

# **Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Neuzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025**

**Kurzgutachten und Gesetzesvorschlag  
vorgelegt im Auftrag von Greenpeace e.V. von  
Dr. Roda Verheyen und Séverin Pabsch<sup>1</sup>  
Rechtsanwälte Günther, Hamburg**

## **Inhalt**

I.	Einführung und Vorstellung des Vorschlags .....	2
1.	Der Verkehrssektor und notwendige Klimaziele .....	2
2.	Umstellungssignale .....	4
3.	Der Vorschlag .....	5
4.	Vorläufer: Der Atomausstieg und die Debatte um den Kohleausstieg .....	7
II.	Rechtliche Grundlagen: Pkw- Zulassung und Produkteigenschaft .....	8
1.	Der Begriff des Kraftfahrzeugs .....	8
2.	Das Kraftfahrzeug als Handelsware .....	9
3.	Grundlagen des Zulassungsrechts in der EU/ Deutschland .....	9
4.	Produktbezogene Regelung zur Harmonisierung des Binnenmarktes .....	11
5.	CO <sub>2</sub> - Emissionsgrenzwerte für die Neuwagenflotte .....	13
III.	Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zur Abweichung von dem EG- Typengenehmigungsverfahren bzw. der CO <sub>2</sub> -Flottenverordnung.....	14
1.	Schutzverstärkungsklausel Art 114 AEUV .....	16
a)	Schutzverstärkende Maßnahme aus Gründen des Umweltschutzes.....	17
b)	Kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung, keine verschleierte Handelsbeschränkung ....	18
c)	Neue wissenschaftliche Erkenntnisse.....	19
d)	Spezifisches (Umwelt-)Problem des Mitgliedstaats .....	20
e)	Nachträglichkeit des Problems .....	22
f)	Verhältnismäßigkeit.....	23
2.	Zwischenfazit – Regelung wäre nach Art 114 AEUV zulässig .....	24
3.	Nationale Maßnahmen auf Basis von 193 AEUV .....	24
a)	Sperrwirkung .....	25
b)	Schutzverstärkungsklausel nach Artikel 193 AUEV .....	26
4.	Zusammenfassung: Vereinbarkeit mit EU Recht gegeben. ....	27
IV.	Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz .....	27
V.	Rechtliche Umsetzungsmöglichkeiten .....	28
VI.	Zusammenfassung der rechtlichen Prüfung .....	29
VII.	Gesetzesvorschlag .....	31

---

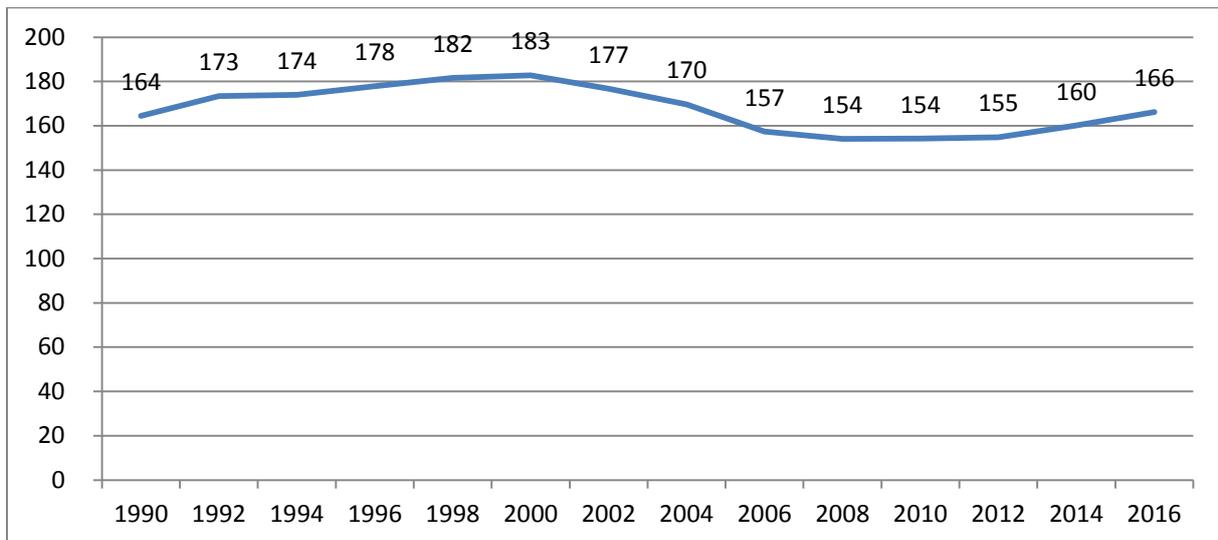
<sup>1</sup> Die Autoren danken Prof. Remo Klinger, Berlin für den inhaltlichen Austausch.

## I. Einführung und Vorstellung des Vorschlags

### 1. Der Verkehrssektor und notwendige Klimaziele

Im November 2016 verabschiedete die Bundesregierung den Klimaschutzplan 2050 – unter anderem zur Implementierung des Pariser Klimaschutzabkommen (2015)<sup>2</sup>. Deutschlands Langfristziel ist es, bis zum Jahr 2050 weitgehend treibhausgasneutral zu werden. Damit orientiert sich die Bundesregierung am Ziel des Pariser Abkommens, dass in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts weltweit Treibhausgasneutralität erreicht werden soll. Mittelfristig sollen Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2030 um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 reduziert werden. So soll das globale Ziel des Pariser Abkommens erreicht werden, die Erderwärmung auf „deutlich unter“ 2 °C bzw. auf nicht mehr als 1,5°C zu begrenzen.<sup>3</sup>

Ohne eine deutliche Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auch aus dem Verkehrssektor ist die Erreichbarkeit dieses Ziels illusorisch. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors liegen derzeit auf einem ähnlichen Niveau wie im Bezugsjahr 1990, sogar leicht oberhalb des Wertes für das Jahr 1990 (siehe Abbildung 1) – und das trotz Anstrengungen zur Erhöhung der Fahrzeugeffizienz. Mehr PKW mit Verbrennungsmotor auf Deutschlands Straßen fressen erreichte technische Verbesserung buchstäblich auf.



Insgesamt ist der Verkehrssektor sowohl in Deutschland als auch in der EU für mehr als ein Fünftel der CO<sub>2</sub> Emissionen verantwortlich<sup>4</sup>. Der deutsche Klimaschutzplan 2050<sup>5</sup> sieht für

<sup>2</sup><http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/>

<sup>3</sup>Ausschnitt: <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/>. Zur Verbindlichkeit der Ziele: Bodansky, The Legal Character of the Paris Agreement, RECIEL 25 (2) (2016) und Buck/Verheyen, Umweltvölkerrecht, in: Koch, Handbuch Umweltrecht, § 1, 2018, i.E. Entgegen der verbreiteten Auffassung ist auch das 1,5 °C Ziel verbindlich, nämlich eine Sorgfalts- und Handlungsverpflichtung, während das 2° C Ziel sogar eine Verpflichtung zur Erreichung des Resultats darstellt. Gegen das Pariser Abkommen verstößt eine Partei auch dann, wenn sie nicht ernsthaft versucht, im Zusammenhang mit anderen das 1,5°C Ziel zu halten.

<sup>4</sup>Hierzu insgesamt: Verheyen, Straßenverkehr in: Koch, Handbuch Umweltrecht, Mielke/Pache/Verheyen, § 14 „Umwelt und Verkehr“, in Koch, Umweltrecht, 2018, i.E.

das Jahr 2030 jedoch eine CO<sub>2</sub>-Reduktion im Verkehrssektor von 40 bis 42 Prozent vor, was einem Zielwert von 95 bis 98 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> entspricht. Hierfür sind einschneidende Maßnahmen nötig, wie auch der Klimaschutzplan vorgibt.

Der aktuelle Projektionsbericht der Bundesregierung<sup>6</sup> prognostiziert für das Jahr 2030 demgegenüber ein Emissionsniveau von rund 132 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>, sofern lediglich bestehende Maßnahmen berücksichtigt werden sowie ein Emissionsniveau von rund 123 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>, sofern weitere Maßnahmen ergriffen werden. Solche prognostizierten Zielwerte entsprächen einer Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors von nur etwa 19 respektive knapp 25 Prozent, also deutlich unter dem, was schon der Klimaschutzplan 2050 selbst für das Jahr 2030 für notwendig hält. Die Lücke bis zur Zielerreichung kann je nach Szenario auf 25 bis 37 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> abgeschätzt werden. Da es im Güter- und Flugverkehr technisch deutlich schwieriger und somit kostenintensiver ist CO<sub>2</sub>-Emissionen einzusparen, ist es wenig wahrscheinlich, dass diese enorme Einsparung ohne eine substantielle Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem PKW-Bereich erreicht werden kann. Das hier vorgeschlagene Zulassungsverbot ab 1.1.2025 kann sie jedoch schließen, wie eine aktuelle Studie des Wuppertal Institut im Auftrag von Greenpeace zeigt. Um das 1,5°C Ziel zu erreichen, ist es sogar zwingend notwendig die CO<sub>2</sub> Emissionen aus dem PKW-Bereich schnell auf null zu senken. Um seinen Beitrag zu leisten, den Temperaturanstieg bis zum Ende des 21. Jahrhunderts auf 1,5°C zu begrenzen, muss Deutschland bis spätestens 2035 die CO<sub>2</sub>-Emissionen seines gesamten Verkehrssektors auf null senken.<sup>7</sup> Auch hierfür ist es notwendig, nach 2025 keine weiteren Neuwagen mit Verbrennungsmotor zuzulassen.<sup>8</sup>

