:

BVerfGE 73, 339 (375 f.) – Solange II; zur Bestätigung dieser Rspr. durch die Maastricht- und die Lissabon-Entscheidung siehe sogleich unten.

Der Integrationsgesetzgeber darf hiernach die Organe der Union nicht von der Beachtung des Wesensgehalts der deutschen *Grundrechte* und der Verfassungsprinzipien des Art. 20 GG freistellen. Unionsrechtsakte, die diese Schranken der Integrationsermächtigung nicht beachten, sind nicht vom nationalen Zustimmungsgesetz gedeckt und können daher im Mitgliedsstaat Bundesrepublik Deutschland keine Geltung beanspruchen. Derartige Rechtsakte von Unionsorganen würden die oben angesprochene Brücke also nicht passieren können.

Siehe zu alledem die Zusammenfassungen bspw. von Heintschel von Heinegg, in: BeckOK, Stand: 01.03.2015, Art. 23 Rn. 28 f. oder von Moench/Ruttloff, in: Rengeling/Middeker/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, § 36 Rn. 54 ff.

- 3.1.2 Die *Letztentscheidungsbefugnis* über die Frage, ob ein Rechtsakt eines Unionsorgans die genannten Schranken wahrt, liegt beim BVerfG. Das Brückenhäuschen im Kirchhof'schen Bild steht also auf der *deutschen* Seite der Brücke, nicht auf der europäischen.

Dies hat das BVerfG im Grunde niemals in Frage gestellt: In der Solange-II-Entscheidung sah es zwar den in Solange I geforderten Grundrechtsschutz für die Bundesbürger auf EG-Ebene zwischenzeitlich verwirklicht und nahm folgerichtig seinen Anspruch auf Letztentscheidungskompetenz zurück. Die Formulierung, wonach es seine Gerichtsbarkeit solange nicht mehr ausüben werde, wie der EuGH ausreichenden Grundrechtsschutz gewährleiste (BVerfGE 73, 339, Leitsatz 2 – Solange II), stellt jedoch klar, dass es sich im Verhältnis zum EuGH nicht etwa für *a priori* unzuständig hielt, sondern seine Rechtsprechungshoheit lediglich als *auflösend bedingt suspendiert* verstanden wissen wollte. Im Maastricht-Urteil hat es diesen Anspruch sodann nochmals deutlich unterstrichen: Dort behielt es sich ausdrücklich vor zu prüfen, ob Rechtsakte der EG aus den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte ausbrächen (BVerfGE 89, 155, 174 f. – Maastricht). Und in seiner Lissabon-Entscheidung hat das BVerfG sodann klargestellt, dass eine Verfassungsbeschwerde zulässig ist, wenn ein Unionsrechtsakt gegen die Schranken der Integrationsermächtigung in Art. 23 Abs. 1 GG verstößt (BVerfGE 123, 267 – Lissabon, Rn. 240).

- 3.1.3 Wichtig bei alledem: Diese Kontrolle von Unionsrechtsakten auf die Wahrung der Schranken der Integrationsermächtigung findet *auch schon beim ersten und einmaligen Verstoß* durch den Unionsrechtsakt statt, ist also nicht etwa abhängig von einer mehr oder minder großen Anzahl vorangegangener – und zudem ungeahnter – Verstöße von Unionsorganen.

„Vor diesem Hintergrund gewährleistet das BVerfG im Wege der Identitätskontrolle den gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 1 GG unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz *uneingeschränkt und im Einzelfall*.“ (BVerfG; Beschluss vom 15.12.2015, 2 BvR 2735/14, Rn. 49. Hervorhebung nicht im Original). Diese Frage war lange umstritten. Für die inzwischen auch vom BVerfG vertretene *Einzelfallprüfung* bereits vor 20 Jahren der Linksunterzeichner, DVBl. 1998, 262, 264 f. m.w.Nachw. auch zur damaligen Gegenmeinung, die schon damals nicht überzeugt hat.