Der Klimaschutzplan 2050 setzt auf dem 2°C Ziel auf und definiert Maßnahmen nur unvollständig. 2°C globale Temperaturerhöhung bedeutet, Klimawandel erheblichen Ausmaßes hinnehmen, weshalb das Pariser Übereinkommen auch das Ziel enthält, möglichst 1,5°C Erhöhung nicht zu überschreiten. Die Studie setzt auf einer weiteren Studie mit einem Emissionszenario auf, mit dem mit hoher Wahrscheinlichkeit (2/3) die 1,5° C Erwärmung gehalten werden können. Aus dem globalen CO<sub>2</sub> Budget wurde dort das Budget für Deutschland ausgerechnet und in Sektoren unterteilt. Nach der aktuellen Greenpeace-Studie muss der Verkehrssektor danach bereits bis zum Jahr 2035 CO<sub>2</sub>-frei gestaltet werden, um dieses Ziel zu erreichen. Treibhausgasemissionen des Verkehrs in Deutschland müssen von 166 Mio. t im Jahr 2016 bis 2035 auf Null gesenkt werden. Aufgrund der durchschnittlichen Lebensdauer

---

<sup>5</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. S. 8. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan\\_2050\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf)

<sup>6</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Projektionsbericht der Bundesregierung 2015. Seite 254 und 261f. [http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art04-13-14\\_lcds\\_pams\\_projections/projections/envv\\_vp1a/160928\\_PB2015\\_MWMS.final.pdf](http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art04-13-14_lcds_pams_projections/projections/envv_vp1a/160928_PB2015_MWMS.final.pdf)

<sup>7</sup> Höhne et al. (2016): Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland? [https://www.greenpeace.de/files/publications/160222\\_klimaschutz\\_paris\\_studie\\_02\\_2016\\_fin\\_neu.pdf](https://www.greenpeace.de/files/publications/160222_klimaschutz_paris_studie_02_2016_fin_neu.pdf)

<sup>8</sup> Rudolph, Frederic, Thorsten Koska und Clemens Schneider (2017): Verkehrswende für Deutschland: Der Weg zu einer CO<sub>2</sub>-freien Mobilität. <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/20170830-greenpeace-kursbuch-mobilitaet-langfassung.pdf.pdf>

eines PKW in Deutschland darf deshalb spätestens ab dem Jahr 2025 kein neues Auto mit Verbrennungsmotor mehr für den erstmaligen Betrieb auf der Straße zugelassen werden.

Gleichzeitig ist die Luftqualität in vielen deutschen Großstädten deutlich schlechter als gesetzliche Grenzwerte es erlauben.<sup>9</sup> Mit einem Anteil von 40,7% ist der Verkehr weiterhin mit Abstand der größte Verursacher von Stickstoffdioxid-Emissionen<sup>10</sup>, bei Feinstaub liegt der Anteil bei ca. 15% (PM10). Unter anderem wegen der Überschreitung der geltenden Grenzwerte für Feinstaub und Stickstoffdioxid hat die EU Kommission eine Vertragsverletzungsbeschwerde gegen Deutschland angestrengt.<sup>11</sup>

Sowohl Klimaschutz als auch Gesundheitsschutz rechtfertigen also eine radikale Umsteuerung und klare Signale.

## 2. Umstellungssignale

Tatsächlich sind bereits auch deutliche, aber noch unzureichende Umstellungsanstrengungen der Hersteller zu beobachten. So hat beispielsweise Volkswagen angekündigt, bis zum Jahr 2025 einen Anteil von Elektroautos an allen verkauften PKW von 20 bis 25 Prozent erreichen zu wollen<sup>12</sup>, Porsche will bis zum Jahr 2023 50 Prozent der Fahrzeuge mit Elektromotor ausstatten<sup>13</sup>. Daimler strebt einen Anteil von 15 bis 25 Prozent an<sup>14</sup>. PSA Peugeot Citroën, der neue Mutterkonzern von Opel, will den Großteil seiner Neueinführungen mit Elektroantrieb anbieten, vor der Opel-Übernahme wurde bereits über eine komplette Elektrifizierung der Modellpalette der Rüsselsheimer Autobauer spekuliert.<sup>15</sup> Volvo will als einziger Hersteller ab 2019 nur noch Fahrzeuge mit reinem Elektro- oder zumindest Hybridantrieb anbieten.<sup>16</sup>

Neben der Partei Bündnis90/Die Grünen haben verschiedene europäische Länder vorgeschlagen, den Verbrennungsmotor in naher Zukunft zu verbieten. Neben Norwegen, das schon ab 2025 nur noch lokal emissionsfreie Autos zulassen will (also letztlich Autos mit elektrischem

---

<sup>9</sup><http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/luftverschmutzung-2016-zahlreiche-staedte-ueberschreiten-grenzwert-a-1132445.html>, insgesamt: Verheyen, Fn. 4.

<sup>10</sup>[http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/daten\\_zur\\_umwelt\\_2015.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/daten_zur_umwelt_2015.pdf)

<sup>11</sup>[https://ec.europa.eu/germany/news/luftverschmutzung-durch-stickstoffdioxid-kommission-droht-deutschland-mit-klage\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/luftverschmutzung-durch-stickstoffdioxid-kommission-droht-deutschland-mit-klage_de); Vgl. Antwort der Bundesregierung, Drucksache 18/10151, 26.10.2016.

<sup>12</sup> ManagerMagazin, "Wir stellen hier einen traditionellen Konzern auf den Kopf", Artikel vom 16.06.2016, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/vw-nach-abgasskandal-ticker-zur-vorstellung-der-strategie-2025-a-1097944.html>

<sup>13</sup> ManagerMagazin, „Porsche plant mit Elektroanteil von 50 Prozent schon in sechs Jahren“, Artikel vom 22.6.2017, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/porsche-jedes-zweite-fahrzeug-soll-bald-elektroauto-sein-a-1153417.html>

<sup>14</sup> Spiegel online, Rekordjahr bringt Abgasstress für Daimler, Artikel vom 29.03.2017, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/daimler-erzielt-neue-absatzrekorde-a-1140986.html>

<sup>15</sup> Ecomento, Nach Verkauf: General Motors will weiter mit Opel bei E-Mobilität zusammenarbeiten, Artikel vom 02.08.2017, <https://ecomento.de/2017/08/02/nach-verkauf-general-motors-opel-e-mobilitaet-zusammenarbeit/>

<sup>16</sup> Süddeutsche Zeitung, Alles auf Elektro? Das traut sich Volvo noch nicht, Artikel vom 05.07.2017, <http://www.sueddeutsche.de/auto/neue-volvo-strategie-alles-auf-elektro-das-traut-sich-volvo-noch-nicht-1.3574304-2>

Antrieb, die schon 2017 einen Anteil von 53 Prozent der Neuzulassungen stellten<sup>17</sup>), hat auch Frankreich Anfang Juli 2017 angekündigt, dass Diesel- und Benzinmotoren im Jahr 2040 verboten werden sollen. Für das Pariser Stadtgebiet wird ein Einfahrverbot für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030 diskutiert. Auch Großbritannien will ab 2040 den Verkauf von Neufahrzeugen mit Benzin- oder Dieselmotoren verbieten.<sup>18</sup> Im neuen Koalitionsvertrag für die Regierungsbildung in den Niederlanden wurde das Jahr 2030 als Ausstiegsdatum aus dem Verbrennungsmotor aufgenommen. Auffällig ist aber neben den wohl zur Zielerreichung des Pariser Klimaschutzabkommens zu späten Ausstiegsdaten, dass außer dieser Ankündigungen bzw. Absichtserklärungen keine konkreten Maßnahmen oder rechtliche Instrumentarien für ein Verbot benannt werden.

Der deutsche politische Diskurs bleibt ansonsten sogar hinter diesen reinen Ankündigen der europäischen Partner zurück. Weder die CDU noch die SPD als große Volksparteien nennen ein fixes Datum für einen Ausstieg, obwohl auch sie wohl generell die Notwendigkeit anerkennen,<sup>19</sup> und die FDP, die an der Angemessenheit deutscher Klimaschutzziele sogar zweifelt, will die Entwicklung letztlich dem Markt überlassen.

### 3. Der Vorschlag

Tatsache ist wohl auf Grundlage der völkerrechtlichen Verpflichtungen und wissenschaftsbasierter Entscheidungsfindung eines: Die Tage des Verbrennungsmotors sind objektiv gezählt, da andernfalls die weitgehende Dekarbonisierung bis 2050 nicht realisierbar ist. Automobilhersteller brauchen aber klare Signale und es muss ihnen genügend Zeit eingeräumt werden, ihre Produktionslinien auf die Herstellung von z.B. Elektrofahrzeugen umzustellen. Generell müssen Impulse für die Mobilitätswende frühzeitig gesetzt werden, da teilweise die Fahrzeugtechnologien noch zur Serienreife gebracht werden müssen, und weil sich u.a. auch staatlich gesteuerte Infrastruktur (beispielsweise Straßen, Lade- und Parkanlagen) anpassen muss. Insoweit der Verbrennungsmotor durch elektro-basierte Antriebe ersetzt werden kann, brauchen Hersteller und Zulieferer, aber auch etwa die (teilweise städtischen) Betreiber von Ladeinfrastruktur Planungssicherheit (planbarer return on investment).

Greenpeace stellt sich deshalb der Herausforderung und legt mit dieser Kurzstudie einen Vorschlag für eine gesetzgeberische Initiative vor. Wird der Vorschlag zur Änderung der Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) und der Straßenverkehrszulassungsverordnung (StVZO) umgesetzt, würden ab dem 1.1.2025 in Deutschland keine Neuzulassungen von PKW (Fahr-

---

<sup>17</sup> ManagerMagazin, Anteil von Elektro- und Hybridautos in Norwegen steigt auf 53 Prozent, Artikel vom 11.07.2017, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/norwegen-elektroauto-anteil-steigt-auf-53-prozent-a-1157126.html>

<sup>18</sup><https://www.welt.de/wirtschaft/article167086871/Europas-Abkehr-vom-Verbrennungsmotor.html>; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/frankreich-will-verkauf-von-verbrennungsmotoren-verbieten-15094502.html>; <https://www.weforum.org/agenda/2017/09/countries-are-announcing-plans-to-phase-out-petrol-and-diesel-cars-is-yours-on-the-list/>.

<sup>19</sup><http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/diesel-affaere/merkel-langfristig-fuer-ein-verbot-von-verbrennungsmotoren-15151137.html>.

zeugklasse M1 und N1) sowie Krafträder (Klasse L) mit Verbrennungsmotor in Deutschland mehr erfolgen können. Der Änderungsvorschlag für die FZV lautet wie folgt:

„Ab dem 1.1.2025 wird eine Zulassung nicht mehr erteilt für Fahrzeuge der Fahrzeugklassen M1, N1 auf und L gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrszulassungsverordnung, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Otto-Motor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben.

Ab diesem Zeitpunkt würden nur noch Bestandsfahrzeuge und Fahrzeuge im Lastkraftsegment CO<sub>2</sub> (und andere Luftschadstoffe) emittieren, sowie ggf. in begrenztem Umfang PKW, die nicht in Deutschland neu zugelassen wurden<sup>20</sup>.

Der Vorschlag ist sowohl mit Europarecht, vor allem der Warenverkehrsfreiheit, als auch den Grundrechten der Hersteller und Halter vereinbar, dies wird im Folgenden näher analysiert. Weitergehende Vorschläge auf EU-Ebene sind damit nicht ausgeschlossen.

Als Maßnahme mit einer ähnlichen Lenkungswirkung wird derzeit eine Quote für PKW mit Elektroantrieb diskutiert (u.a. auf europäischer Ebene). Auf einigen Automobilmärkten gilt für Hersteller beim Absatz von Neufahrzeugen bereits eine Mindestquote für emissionsfreie Fahrzeuge, so etwa in Kalifornien und im weltgrößten Pkw-Markt China soll diese Quote in Kürze eingeführt werden. Ähnliche Klimaschutzwirkungen würde eine solche Quote allerdings nur erfüllen, wenn sie verbindlich wäre, mit starken Sanktionsmechanismen ausgestattet ist und bis zu einem definierten Zeitpunkt auf 100% erhöht würde. Eine absolute zahlenmäßige Zielvorgabe für Neuzulassungen von E-Autos, wie sie von der Bundesregierung in Deutschland vorgegeben und nicht erreicht wurde, ist nicht damit vergleichbar, weil sie lediglich PKW mit Verbrennungsmotor um PKW mit E-Antrieb ergänzt, die Zusammensetzung der Fahrzeugflotte aber nicht insgesamt kontrollieren kann. Eine nationale verbindliche Quote allerdings scheint logisch nur schwer vereinbar mit dem System der EU-Flottenverordnung (dazu siehe unten), das sich ja ebenfalls an die Hersteller wendet.

Wegen der Vorhersehbarkeit und angesichts der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil zum Atomausstieg geht der vorliegende Vorschlag den Weg des klaren Ordnungsrechts – des Verbots des Verbrennungsmotors für PKW Neuzulassungen ab 2025.

Die Differenzierung zwischen PKW (Klasse M1 und N1) und den Fahrzeugklassen des Güterverkehrs sowie etwa der Fahrzeugklasse T (Landwirtschaft) ist wie folgt gerechtfertigt:

Da man bei den derzeit verfügbaren Technologien bei schweren Nutzfahrzeugen auch in Zukunft nicht vollständig auf den Verbrennungsmotor verzichten kann, sind sie von einem Ver-

---

<sup>20</sup> Mit möglichen Umgehungen des Zulassungsverbot durch einzelne Halter (Zulassung im EU Ausland trotz dauerhaftem Wohnsitz in Deutschland) beschäftigt sich dieser Vorschlag nicht. Nach Einschätzung der Verf. ist zudem eine Änderung der KFZ Steuerrechts notwendig, auch wenn der neue § 3d des KfzStG bereits eine Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge für 10 Jahre enthält. Auch hierzu wird im Rahmen dieses Gutachtens kein ausdrücklicher Vorschlag vorgelegt.

bot ausgenommen. Für schwere Nutzfahrzeuge sind dort, wo eine Elektrifizierung nicht möglich ist, mit erneuerbarem Energien erzeugte synthetische Treibstoffe das klimaverträgliche Mittel der Wahl – hiermit setzt sich dieser Gesetzesvorschlag nicht auseinander. Da ihre Erzeugung aber sehr energieintensiv ist und die Stromnachfrage erheblich ansteigen würde, wenn der ganze Verkehrssektor synthetische Treibstoffe verwenden würde, ist es ökologisch und volkswirtschaftlich sinnvoll, überall dort, wo es möglich ist, auf synthetische Treibstoffe zu verzichten und elektrische Antriebe einzusetzen. Der Fokus auf PKW (und Motorräder) und damit den Individualverkehr ist daher begründbar.

#### **4. Vorläufer: Der Atomausstieg und die Debatte um den Kohleausstieg**

Mit dem „Atomausstieg“ wurde die vorzeitige Beendigung der Rest-Betriebsberechtigung der noch laufenden Atomkraftwerke bis 2022 festgelegt, wobei im Mittelpunkt der rechtlichen Diskussion die (zuvor rechtlich garantierte) Restlaufzeit bzw. Reststrommengen standen.<sup>21</sup> Durch das Urteil des BVerfG<sup>22</sup> vom 6.12.2016 ist die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit des vorzeitigen Atomausstiegs entschieden. Die dort aufgezeigten verfassungsrechtlichen Grundsätze und Anforderungen werden nunmehr für einen Ausstieg aus der Kohleverstromung diskutiert.<sup>23</sup> Greenpeace hat bereits im Jahr 2008 ein Kohleausstiegsgesetz mit konkreten Restlaufzeiten für Kraftwerke vorgelegt und begründet.<sup>24</sup> Entscheidend war hier neben dem Verbot von Neugenehmigungen die Frage, ob eine Abschaltung von Kraftwerken europarechtlich konform ist, da die Emissionen der Anlagen unter das System des Emissionshandels fallen, dies ist bei PKW nicht der Fall. Auch eine neue umfangreiche Analyse zeigt, dass und wie ein Kohleausstieg gesetzgeberisch verfassungskonform zu erreichen wäre.<sup>25</sup>

Wie beim Kohle- oder Atomausstieg wäre auch bei Verbrennungsmotoren ein Ansetzen am Bestand möglich. Angesichts der deutlich geringeren Nutzungslaufzeiten von PKW ist es nach den Szenarien zur Erreichbarkeit Klimazielen aber nicht erforderlich, den Bestand zu regulieren. Anders als bei den emittierenden Anlagen wie (Kohle-) Kraftwerken geht es bei Kraftfahrzeugen daher um ein zeitlich fixiertes Verbot von Neuzulassungen.

Rechtlich handelt es sich bei dem Verbot von Neuzulassungen wie bei den Vorgaben zum Kohle- und Atomausstieg um eine ordnungsrechtliche Maßnahme. Das Straßenverkehrsrecht ist das relevante „sachlich begrenztes Ordnungsrecht des Bundes“<sup>26</sup> und wird daher im weiteren Gegenstand der folgenden Prüfungen. Die europarechtlichen Regelungen unterscheiden

---

<sup>21</sup> Siehe Roller, ZUR 2017, 277.

<sup>22</sup> Urteil vom 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12=NJW 2017, 217.

<sup>23</sup> Wollenteit, Einschätzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 06.12.2016 zur Verfassungsmäßigkeit der 13. AtG-Novelle, 21. Dezember 2016 ([www.greenpeace.de](http://www.greenpeace.de)) und Däuper/Michaels, EnWZ, 2017, 211.

<sup>24</sup> [https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/Kohleausstiegsgesetz\\_0.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/Kohleausstiegsgesetz_0.pdf)  
und die konkretisierende Studie zu den Restlaufzeiten:  
[https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/GP\\_Studie\\_Kohleausstiegsgesetz\\_1.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/GP_Studie_Kohleausstiegsgesetz_1.pdf)

<sup>25</sup> Studie: Ein Kohleausstieg nach dem Vorbild des Atomausstiegs?, Berlin Oktober 2017, [www.agora-energiewende.de](http://www.agora-energiewende.de)

<sup>26</sup>BVerfGE 40, 374, 384= NJW 1976, 559; Schlanstein, NZV 2015, 105.

sich allerdings stark von denen zur Nutzung von Kernenergie oder Kohle aus Grundlage für die Energieerzeugung.