- 3.1.4 Und wichtig bei alledem schließlich: Auch und insbesondere *Entscheidungen des EuGH* sind solche Unionsrechtsakte, die den genannten Anforderungen genügen müssen, um die beschriebene Brücke passieren zu können, und die folglich am nationalrechtlichen „Brückenwarter“ scheitern können.

Das BVerfG selbst hat Fälle der Nichtbeachtung dieser äußersten Grenzen durch den EuGH bereits ausdrücklich als tauglichen Anlass für die Aktivierung seines Letztentscheidungsvorbehalts bezeichnet, etwa BVerfGE 75, 223 (235, 242). Im sog. Honeywell-Beschluss ist zwar von den Prinzipien der Kooperation und gegenseitigen *Rücksichtnahme auf den EuGH* die Rede; gleichzeitig wird aber dort betont, die Mitgliedstaaten blieben auch nach dem Vertrag von Lissabon die Herren der Verträge, und *nationalen Gerichten* stünde unverändert die Befugnis zur ultra vires-Kontrolle auch und insbesondere des EuGH zu (BVerfG, Beschluss vom 06.07.2010, 2 BvR 661/06, NJW 2010, 3422 - Honeywell; hierzu nochmals klarstellend Voßkuhle, NJW 2013, 1329 (1331)).

- 3.2 Entschiede der EuGH nun, Zwangshaft gegen Behördenvertreter sei trotz fehlender Rechtsgrundlage im nationalen Recht zulässig, um sekundärem Unionsrecht zur Durchsetzung zu verhelfen, verstieße diese Entscheidung gegen das grundlegende Rechtsstaatsprinzip als Schranke der Integrationsermächtigung und der EuGH handelte insoweit ultra vires. Dieses grundlegende Rechtsstaatsprinzip, wonach Eingriffe in geschützte Rechtsgüter einer gesetzlichen Grundlage bedürfen – erst recht ein so weitreichender Eingriff wie die *Haft* –, ist nicht nur ein *nationalrechtlicher* Rechtsgrundsatz:

Etwa Grzeszick: „Infolge der grundrechtlichen und der demokratischen Begründung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts wegen Wesentlichkeit lösen Grundrechtseingriffe regelmäßig das Erfordernis einer *parlamentsgesetzlichen Eingriffsermächtigung* aus (...) Dabei (kommt) der Grundsatz zum Tragen, dass die Anforderung an die inhaltliche Regeldichte des Gesetzes mit der Intensität des Grundrechtseingriffs steigt: *Je intensiver der Grundrechtseingriff ausfällt, desto inhaltlich detaillierter muss die parlamentsgesetzliche Regelung ausfallen.*“ (In: Maunz/Dürig, GG, Stand: Januar 2019, Art. 20 Rn. 111 m. w. N. Hervorhebungen nicht im Original)

Sondern wie gezeigt auch ein grundlegendes Rechtsprinzip *des Unionsrechts selbst* (Art. 52 Abs. 1, 49 Abs. 1 GRCh, s. o. C.1.). Der EuGH verstieße damit auch gegen die Anforderungen *seiner eigenen* (Unions-)Rechtsordnung.

- 3.3 Eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung, die die Zulässigkeit von Zwangshaft unter Berufung auf eine entsprechende Entscheidung des EuGH (namentlich in der bayerischen Parallelsache) bejaht, wäre damit spätestens auf entsprechende Verfassungsbeschwerde durch das BVerfG wieder aufzuheben.

Wenn man nicht bereits der Rechtsauffassung folgt, dass die Verwerfungskompetenz für einen solchen die Schranken der Integrationsermächtigung verletzenden Unionsrechtsakt schon dem *erstinstanzlichen Gericht* zusteht. Hiernach wäre im vorliegenden Fall also bereits *die Kammer* befugt, sich bei ihrer Entscheidung über das Urteil des EuGH in der bayerischen Parallelsache hinwegzusetzen.

In der Tat sprechen hierfür sehr gute Argumente: Alles andere liefe auf eine Bindung von *am Ausgangsverfahren nicht beteiligten* erstinstanzlichen Gerichten an eine ultra vires ergangene Entscheidung des EuGH hinaus. Und dies würde die Grenzen zur Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) verwässern, den EuGH von einem bloßen Rechtsprechungsorgan zu einem *Ersatzgesetzgeber* machen und nicht zuletzt dem Wortlaut des Art. 267 AEUV widersprechen: Dieser beschränkt sich allein auf den konkreten Ausgangsfall und entfaltet daher bewusst nur eine autorité relative (s. etwa die Übersicht über den Streitstand bei Ehrlicke, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, AEUV Art. 267, Rn. 69).

4. Im Ergebnis ist nach alledem festzuhalten, dass die Zulässigkeit von Zwangshaft auch nicht mit dem zugrundeliegenden Unionsrecht begründet werden kann.

D. Unbegründetheit der Hilfsanträge

In ihren Hilfsanträgen moniert die Antragstellerin im Ergebnis dreierlei: Zum einen, dass das Land das festgesetzte Zwangsgeld *an sich selbst* zahle statt an sie (die Antragstellerin) und hierunter die Effektivität der Vollstreckung leide; zum zweiten die auf 10.000 Euro begrenzte *absolute Höhe* des Zwangsgelds; und zum dritten, dass sie *jedes Mal von Neuem* ein vollständiges Vollstreckungsverfahren mit *Antrag* auf Androhung und sodann Festsetzung von Zwangsgeld durchlaufen müsse. Folglich regt sie an, das Vollstreckungsgericht möge das Zwangsgeld künftig *erhöhen*; außerdem *ihr* zusprechen und/oder regelmäßig *automatisch fällig werdende* Zwangsgelder festsetzen, ohne dass es hierfür jedes Mal eines erneuten Antrags der Antragstellerin bedürfe.

Mag man auch möglicherweise Verständnis hierfür haben, so gehen diese Ansinnen de lege lata dennoch fehl:

1. Zum richtigen Zahlungsempfänger:

- 1.1 Die *Kammer selbst* ist in ihren Zahlungsaufforderungen bislang stets von der Zuständigkeit der *Landesoberkasse* für die Vereinnahmung des festgesetzten Zwangsgelds ausgegangen (siehe zuletzt Zahlungsaufforderung vom 12.08.2019 im vorangegangenen Vollstreckungsverfahren 17 K 4427/19; als **Anlage AG [•]** beigelegt). Dies steht so in Einklang mit der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung, die übereinstimmend davon ausgeht, dass das Zwangsgeld *an die Staatskasse* und nicht etwa *an den Vollstreckungsgläubiger* selbst zu zahlen ist.

Etwa Pietzner/Möller, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 172 Rn. 46; Funke-Kaiser, in: Quaas/Zück, Prozesse in Verwaltungssachen, 3. Aufl. 2018, § 3 Rn. 935. Hieran änderte sich auch nichts, wenn man als anzuwendendes Recht für die Vollstreckung gegen Behörden statt des § 172 VwGO auf das Justizbeitreibungsgesetz (JBeitrG, z.g.d.G.v. 30.06.2017, BGBl. I S. 2094) abstellen wollte: Auch dieses sieht keine Zahlung des Zwangsgelds an den Vollstreckungsgläubiger vor.

Zur Zuständigkeit der Landesoberkasse als *Gerichtskasse* für die Einziehung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Forderungen im Rahmen der Vollstreckung siehe die Darstellung auf der offiziellen Homepage:

<https://ofd-karlsruhe.fv-bwl.de/pb/.Lde/Startseite/Die+Oberfinanzdirektion/Zustaendigkeitsbereiche>.

Ohne dass es hierauf ankäme und nur zur Illustration: Selbst *im Zivilrecht* erfolgt die Vollstreckung des Zwangsgelds zugunsten der *Staatskasse* und nicht etwa des Gläubigers des zu vollstreckenden materiellen Anspruchs.