## **II. Rechtliche Grundlagen: Pkw- Zulassung und Produkteigenschaft**

### **1. Der Begriff des Kraftfahrzeugs**

Kraftfahrzeuge fallen als „nicht genehmigungsbedürftige Anlagen“ generell unter das Regime des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG), das zum Ziel hat, schädliche Umwelteinwirkungen, und dazu zählt auch der Klimawandel über die Emissionen von Treibhausgasen, zu verhindern. Nach § 38ff. BImSchG müssen Kraftfahrzeuge (sowie eine Reihe anderer Fahrzeuge) so beschaffen sein, dass ihre durch die Teilnahme am Verkehr verursachten Emissionen bei bestimmungsgemäßem Betrieb die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen einzuhaltenden Grenzwerte nicht überschreiten. Sie müssen zudem so betrieben werden, „dass vermeidbare Emissionen verhindert und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben“. Diese letzte Vorschrift bleibt bislang aufgrund der emissionsseitigen Regulierung auf EU Ebene weitgehend ungenutzt.<sup>27</sup>

Die Zulassung von Fahrzeugen (also ihre Betriebserlaubnis) wird durch die speziellen Vorschriften des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) mit seinen ergänzenden Rechtsverordnungen geregelt.

In § 1 Absatz 2 StVG wird der Begriff des Kraftfahrzeugs als durch Maschinenkraft ohne Bindung an Bahngleise fortbewegte Landkraftfahrzeuge definiert. Ähnlich lautet § 2 Nr. 1 Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV), wonach Kraftfahrzeuge „nicht dauerhaft spurgeführte Landfahrzeuge“ sind, die durch Maschinenkraft bewegt werden. Die Fortbewegungsart ist abgesehen von dem Erfordernis der fehlenden Schienenbindung ebenso unerheblich wie der Verwendungszweck.<sup>28</sup>

Eine konkrete Differenzierung der verschiedenen Fahrzeugklassen findet sich im Europarecht. In Anhang II der Richtlinie 2007/47 (EG)<sup>29</sup> werden Fahrzeugklassen gebildet, wobei die wichtigsten Klassen die der Personenbeförderung (Klasse M) und die der Güterbeförderung (Klasse N) sind. Innerhalb der Fahrzeugklassen werden wiederum verschiedene numerische Einteilungen hinsichtlich Größe, Gewicht usw. vorgenommen, wobei die Klasse M1 „für die Personenbeförderung ausgelegte und gebaute Kraftfahrzeuge mit mindestens vier Rädern“ die größte Kategorie sein dürfte<sup>30</sup> - sie umfasst vor allem den klassischen Personenkraftwagen (PKW).

Dieser Vorschlag umfasst auch die Klasse N1 („für die Güterbeförderung ausgelegte und gebaute Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse bis zu 3,5 Tonnen“). Die Fahrzeugtypen sind weitgehend identisch zur Klasse M, der Unterschied zwischen M1 und N1 bezieht

<sup>27</sup>Hansmann/Hofmann, Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 38 BImSchG, Rn. 8.

<sup>28</sup>Janker/Hühnermann, Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Janker, Straßenverkehrsrecht § 1 StVG, Rn.8.

<sup>29</sup> siehe unten, Teil II, Nr. 3, Grundlagen des Zulassungsrechts.

<sup>30</sup>[https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/b\\_jahresbilanz.html?nn=644526](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/b_jahresbilanz.html?nn=644526)

sich im Wesentlichen auf die Innenausstattung. Ebenfalls einbezogen werden hier die zweirädrigen Fahrzeuge der Klasse L<sup>31</sup>, die ebenfalls unproblematisch auf elektrischen Antrieb umgestellt werden können.

Der vorliegende Vorschlag beschäftigt sich nur mit PKW der Klasse M1 und N 1 sowie mit den zweirädrigen Fahrzeugen der Klasse L nicht mit dem Güterkraftverkehr. Darunter versteht man im Sinne des § 1 Abs. 1 GüKG die geschäftsmäßige, d.h. auf Dauer angelegte und in Wiederholungsabsicht vorgenommene oder entgeltliche Beförderung von Gütern mit Hilfe von Kraftfahrzeugen, die einschließlich Anhänger über ein zulässiges Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen verfügen.<sup>32</sup> Begründet wurde dies oben.

## **2. Das Kraftfahrzeug als Handelsware**

Neben der Differenzierung von Kraftfahrzeugklassen als Voraussetzung für ihren Betrieb ist die rechtliche Einordnung eines Fahrzeugs als allgemeine Handelsware iSd der europäischen Warenverkehrsfreiheit nach den Artikeln 34-36 AUEV<sup>33</sup> von Bedeutung. Waren sind Erzeugnisse, die einen Geldwert haben und daher Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.<sup>34</sup> Dies beinhaltet die Definitionsbestandteile der Körperlichkeit, des Geldwertes und des Handelsgeschäfts.<sup>35</sup> Da Fahrzeuge körperliche Gegenstände mit Geldwert sind, fallen sie unter den Schutz der Warenverkehrsfreiheit. Diese verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten, ein Verbot, das auch bei verkehrspolitischen Maßnahmen einschlägig sein kann. Aus diesem Grund werden produktbezogene (einzelstaatliche) Maßnahmen, wie technische Anforderungen an Fahrzeuge, als in den Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit eingreifende Maßnahmen „gleicher Wirkung“ (also wie etwa eine Einfuhrbeschränkung) angesehen.<sup>36</sup>

## **3. Grundlagen des Zulassungsrechts in der EU/ Deutschland**

Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 StVG müssen Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger, die auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden sollen, von der zuständigen Behörde (Kraftfahrzeugbundesamt) zum Verkehr zugelassen sein. § 6 StVG ermächtigt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur u.a. dazu, Rechtsverordnungen zu spezifischen straßenrechtlichen Bereichen zu erlassen. Auf Basis dieser Ermächtigung (§§ 6 Absatz 1, 2, 3 und 5a) wurden die zentralen Rechtsvorschriften für die Regulierung des Straßenverkehrs erlassen:

---

<sup>31</sup> Vgl. Richtlinie 2002/24/EG sowie Verordnung (EU) Nr. 168/2013 vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen in Verbindung mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 901/2014 der Kommission vom 18.07.2014“.

<sup>32</sup> Vgl. dazu Mielke/Pache/Verheyen, § 14 „Umwelt und Verkehr“, in Koch, Umweltecht, i.E.

<sup>33</sup> AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

<sup>34</sup> Kingreen, Callies/Ruffert, Art.34-36 AUEV, Rn. 120.

<sup>35</sup> Priebe ,Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, AEUV, Artikel 34, Rn. 28.

<sup>36</sup> Epiney/Heuck/Schleiss, Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, L. Verkehrsrecht, Rn. 173,175.

- Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (FeV),
- Straßenverkehrsordnung (StVO)
- Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO),
- Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (FZV).
- EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV)

wobei für den vorliegenden Gesetzgebungsvorschlag die beiden ersteren weitgehend irrelevant sind.

Das System der EG bzw. heute EU-Typengenehmigung wurde mit der RL 2007/46 (EG)<sup>37</sup> neu gefasst. Ziel ist die Vereinfachung des freien Warenverkehrs und die Abschaffung von unterschiedlichen Anforderungen an die Zulassung von Kfz in den Mitgliedsstaaten. Zentrales Element des Systems ist (auf Antrag des Herstellers) die Erteilung einer Typengenehmigung, mit der die jeweilige zuständige Behörde eines Mitgliedstaates die Konformität eines serienmäßig hergestellten Fahrzeugtyps mit den detailgenauen technischen Standards des Unionsrechts bestätigt. Die hierbei zu beachtenden Anforderungen an die zu genehmigenden Fahrzeugtypen (Sicherheit, Umweltauswirkungen etc.) sind in einer Reihe spezifischer Einzelrichtlinien (oder Verordnungen) festgelegt, auf die Anhang IV und XI der RL 2007/46 (EG) verwiesen wird.<sup>38</sup> Von besonderer Bedeutung aus Umweltsicht ist die Verordnung 715/2007 (EG) über die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6)<sup>39</sup>, sowie die VO Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) mit Änderungs-Verordnung 2016/427. Diese Verordnungen enthalten Emissionsgrenzwerte für einzelne Schadstoffe (etwa NO<sub>2</sub>), die zur Erteilung der Typengenehmigung eingehalten sein müssen, und wichtige Festlegungen zum Überwachungsverfahren, nicht aber Emissionsgrenzwerte für CO<sub>2</sub>.

Zur Umsetzung der Rahmenrichtlinie 2007/46 wurde 2009 für Deutschland als Schnittstelle zwischen EG-Recht und deutschem Zulassungssystem die EG-FGV erlassen. Die EG-FGV transferiert die europäischen Regelungen der Richtlinie 2007/46 (EG) zur Schaffung eines unionsweiten Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen in deutsches Recht.

Im Anschluss an die Rahmenrichtlinie 2007/46 wurde mit der FZV 2011 die Zulassung von Fahrzeugen im öffentlichen Straßenverkehr für Deutschland neu geregelt.<sup>40</sup> Die materiellen Bau- und Betriebsvorschriften und die Vorschriften über nicht-zulassungspflichtige Fahrzeuge verblieben in der StVZO.

---

<sup>37</sup> Richtlinie 2007/46/EG vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie). Für zwei- oder dreirädrige Fahrzeugtypen gilt die Richtlinie 2002/37 (EG), für land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeuge Richtlinie 2003/37 (EG).

<sup>38</sup> Epiney/Heuck/Schleiss/ Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, Teil L. Verkehr, Rn. 330.

<sup>39</sup> VERORDNUNG (EG) Nr. 715/2007 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Juni 2007 über die Typengenehmigung 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

<sup>40</sup> Siehe hierzu Rebler, SVR 2010, 453.

Die FZV dient der Umsetzung der Richtlinie 1999/37/EG über Zulassungsdokumente für Fahrzeuge<sup>41</sup> die das Zulassungsverfahren (allerdings nicht abschließend) regelt.

Gem. § 3 Absatz 1 FZV dürfen Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen (also in Deutschland) nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind.

(1) Fahrzeuge dürfen auf öffentlichen Straßen nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind. Die Zulassung wird auf Antrag erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht oder eine Einzelgenehmigung erteilt ist und eine dem Pflichtversicherungsgesetz entsprechende Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung besteht. Die Zulassung erfolgt durch Zuteilung eines Kennzeichens, Abstempelung der Kennzeichenschilder und Ausfertigung einer Zulassungsbescheinigung.

Die Neuzulassung für den Verkehr in Deutschland erfolgt für die absolute Mehrheit der Fahrzeuge auf Grundlage der EU-Typengenehmigung. Die Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ wird durch die Übereinstimmungserklärung nachgewiesen, in deutschem Recht nach § 6 EG-FGV, in der Praxis EG-weit durch das sog. COC Formular (Certificate of Conformity). Egal wo also die EG-Typengenehmigung (dies ist die allgemeine Betriebserlaubnis) erteilt wurde, mit der (herstellerseits ausgefüllten) COC Erklärung wird daraus eine Betriebserlaubnis für das einzelne Fahrzeug als Voraussetzung für seine Zulassung in Deutschland.

Nur für weitere, oder veränderte Fahrzeuge regelt die StVZO noch die Erteilung von Betriebserlaubnissen. Für alle Betriebserlaubnisse (auch für die EG-Typengenehmigung, vgl. § 19 Abs. 7 StVZO) gilt: Die Betriebserlaubnis des (einzelnen) Fahrzeugs bleibt, wenn sie nicht ausdrücklich entzogen wird, bis zu seiner endgültigen Außerbetriebsetzung wirksam (§ 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO).

#### **4. Produktbezogene Regelung zur Harmonisierung des Binnenmarktes**

Für die weitere Einordnung und kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer rein deutschen Zulassungsregelung zur Erreichung von Klimaschutzziele ist beachtlich, dass Richtlinie 2007/46 (EG) und Verordnung 715/2007 (EG) zur (Teil-) Harmonisierung des Zulassungsverfahrens von Fahrzeugen in den Mitgliedstaaten erlassen wurden, und speziell für die Regelung der Erteilung einer Betriebserlaubnis von Kraftfahrzeugen.

Ausdrücklich sieht Artikel 10 der VO 715/2007 vor, dass „die nationalen Behörden aus Gründen, die die Emissionen oder den Kraftstoffverbrauch von Fahrzeugen betreffen... nicht ... die Zulassung verweigern [dürfen] oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme eines neuen Fahrzeugs untersagen, wenn das betreffende Fahrzeug dieser Verordnung und ihren Durch-

---

<sup>41</sup> ABl. L 138 vom 1.6.1999, S. 57, die durch die Richtlinie 2003/127/EG (ABl. L 10 vom 16.1.2004, S. 29) geändert worden ist.

führungsmaßnahmen entspricht, insbesondere den in Anhang I Tabelle 1 aufgeführten Euro-5-Grenzwerten bzw. den in Anhang I Tabelle 2 aufgeführten Euro-6-Grenzwerten.“

Ausweislich der Erwägungsgründe der maßgeblichen (Rahmen-)Richtlinie 2007/46 (EG) stützt sich diese - trotz der unstreitigen erheblichen Umweltrelevanz - allein auf (ex-) Artikel 95 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag), dessen Regelung sich seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon jetzt im Wesentlichen unverändert in Artikel 114 AEUV wiederfindet.<sup>42</sup> Auch die Verordnung 715/2007 (EG) hat ihre Grundlage in Artikel 114 AEUV.

Nach Artikel 114 Absatz 1 AUEV erlassen das Europäische Parlament und der Rat Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Dabei hat die Kommission „von einem hohen Schutzniveau“ u.a. für den Umweltschutz auszugehen.

Der Binnenmarkt fällt unter die geteilte Zuständigkeit der Europäischen Union nach Artikel 4 Absatz 2 lit. a AEUV<sup>43</sup>. Entsprechend des in Artikel 5 Absatz 3 EUV<sup>44</sup> niedergelegten Subsidiaritätsgrundsatzes wird die Union dann in diesen Bereich tätig, sofern und soweit die Ziele von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Unter (Rechts-)Angleichung iSd Artikel 114 AEUV ist die sachbezogene Annäherung nationaler Rechtsvorschriften an einem unionsrechtlich vorgegebenen Standard zu verstehen, deren Hauptanwendungsfall in der Beseitigung nationaler Rechtsunterschiede und der hierdurch bewirkten Wettbewerbsverzerrung besteht.<sup>45</sup> Regelungsgegenstand des Artikels Art 114 AEUV sind demnach Maßnahmen, die der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes dienen.<sup>46</sup>

Nach den Erwägungsgründen liegt das Ziel der Richtlinie 2007/46 entsprechend in der Vollendung des Binnenmarktes „durch die Einführung eines verbindlichen Systems gemeinschaftlicher Typgenehmigungen“ für alle Fahrzeugklassen, welches auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann.<sup>47</sup> Zielsetzung ist es, die technischen Anforderungen für Systeme, Bauteile, technische Einheiten und Fahrzeuge in Rechtsakten zu harmonisieren. Die Rechtsakte sollen v.a. auf eine hohe Verkehrssicherheit, hohen Gesundheits- und Umweltschutz, rationale Energienutzung und wirksamen Schutz gegen unbefugte Benutzung abzielen.<sup>48</sup> Mit seinen Verweis auf die spezifischen Einzelrichtlinien liegt der hauptsächliche Zweck darin, den Handel in der Union durch ein einheitliches Genehmigungsverfahren zu erleichtern und Binnenmarkthemmnisse abzubauen.<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup>Kahl, Callies/Ruffert EUV/AEUV, Artikel 114 AEUV, Rn. 4.

<sup>43</sup> siehe zum Begriff „Binnenmarkt“: Callies, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 4 AEUV, Rn. 4 ff.

<sup>44</sup> EUV: Vertrag über die Europäische Union

<sup>45</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114 AEUV, Rn. 13.

<sup>46</sup>von Danwitz, Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, Teil B II., Rechtsetzung und Rechtsangleichung, Rn. 114.

<sup>47</sup> Erwägungsgrund 3 der RL 2007/46 (EG)

<sup>48</sup> Erwägungsgrund 2 der RL 2007/46 (EG)

<sup>49</sup>Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2. Teil, Rn. 142.

Im Grunde dieselben Erwägungen finden sich in der Verordnung 715/2007, die die materiellen Emissionsanforderungen enthält,<sup>50</sup> nämlich das Ziel, die technischen Vorschriften für die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer Emissionen zu harmonisieren, um zu vermeiden, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften erlassen um ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. Zudem zielt die Verordnung auf eine erhebliche Verbesserung der Luftqualität sowie auf die Einhaltung der Luftverschmutzungsgrenzwerte, insb. einer Minderung der Stickstoffoxidemission bei Dieselfahrzeugen.

Mit dem System der EG-Typengenehmigung wird diese letztlich alleinige Grundlage für die Betriebsgenehmigung neuer Kfz im Binnenmarkt, also allen Mitgliedstaaten der EU. Die Mitgliedstaaten müssen die Zulassung, den Verkauf oder das Inverkehrbringen neuer Fahrzeuge grundsätzlich dann ermöglichen, wenn sie den unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Demzufolge sollen die Mitgliedstaaten nicht berechtigt sein, den Betrieb von weiteren Voraussetzungen abhängig zu machen.<sup>51</sup> Die Berufung auf andere, etwa umweltpolitische Gründe im Hinblick auf eine Genehmigungsverweigerung scheidet aufgrund des abschließenden Charakters der Ausnahmvorschrift aus.<sup>52</sup> Dies gelte insbesondere für strengere Emissionsgrenzwerte<sup>53</sup> Hierauf wird im Weiteren zurück zu kommen sein.

## 5. CO<sub>2</sub>- Emissionsgrenzwerte für die Neuwagenflotte

Separat vom System der Betriebserlaubnis über die Typengenehmigung legt das europäische Recht in der Verordnung VO (EG) Nr. 443/2009<sup>54</sup> (geändert 2014)<sup>55</sup> spezifische Grenzwerte für Emissionen bestimmter Fahrzeugkategorien fest, nicht aber als Grundlage für die Betriebserlaubnis bzw. Zulassung des einzelnen Fahrzeugs. Ziel der Verordnung ist langfristig die Energieeffizienz der Kraftfahrzeugflotte zu steigern und den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu senken.<sup>56</sup> Die Verordnung 443/2009 dient primär dem Klima- und Umweltschutz und basiert insofern auf den europäischen Kompetenztiteln hierzu, Artikel 192 AUEV.<sup>57</sup> Klima oder -Umweltschutzmaßnahmen sind ein grundsätzlich anerkannter Allgemeinwohlbelang (vgl. Art. 3 Abs. 3 und 11 AEUV).