Seibel, in: Zöller, Zivilprozessordnung, 32. Aufl. 2018, § 888 ZPO, Rn. 13.

- 1.2 Für die Forderung der Antragstellerin, das Zwangsgeld solle zukünftig an sie selbst gezahlt werden statt an die Staatskasse, fehlt es an einer geeigneten Vorschrift im geltenden Recht. Damit geht auch das Argument der Antragstellerin ins Leere, wegen des *unionsrechtlichen* Hintergrunds der Angelegenheit (Immissionsgrenzwerte der RL 2008/50 EG) verlange das Gemeinschaftsrecht oder der *effet utile*, dass das Zwangsgeld künftig an sie statt an die Staatskasse fließen solle. Es gibt schlechthin keine nationalrechtliche Vorschrift, die in diesem Sinne unionsrechtsfreundlich auszulegen wäre. Und dass weder der Auslegungsgrundsatz des *effet utile* noch die Rechtsprechung des EuGH, wonach der Durchsetzung von Unionsrecht entgegenstehende nationalrechtliche Besonderheiten unangewendet zu bleiben hätten, es ermöglichen, fehlende Rechtsgrundlagen für eine möglicherweise als wünschenswert erachtete Rechtsfolge einfach originär zu *erfinden*, haben wir in anderem Kontext bereits dargelegt (oben C.1. und 2.).

Es wird damit beim bisher praktizierten Verfahren bleiben müssen, nach dem festgesetzte Zwangsgelder nicht der Antragstellerin zufließen, sondern der Staatskasse.

Dieses Ergebnis – so unbefriedigend die Antragstellerin es auch empfinden mag – ist indes auch bei *normativer Betrachtungsweise* sehr wohl interessengerecht: Die Antragstellerin macht in den vorliegenden Streitverfahren von der Möglichkeit der *Verbandsklage* Gebrauch, die ihr das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) einräumt. Das UmwRG ermöglicht der Antragstellerin, quasi als Stellvertreterin *öffentliche Belange* gerichtlich geltend zu machen. Es stellt damit eine Durchbrechung des ehernen Grundsatzes im deutschen öffentlichen und insbesondere Prozessrecht dar, wonach als Voraussetzung für einen Rechtsbehelf stets eine Geltendmachung gerade *eigener Rechte* erforderlich ist (§ 42 Abs. 2 VwGO).

Dieser Grundidee des UmwRG – die bekanntlich ihrerseits auf Unionsrecht beruht (siehe u.a. Artikel 4 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17) – liefe es ersichtlich zuwider, wenn auf der Ebene der *Vollstreckung* gezahlte

Zwangsgelder dem klagenden Verband (hier: der Antragstellerin) zufließen: Warum sollte jemand, der nicht einmal eigene Rechte geltend macht, Einnahmen aus der Vollstreckung selbst vereinnahmen dürfen? Sehr viel kongruenter mit Blick auf Historie und Intention des Verbandsklagerechts erscheint es demgegenüber, dass der Staat als derjenige, der öffentliche Aufgaben erfüllt (im vorliegenden Kontext bspw. den Ausbau des ÖPNV oder die weitere Förderung der lokal emissionsfreien Elektromobilität etc.), in der Zwangsvollstreckung festgesetzte Zwangsgelder vereinnahmt.

2. Einer Erhöhung der absoluten Höhe des Zwangsgelds über den gesetzlichen Maximalbetrag von 10.000 Euro hinaus steht der abschließende Charakter des § 172 VwGO entgegen. Das gilt insbesondere für die Forderung der Antragstellerin, das höhere Zwangsgeld festzusetzen, das die ZPO vorsieht. Zur Vermeidung überflüssiger Wiederholungen verweisen wir auf unsere diesbezüglichen Ausführungen und Nachweise o. Ziff. B.
3. Und schließlich kollidiert auch die Forderung der Antragstellerin nach mehr oder minder automatischer Festsetzung von Zwangsgeld – und zudem in kürzeren Intervallen als bislang – mit geltendem Recht:
 - 3.1 Nach dem klaren Wortlaut der einschlägigen Regelung des § 172 VwGO ist nolens volens jedes Mal aufs Neue das Zwangsgeld vom Vollstreckungsgericht anzudrohen, bevor es festgesetzt werden kann – und zwar jeweils durch eigenständigen Beschluss, und jeweils auf Antrag des Vollstreckungsgläubigers. Ohne Antrag und damit von Amts wegen kann nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift lediglich die Vollstreckung des zuvor festgesetzten Zwangsgelds erfolgen – nämlich dann, wenn die Behörde trotz Festsetzung das Zwangsgeld nicht freiwillig bezahlt –, nicht aber die Androhung und die Festsetzung des Zwangsgelds selbst.

Etwa Pietzner/Möller, in: Schöch/Schneider/Bier, VwGO, § 172 Rn. 25. Abweichende Meinungen im Schrifttum sind nicht ersichtlich, einmal abgesehen vom Prozessvertreter der Antragstellerin.

- 3.2 Es gibt auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, man könne sich über diese klare gesetzliche Regelung einfach hinwegsetzen und das im Vergleich „schneidigere“ Vollstreckungsrecht der ZPO anwenden, das bspw. das Erfordernis einer vorherigen Androhung des Zwangsgelds nicht vorsieht (§ 888 Abs. 2 ZPO). Hätte der Gesetzgeber der VwGO dies so regeln wollen, hätte er dies im Zweifel getan. Dass er es nicht getan hat – und zwar bewusst nicht getan hat –, ist zu akzeptieren, mag man mit dem Ergebnis auch im konkreten Einzelfall nicht zufrieden sein.

.. Pointiert zu der bewussten Entscheidung des VwGO-Gesetzgebers und seiner damit verfolgten Intention etwa Pietzner/Möller: „Die öffentliche Hand soll zudem von einem gerichtlichen Zwangsgeld nicht überrascht werden, es muss deshalb in jedem Fall zunächst angedroht werden (...). Der Gesetzgeber, der in § 172 in Ansehung der Gewaltenteilung so viel Rücksicht auf die Exekutive nimmt, wird bei der allgemeinen Leistungsklage nicht ein Zwangsgeld des Gerichts ermöglichen

wollen, das der Behörde *nicht einmal zuvor angedroht werden musste.*" (in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 172 Rn. 11 m.w.N. Hervorhebungen z.T. nicht im Original).

- 3.3 Auch an diesem Ergebnis ändern die von der Antragstellerin ins Feld geführten Argumentationsfiguren des *effet utile* und der Rechtsprechung des EuGH nichts, der Durchsetzung von Unionsrecht entgegenstehende nationalrechtliche Besonderheiten müssten unberücksichtigt bleiben. Es greift hiergegen vielmehr dieselbe Argumentation wie bereits beim Hauptantrag, der Zwangshaft:

§ 172 VwGO ist keine in diesem Sinne der Durchsetzung von Unionsrecht entgegenstehende nationalrechtliche Besonderheit. Sondern für das von der Antragstellerin gewünschte Prozedere *fehlt es schlicht an der erforderlichen Rechtsgrundlage* im nationalen Recht. Diese kann der Rechtsanwender auch unter mehr oder minder wolkiger Berufung auf einen irgendwie gearteten unionsrechtlichen Hintergrund der Angelegenheit nicht etwa *frei erfinden*. Auch und insbesondere nicht unter Berufung auf den *effet utile*: Wie dargelegt ist dieser lediglich ein *Auslegungsgrundsatz* (s.o. Ziff. C.2.). Wo es an einer geeigneten Rechtsgrundlage fehlt und es also gar keine auszulegende Vorschrift gibt, da kann von vornherein gar nichts ausgelegt werden, auch nicht (vermeintlich) unionsrechtsfreundlich.