Die Verordnung richtet sich an die Fahrzeughersteller. Für die jeweiligen Neuwagenflotten eines Herstellers werden in der Verordnung durchschnittliche Emissionsvorgaben festgelegt, die nicht überschritten werden dürfen. Nach Artikel 8 der Verordnung erfassen die Mitgliedstaaten die Angaben über alle neuen PKW, die in ihren Hoheitsgebieten neu zugelassen werden. Mit diesen Daten berechnen die Mitgliedsstaaten nach Anhang II, Teil B dann die durch-

---

<sup>50</sup> Erwägungsgründe Nr. 1, 2, 6, 27 der VO 715/2007 (EG).

<sup>51</sup> Epiney/Heuck/Schleiss/ Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, Teil L. Verkehr, Rn. 329.

<sup>52</sup> Epiney/Heuck/Schleiss/ Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, Teil L. Verkehr, Rn. 336 mVa EuGH Ur. v. 29.5.1997-C 329/95, Slg. 1997, I-2675, Rn. 17ff-VAG Sverige.

<sup>53</sup> Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2. Teil, Rn. 142.

<sup>54</sup> Verordnung (EG) Nr. 443/2009 vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen.

<sup>55</sup> Verordnung 333/2014 vom 11.3.2014.

<sup>56</sup> Vgl. Schmidt-Kötters/Held, NVwZ 2009, 1390.

<sup>57</sup> Martinez, Callie/Ruffert, EUV,AEUV, Artikel 91 AEUV, Rn. 30.

schnittliche Masse und spezifische CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer PKW. Diese Daten werden der Kommission übermittelt und diese berechnet dann die durchschnittlichen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie die Zielvorgabe im vorangegangenen Kalenderjahr und die Differenz dazwischen für jeden Hersteller. Bei Verstoß gegen den durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenzwert haben die Hersteller eine Umweltabgabe in Form einer Strafe zu zahlen, berechnet nach Art 9 der Verordnung. Dies hat keinen Einfluss auf den tatsächlichen Betrieb der Fahrzeuge oder ihre Betriebserlaubnis.

Die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Neuwagenflotte eines Herstellers soll so auf 120 g CO<sub>2</sub>/km ab dem Jahre 2012 begrenzt werden, ab dem Jahr 2020 gilt ein Flottengrenzwert von 95 g CO<sub>2</sub>/km. Über weitere Anforderungen wird derzeit in den europäischen Gremien beraten, und eine entsprechende Mitteilung der Kommission ist für den 08. November 2017 vorgesehen.<sup>58</sup>

Dadurch, dass die Emissionsvorgaben aber für die Neuwagenflotte insgesamt und nicht für die einzelnen Fahrzeuge gelten, können bestimmte Fahrzeugtypen der jeweiligen Fahrzeugflotte höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen aufweisen, solange die durch niedrigere CO<sub>2</sub>-Emissionen anderer Fahrzeugtypen ausgeglichen werden.

### **III. Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zur Abweichung von dem EG-Typengenehmigungsverfahren bzw. der CO<sub>2</sub>-Flottenverordnung**

Für das im Anhang formulierte Verbot von Neuzulassungen von PKW mit Verbrennungsmotor ab dem 1.1.2025 in § 3 FZV ist aufgrund der umfangreichen Harmonisierung der „Ware“ Kraftfahrzeug durch das System der EG-Typengenehmigung mit Emissionsgrenzwerten nunmehr zu prüfen, inwieweit den einzelnen Mitgliedstaaten ein Handlungsspielraum verbleibt.

Das Unionsrecht hat im Fall eines Konflikts mit nationalen Vorschriften grundsätzlich Anwendungsvorrang. Dem (Sekundär-)Recht der EU, also den Verordnungen und Richtlinien, kommt demnach eine „Sperrwirkung“ zu mit der Folge, dass allein der sekundärrechtlich definierte Schutzstandard maßgeblich ist und insofern ein nationaler Handlungsspielraum gerade nicht mehr besteht.<sup>59</sup> Alle innerstaatlichen Stellen sind verpflichtet, dem EU-Recht widersprechende nationale Vorschriften nicht anzuwenden, bzw. zu schaffen. Maßgeblich für die Bestimmung der verbleibenden nationalen Handlungsspielräume ist demnach der Stand des Unionsrechts selbst.<sup>60</sup>

Soweit unionsrechtliche Regelungen vorliegen, können die Mitgliedstaaten nur noch tätig werden, soweit ihnen durch das EU-Recht inhaltliche Entscheidungsspielräume eröffnet werden. Das kann zum einen etwa in der Umsetzung einer EU-Richtlinie liegen, darf zum ande-

---

<sup>58</sup> Die EU Kommission arbeitet gegenwärtig an der Fortschreibung der CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte Verordnung nach 2025. Eine Kommunikation der Kommission ist für den 8. November 2017 angekündigt. Diskutiert wird auch ob die Flottengrenzwerte durch eine Quote für Nullemissionsfahrzeuge ergänzt werden soll.

<sup>59</sup> Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 1. Teil, Rn. 90.

<sup>60</sup> Scherer/Heselhaus, Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, Teil O Umweltrecht, Rn.129.

ren aber auch vom EU-Sekundärrecht abweichen, wenn den Mitgliedstaaten entsprechende Spielräume durch primärrechtliche- oder sekundärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln eingeräumt wurden.<sup>61</sup> Schutzverstärkungsklauseln durchbrechen die von einer abschließenden Harmonisierung ausgehende Sperrwirkung.<sup>62</sup>

Ein europarechtliches Verbot einer mitgliedstaatlichen Regelung kann also nur dann entstehen, wenn ein Unionsakt den von der Abweichung betroffenen Bereich abschließend regeln soll, oder eine Kollision zwischen den darin enthaltenen Vorgaben und der nationalen Verstärkungsmaßnahme gegeben ist.

Grundsätzlich können an dieser Stelle zwei Auffassungen vertreten werden...

1. Eine Abweichung von den Vorgaben der RL Richtlinie 2007/46 und VO 715/2007 liegt vor, weil diese gemeinsam das Ziel einer vollständigen Harmonisierung von Emissionsanforderungen an die unter die Richtlinie fallenden Fahrzeuge intendieren.
2. Eine Abweichung erfolgt nicht, da CO<sub>2</sub> auf der Ebene des einzelnen Fahrzeugs als Produktanforderung weder in der Richtlinie noch der Verordnung geregelt ist.

Die Auswertung der Erwägungsgründe und Entstehungsgeschichte der Regelungen zeigt, dass die EG-Typengenehmigung selbst abschließend die technischen Anforderungen an in der EU zuzulassenden PKW enthalten sollte. Dafür spricht auch Artikel 10 der VO 715/2007, wobei allerdings deren Festlegungen der Emissionsgrenzwerte sich ausdrücklich nicht auf CO<sub>2</sub> Emissionen beziehen, wie Erwägungsgrund 7 zeigt:

„Bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten ist es wichtig zu berücksichtigen, wie sie sich auf die Märkte und die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller auswirken, welche direkten und indirekten Kosten den Unternehmen durch sie entstehen und welchen Nutzen in Form von Anregung von Innovation, Verbesserung der Luftqualität, Senkung der Gesundheitskosten und Gewinn zusätzlicher Lebensjahre sie bringen und welche Gesamtwirkung sie auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen haben.“

Die Tatsache, dass die EU Flottenverordnung für CO<sub>2</sub> eine andere Regelungsebene wählt als die Typengenehmigung (technische Zulassung) könnte zudem Hinweis dafür sein, dass der CO<sub>2</sub> Verbrauch von Fahrzeugen generell nicht als technische Anforderung („Emission“, vgl. Art. 10 der VO 715/2007) geregelt werden sollte.

Aufgrund der nur sehr wenigen vorliegenden Urteile des EuGH zum Thema Schutzverstärkung kann eine Methodik zur Prüfung, ob und unter welchen Umständen eine abschließende Regelung mit Sperrwirkung vorliegt, nur begrenzt als etabliert angenommen werden. Die Li-

---

<sup>61</sup>Scherer/Heselhaus, Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, Teil O Umweltrecht, Rn.129.

<sup>62</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 40.

teratur tendiert wohl dazu anzunehmen, dass produktbezogene Regelungen für PKW grundsätzlich voll harmonisiert sein sollen.

Beide Optionen werden daher im Weiteren geprüft.

## 1. Schutzverstärkungsklausel Art 114 AEUV

In Betracht kommen sekundärrechtliche Schutzklauseln (aus den relevanten Richtlinien und Verordnungen selbst<sup>63</sup>) sowie aus dem Primärrecht, hier also maßgeblich auf Grundlage des Artikel 114 AEUV.

Eine Schutzverstärkung auf Grundlage der Verordnung 715/2007 kommt nicht in Betracht, da sie für CO<sub>2</sub> keine Grenzwerte enthält.