Erneut gilt: Ist der Uniongesetzgeber der Meinung, es verstieße gegen Unionsrecht, dass einer Behörde Zwangsgeld zur Durchsetzung der Grenzwerte der RL 2008/50/EG *vorab angedroht werden muss* oder das festgesetzte Zwangsgeld *der Staatskasse* zufließt und nicht dem Kläger, dann muss der Uniongesetzgeber eben ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland einleiten. Dass er dies bis heute nicht getan hat – und zwar obwohl er sonst mit solchen Vertragsverletzungsverfahren gerade im Kontext der RL 2008/50/EG bekanntermaßen nicht zurückhaltend ist –, spricht auch nochmals für die Richtigkeit der hier vertretenen Auffassung.

4. Im Ergebnis sind damit auch sämtliche *Hilfsanträge* unbegründet. Begründet wäre hiernach allenfalls Hilfsantrag Nr. 6 (also die erneute Androhung eines weiteren Zwangsgelds i.H.v. 10.000 Euro wie bisher), aber nur unter der Voraussetzung, dass der Anlass für die Vollstreckung überhaupt noch fortbesteht. Da der vorgelegte Entwurf des Luftreinhalteplans jedoch wie gezeigt Maßnahmen festsetzt, die eine im Sinne des Hauptantrags schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung gewährleisten (s.o. Ziff. A.), wird der zu vollstreckende materiellrechtliche Anspruch von der Vollstreckungsschuldnerin ja *erfüllt*. Daher entfällt der Anlass für eine weitere Vollstreckung, und selbst dieser letzte Hilfsantrag ist unbegründet.

Selbstverständlich sind wir gerne zu einer mündlichen Verhandlung oder Erörterung bereit, wenn die Kammer dies wünscht. Möglicherweise wäre ein persönlicher Termin auch hilfreich, damit unsere Fachleute der Kammer und der Antragstellerin die erzielten Fortschritte bei der Immissionsbekämpfung

fung und das weitere Potential zur Immissionsminderung anschaulich erläutern, das wir von den jetzt im Entwurf der 4. Fortschreibung vorgesehenen Maßnahmen M1 bis M5 erwarten.

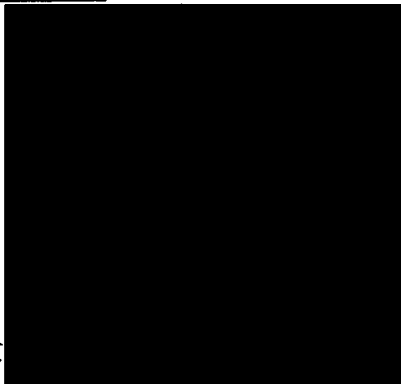


Stuttgart, 6. September 2019, 18:00 Uhr

**Besprechung der Herren Amtschefs zum Thema Luftreinhaltung
vom 6. September 2019**

Teilnehmer:

- Hr.
- Hr.
- Hr.
- Hr.
- Hr.
- Hr.
- Hr.
- Hr.
- Hr.



Ergebnisprotokoll:

1.

Vorab wird in der Regierungskoalition Folgendes einvernehmlich festgestellt:

- Ein zonales Verkehrsverbot für Diesel-Kfz der Schadstoffklasse 5/V soll, wie von Herrn [REDACTED] in der KOA-Runde ausdrücklich betont wurde, weiterhin verhindert werden.
- Die Entwicklung der Ist-Werte und die Prognosewerte weisen auf die Erreichbarkeit dieses gemeinsamen Ziels hin.
- Die Landesregierung wird in ihren Anstrengungen weiterhin nicht nachlassen und alles dafür tun, dass eine Grenzwerterreicherung zonale Fahrverbote verhindert.
- Zahlreiche und umfassende Maßnahmen der Regierungskoalition zur Luftreinhaltung wurden bereits umgesetzt, mit der Wirkung, dass sich die Schadstoffbelastung der Luft in Stuttgart deutlich verbessert hat.
- Die Einholung und Fortschreibung der Gutachten zur Schadstoffbelastung (sog. Gesamtwirkungsgutachten) findet wie bisher fortlaufend und anhand aktueller Zahlen statt.
- Ein vollständiges **Eine weitere Aktualisierung des Gesamtwirkungsgutachtens** wird im Oktober 2019 vorliegen.
- Weiterhin ist beabsichtigt, ein Gesamtwirkungsgutachten auf der Grundlage des Jahresmittelwerts 2019 der 5. Fortschreibung zu Grunde zu legen.