In Kapitel XII der RL 2007/46 (EG) finden sich Bestimmungen zu Schutzklauseln. Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass neue Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr darstellen oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährden, obwohl sie den für sie geltende Anforderungen entsprechen oder ordnungsgemäß gekennzeichnet sind, so kann er (der Mitgliedstaat) die Zulassung solcher Fahrzeuge oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme solcher Fahrzeuge, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten in seinem Hoheitsgebiet für eine Dauer von höchstens sechs Monaten untersagen.<sup>64</sup>

Ein dauerhaftes Verbot mit Bestand lässt sich aber wegen des eindeutigen Wortlauts bzgl. der Befristung nicht herleiten.

Auch Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie ist nicht anwendbar. Hiernach kann bereits die Erteilung einer EG-Typengenehmigung verweigert werden, wenn ein Mitgliedstaat feststellt, dass trotz Einhaltung der erforderlichen Bestimmungen das Fahrzeug ein erhebliches Risiko für den Straßenverkehr darstellt oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährdet. Denn hier handelt es sich bereits um die Versagung der Typengenehmigung an sich. Diese ist wiederum als Betriebserlaubnis vorgeschaltete Voraussetzung für die Zulassung im Mitgliedstaat. Da die Typengenehmigung aber in jedem Mitgliedstaat ausgegeben werden kann und aufgrund der verschiedenen Produktionsstandorte von Kfz in der Union auch wird, kann hierdurch das endgültige Verbot von Zulassungen innerhalb eines einzelnen Mitgliedstaates nicht erreicht werden.

Die EU-Flottenverordnung 443/2009 lässt strengere einzelstaatliche Maßnahmen eher nicht zu (28. Erwägungsgrund), sie ist aber dann hier nicht relevant, wenn man davon ausgeht, dass es sich bei dem Zulassungsverbot ab 1.1.2025 um eine technische Regelung handelt, die unter die Rechtsakte zur EG-Typengenehmigung fällt.

---

<sup>63</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 Rn. 77.

<sup>64</sup> Artikel 29 RK 2007/46 (EG).

In Betracht kommt daher vorliegend Artikel 114 Abs. 4-6 AEUV, auch wenn aufgrund der deutlichen Umweltschutzzielrichtung zumindest bei Verordnung 417/2007 auch Art 192 (Umwelt) in Betracht käme.<sup>65</sup> Das Bestehen sekundärrechtlicher Schutzklauseln entfaltet keine Ausschlusswirkung gegenüber der Möglichkeit, die primärrechtlichen Schutzklauseln heranzuziehen.<sup>66</sup> Selbst wenn also die oben beschriebene Möglichkeiten nach RL 2007/46 (EG) keine Wirkung entfaltet, kann der Mitgliedsstaat sich direkt auf die Verträge berufen.

Nach 114 Absatz 5 AEUV teilt ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit. Die Kommission beschließt binnen sechs Monaten nach Mitteilung die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen zu billigen oder abzulehnen, nachdem sie geprüft hat, ob sie ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und ob sie das Funktionieren des Binnenmarkts behindern. Erlässt die Kommission innerhalb dieses Zeitraums keinen Beschluss, so gelten die genannten einzelstaatlichen Bestimmungen als gebilligt (Absatz 6).

Die Norm regelt somit die Einführung neuerer, strengerer nationaler Regeln nach Erlass der fraglichen Harmonisierungsmaßnahme. Die Einführung solcher schutzverstärkenden nationaler Maßnahmen unterliegt materiellen Voraussetzungen, die im Folgenden dargestellt werden:

#### **a) Schutzverstärkende Maßnahme aus Gründen des Umweltschutzes**

Die Schutzverstärkungsklausel des Art. 114 Abs. 5 AEUV erlaubt ausschließlich eine Schutzerhöhung.<sup>67</sup> Dies impliziert, dass hierunter nur „verstärkende Maßnahmen“, nicht „andere Maßnahmen“ zu verstehen sind. Anderen Maßnahmen stünde ggf. die Sperrwirkung des Unionsrechts entgegen, sofern das Unionsrecht den betroffenen Politikbereich abschließend regelt. Die Abgrenzung zwischen „verstärkender Maßnahme“ von „anderen Maßnahmen“ wird anhand der jeweiligen Zielrichtung vorgenommen, also ob die nationalen Maßnahmen dieselbe Ausrichtung wie die bereits bestehenden europäischen verfolgen.<sup>68</sup> Bei der Formulierung zusätzlicher bzw. strengerer Genehmigungsvoraussetzungen in Hinblick auf die EG-Typengenehmigung dürfte dies zu bejahen sein.<sup>69</sup> Als Schutzziel kommt in Anbetracht der Problematik von Emissionsgrenzwerten bzw. des Emissionsausstoßes nur das umweltpolitische Anliegen in Betracht, nämlich konkret die Erreichung von mittel- und langfristigen Kli-

---

<sup>65</sup>Zur Problematik der Doppelabstützung auf zwei Kompetenztitel, namentlich der Umweltkompetenz nach Artikel 192 AEUV: Epiney, aaO, Rn.95. Die RL 2007/46 und die VO 715/2007 nennen in ihren Erwägungsgründen auch den Umweltschutz, stellen aber eindeutig die Binnenmarktharmonisierung in den Vordergrund. Insofern wird davon ausgegangen, dass Artikel 114 AEUV alleinige Grundlage ist. Zur Frage, welche Rolle die Umweltkompetenz der EU ferner für das Verbot spielt, siehe Teil IV.

<sup>66</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114, Rn. 80; so auch Tietje, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, AEUV Art. 114, Rn. 232.

<sup>67</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114, Rn. 50.

<sup>68</sup>Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 1. Teil, Rn. 98.

<sup>69</sup>Epiney, aaO., Rn. 98.

maschutzzielen und die Sicherung des deutschen Beitrags zur Einhaltung des Ziels, die Temperaturerhöhung global auf 1,5°C zu begrenzen. Unter den Begriff „Umweltschutz“ fällt auch der globale Klimaschutz.<sup>70</sup> Ausdrücklich ist auch die Flottenverordnung zur Erreichung von Klimaschutzzielen erlassen.

Ausweislich der oben dargelegten Erwägungsgründe liegt die Zielrichtung der EG-Typengenehmigung in der Schaffung eines einheitlichen Genehmigungssystems und in der Vereinheitlichung technischer Betriebsvoraussetzungen. Insbesondere liegen die technischen Standards in Bezug auf Verkehrssicherheit und Gesundheit- und Umweltschutz im Vordergrund. Das Verbot der Zulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren verfolgt ebenfalls diese Zielrichtung, zudem in verstärkender Weise. Die Genehmigungsvoraussetzungen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis würden im technischen Sinne nochmals „nach oben“ korrigiert. Fahrzeuge müssten, um eine Betriebserlaubnis zu erhalten, gar keinen Otto- oder Dieselmotor mehr vorweisen, sondern ein klimafreundlicheres Betriebssystem.

Wie oben dargestellt, fahren Fahrzeuge ohne Verbrennungsmotoren faktisch CO<sub>2</sub>-frei, emittieren auch kein Stickoxide und nur sehr geringe Mengen von Feinstaub. Die grundsätzliche umweltschutzverstärkende Wirkung dürfte daher außer Frage stehen. Da die Erwägungsgründe der Richtlinie den Zusammenhang zwischen den Emissionsgrenzwerten und der Umweltverschmutzung selbst thematisieren und als Begründung heranziehen, ergibt sich die Schutzverstärkung des Zulassungsverbots letztlich aus den Begründungen des Unionrechts selbst.

#### **b) Kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung, keine verschleierte Handelsbeschränkung**

Die nationale Schutzverstärkungsklausel darf kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Handelsbeschränkung sein.<sup>71</sup> Dieser in Artikel 36 Absatz 2 AEUV zur Warenverkehrsfreiheit normierte Grundsatz wird im Allgemeinen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zugerechnet, der bei Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit ebenfalls zu beachten ist.<sup>72</sup> Das Zulassungsverbot stellt eine Absatzbeschränkung dar, indem es als Produktzulassungsregel die Ware „Fahrzeug“ einem nationalen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren unterwirft und somit eine mittelbare Diskriminierung der Warenverkehrsfreiheit darstellt.<sup>73</sup> Der Umweltschutz ist als zwingendes Erfordernis für das Allgemeine Interesse als ungeschriebene Rechtfertigungsschranke<sup>74</sup> anerkannt.<sup>75</sup> Hinsichtlich der hieraus folgenden Verhältnismäßigkeitsprüfung wird auf das oben Aufgeführte verwiesen. Dennoch sind die Merkmale „Willkür“ und „Verschleierung“ kurz zu prüfen.

---

<sup>70</sup> „Es ist einhellige internationale Auffassung, dass der Begriff des Schutzguts der Umwelt weit zu verstehen ist und das Klima als wichtiges globales Gemeingut hinzuzählt. EU-weit statuiert Art. 37 Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine leistungsgewährende Pflicht zum Umweltschutz sowie zur umweltfreundlichen Auslegung des EU- und nationalen Rechts“ (Jarass, Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, ZUR 2011, 563–565).

<sup>71</sup> Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114, Rn. 56.

<sup>72</sup> Kingreen, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 34 AEUV, Rn. 101.

<sup>73</sup> Kingreen, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 34 AEUV, Rn. 142.

<sup>74</sup> Kingreen, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 34 AEUV, Rn. 191.

<sup>75</sup> Kingreen, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 34 AEUV, Rn. 214.