2.

Das RPS wird eine Vollstreckungsgegenklage erheben, sofern ein neuer Sachverhalt – zum Beispiel der Jahresmittelwert 2019 – gegeben ist, der eine begründete Erfolgsaussicht erwarten lässt. Die Abstimmung des Schriftsatzes erfolgt dann vorab innerhalb der Regierungskoalition.

3.

Hinsichtlich des Schriftsatzentwurfs vom 05.09.2019 besteht mit Ausnahme der Ausführungen unter A. 2. (S. 10 des Schriftsatzentwurfs) – siehe hierzu unten 4. – Einigkeit.

4.

Hinsichtlich des Schriftsatzentwurfs vom 05.09.2019 unter A. 2. (S. 10 des Schriftsatzentwurfs) erfolgt eine Verständigung auf folgenden Textbaustein:

„Sollten die soeben in Ziffer 1.1 und 1.2. dargelegten Maßnahmen M1 bis M5 und die tatsächliche Entwicklung der wie bisher kontinuierlich zu erfassenden NO₂-Messwerte bis 30.04.2020 nicht die Einhaltung des Grenzwerts für das Jahr 2020 gewährleisten, kündigt der Vollstreckungsschuldner hiermit eine 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart an, um den Zeitraum der Überschreitung der gesetzlichen Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Diese 5. Fortschreibung wird ein zonales Verbot für Dieselfahrzeuge Euro 5/N umfassen, das ab 01.07.2020 von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde zu verhängen ist, wenn die Prognosen im Sinne der Formel des BVerwG nicht die Annahme rechtfertigen, dass der Jahresmittelwert 2020 den gesetzlichen Grenzwert auch ohne das zonale Verbot einhalten wird. Der konkrete räumliche Umgriff der Zone wird in Abhängigkeit davon gewählt werden, in welchen Stadtgebieten dann noch Grenzwertüberschreitungen bestehen, so dass im Ergebnis nicht zwingend das gesamte Stadtgebiet umfasst sein muss.“

3.

Hinsichtlich des Schriftsatzentwurfs vom 05.09.2019 besteht mit Ausnahme der Ausführungen unter A. 2. (S. 10 des Schriftsatzentwurfs) – siehe hierzu unten 4. – Einigkeit.

4.

Hinsichtlich des Schriftsatzentwurfs vom 05.09.2019 unter A. 2. (S. 10 des Schriftsatzentwurfs) erfolgt eine Verständigung auf folgenden Textbaustein:

„Sollten die soeben in Ziffer 1.1 und 1.2. dargelegten Maßnahmen M1 bis M5 und die tatsächliche Entwicklung der wie bisher kontinuierlich zu erfassenden NO₂-Messwerte bis 30.04.2020 nicht die Einhaltung des Grenzwerts für das Jahr 2020 gewährleisten, kündigt der Vollstreckungsschuldner hiermit eine 5. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart an, um den Zeitraum der Überschreitung der gesetzlichen Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Diese 5. Fortschreibung wird ein zonales Verbot für Dieselfahrzeuge Euro 5/N umfassen, das ab 01.07.2020 von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde zu verhängen ist, wenn die Prognosen im Sinne der Formel des BVerwG nicht die Annahme rechtfertigen, dass der Jahresmittelwert 2020 den gesetzlichen Grenzwert auch ohne das zonale Verbot einhalten wird. Der konkrete räumliche Umgriff der Zone wird in Abhängigkeit davon gewählt werden, in welchen Stadtgebieten dann noch Grenzwertüberschreitungen bestehen, so dass im Ergebnis nicht zwingend das gesamte Stadtgebiet umfasst sein muss.“