Eine willkürliche Diskriminierung ist nur bei eindeutigen Fällen gegeben, z.B., wenn ein Mitgliedstaat einräumt, nicht den Schutz eines der in Art. 36 S.1 AEUV aufgezählten Rechtsgüter, sondern die Förderung der einheimischen Erzeugnisse zu verfolgen.<sup>76</sup> Eine verschleierte Beschränkung ist ferner nur gegeben, wenn der betreffende Mitgliedstaat durch vorgeschobene Gründe protektionistische Ziele verfolgt.<sup>77</sup>

Von vorgeschobenen Gründen und/oder offensichtlichen Diskriminierungen kann vorliegend nicht gesprochen werden. Entscheidend ist aus hiesiger Sicht ohnehin, dass sich das Verbot auf eine Warengruppe erstreckt und kein spezifisches Kraftfahrzeug-Modell ausschließt, sondern vielmehr Kraftfahrzeuge im oben definierten Sinne, also alle der Fahrzeugklassen M1, N1 und L unabhängig vom Hersteller umschließt. Eine undifferenzierte Benachteiligung eines bestimmten Fahrzeugtyps als „Ware“ kann daher nicht angenommen werden.

Ferner ist keine protektionistische Wirkung durch das Verbot festzustellen. Dies wäre der Fall, wenn durch das Verbot die deutschen Hersteller gegenüber der europäischen Konkurrenz einen Vorteil erlangten. Das Gegenteil dürfte der Fall sein. Der Anteil deutscher Auto-Marken bei der Zulassung neuer Fahrzeuge in Deutschland lag 2017 bei 64,8 Prozent.<sup>78</sup> Damit dominieren die deutschen Autobauer den hiesigen Absatzmarkt. Bei einem Bestand von 62,6 Millionen Kraftfahrzeugen (Kfz) zum 01.01.2017 lag der Bestand an Elektro-Pkw aber gerade einmal bei 34.022 Stück.<sup>79</sup> Elektrofahrzeuge bleiben demnach beim deutschen Absatzmarkt – und folglich in der Produktion – eine Randerscheinung. Gerade die deutschen Autobauer wären daher bei einem Verbot zu umfangreichen Umstrukturierungen ihrer Produktion und zur Umorientierung auf Elektrofahrzeuge in den nächsten 12 Jahren angehalten, da andernfalls einschneidende Umsatzeinbußen zu befürchten sind.

### **c) Neue wissenschaftliche Erkenntnisse**

Die einzelstaatliche Bestimmung (Verbot) muss auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein. Mit Erkenntnis ist gemeint, dass zumindest durch neue Stellungnahmen, z.B. wissenschaftlicher Gremien, fundierte Zweifel vorgetragen werden können, dass das unionsrechtlich vorgesehene Schutzniveau (nicht mehr) ausreicht, um die Zielsetzung (Umweltschutz) zu erreichen. Die Erkenntnisse müssen objektiv nachvollziehbar sein, dürfen sich also nicht in subjektiven Meinungen erschöpfen. Demgegenüber ist eine lückenlose, beweisbare Kausalitätskette nicht gefordert. Das Erfordernis der Neuheit bedeutet, dass die Erkenntnisse erst nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahmen bekanntgeworden sind.<sup>80</sup>

Seit der Einführung der EU Verordnung zu CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerten 2009 und ihrer Fortschreibung im März 2014 hat sich die Situation in mehrerlei Hinsicht verschärft: Gerade im Verkehrssektor wurden die notwendigen Emissionsminderungen nicht vorgenommen. Effizienzgewinne im Pkw-Bereich wurden durch eine steigende Zahl von Fahrzeugen, die im

---

<sup>76</sup>Leible/T. Streinz, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Artikel 34 AEUV, Rn. 52.

<sup>77</sup>Leible/T. Streinz, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Artikel 34 AEUV, Rn. 53.

<sup>78</sup>[https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/bestand\\_node.html](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/bestand_node.html)

<sup>79</sup>[https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/b\\_jahresbilanz.html?nn=644526](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/b_jahresbilanz.html?nn=644526)

<sup>80</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114, Rn. 63; Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 1. Teil, Rn. 105.

Schnitt auch zunehmend schwerer und stärker motorisiert wurden, wieder aufgefrischt. So wird derzeit sogar befürchtet, dass viele Autohersteller nicht in der Lage sein werden, das ab 2020 geltende 95g - Ziel einzuhalten.<sup>81</sup> Diese Versäumnisse machen es notwendig, die Emissionsreduktionen in immer kürzerer Zeit zu erreichen.

Zudem hat die Wissenschaft immer bessere Erkenntnisse über die negativen Auswirkungen des Klimawandels – die Veröffentlichung des letzten Sachstandsberichts des IPCC wurde im September 2014 abgeschlossen. Diese Erkenntnisse haben die Staatengemeinschaft dazu bewogen, beim Klimagipfel in Paris das Ambitionsniveau beim Klimaschutz zu steigern: Im Abkommen von Paris wurde erstmals festgelegt, die Erwärmung bis zum Ende des Jahrhunderts deutlich unter 2°C zu begrenzen und Anstrengungen zu unternehmen, 1,5°C zu erreichen. Mit dem Klimaschutzplan 2050 reagierte die Bundesregierung 2016 auf dieses gesteigerte Ambitionsniveau und formuliert das „Leitbild der weitgehenden Treibhausgasneutralität bis Mitte des Jahrhunderts.“<sup>82</sup> Um diese ambitionierten Ziele trotz der bisherigen Versäumnisse zu erreichen, reichen Flottengrenzwerte alleine nicht mehr aus.

#### **d) Spezifisches (Umwelt-)Problem des Mitgliedstaats**

Ferner muss für die Umwelt des betreffenden Mitgliedstaates eine spezifische problematische Bedingung bestehen, welches sich zumindest mittelbar zu einem Problem für die Umwelt entwickelt. Es ist nicht zu verlangen, dass sich das Problem nur in dem betreffenden Mitgliedstaat zeigt, also exklusiv nur dort auftritt. Nach Sinn und Zweck der Schutzverstärkungsklausel ist vielmehr auf den Unionsdurchschnitt abzustellen. Im Focus ist die Spezifität von Umständen im Mitgliedstaat zu stellen. Davon kann nicht ausgegangen werden, wenn sich das Problem im Großen und Ganzen in sämtlichen Mitgliedstaaten stellt und sich folglich für harmonisierende Lösungen auf Unionsebene anbietet.<sup>83</sup>

Es ist zudem davon auszugehen, dass auch der EuGH an dieser Stelle keine zu hohen Anforderungen stellen würde, zumal zumindest einer der relevanten Sekundärrechtsakte auf das Umweltschutzkapitel gestützt ist (die CO2 Flottenverordnung) und in der dort anwendbaren Schutzverstärkungsklausel (Art 193) dieses Tatbestandsmerkmal nicht enthalten ist. Inhaltlich (im Hinblick auf CO2) handelt es sich vorliegend eher um eine Schutzverstärkung gegenüber der Flottenverordnung 443/2009 und nicht gegenüber den Emissionsgrenzwerten der Verordnung 715/2007 (Euro 5 und 6).

Art 193 AEUV lautet:

„Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 192 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten o-

---

<sup>81</sup>PA Consulting (2017): The CO<sub>2</sub> emissions challenge: Some carmakers are running late in the race to 2021 <http://www.paconsulting.com/insights/the-co2-emissions-challenge/>

<sup>82</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, S. 7. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan\\_2050\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf)

<sup>83</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114, Rn. 64; Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 1. Teil, Rn. 109.

der zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.“

– ist also deutlich weiter und offener als Art 114 AEUV.

Das reale und ausreichende „spezifische Problem“ Deutschlands ist vorliegend aber ohnehin die Notwendigkeit der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele.

Deutschland hat sich verpflichtet bis 2030 seine CO<sub>2</sub>-Emissionen um 55 Prozent zu reduzieren. Dies ist vor allem deshalb Anlass zur Schutzverstärkung, weil derzeit als sicher gilt, das auch das kurzfristige Ziel, bis 2020 eine 40% Reduktion von Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 zu realisieren, verfehlt wird, wenn nicht weitere Maßnahmen ergriffen werden: Im Jahr 2016 lag die Emissionsminderung bei -28 Prozent verglichen mit 1990.

Der im April 2017 vorgelegte Klimaschutz-Projektionsbericht der Bundesregierung prognostiziert, dass die bereits beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen dazu führen, dass die Emissionen bis zum Jahr 2020 nur um 35 Prozent sinken.<sup>84</sup> und aktuelle Berechnungen zeigen sogar, dass bis 2020 bestenfalls ein Minus von 32,5 Prozent zu erwarten ist; schlimmstenfalls nur 31,7 Prozent.<sup>85</sup>

Übereinstimmend erklären Klimaschutzplan 2050, die Projektionsberichte der Bundesregierung und wissenschaftliche Studien wie zuletzt die des Wuppertal Instituts<sup>86</sup>, dass für 2030 noch weitere erhebliche weitere Anstrengungen im Verkehrsbereich erforderlich sind. Die Frage, ob dieses Ziel auch durch andere, weniger stark in den freien Warenverkehr eingreifende Regelungen erreicht werden kann, ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit und nicht an dieser Stelle zu erörtern.

Auch das gesetzte Sektorenziel für den Verkehrssektor für 2030 ist mit den derzeitigen Maßnahmen nicht zu erreichen. Dies ergibt sich u.a. aus Modellierungen des Umweltbundesamtes, die dafür die Notwendigkeit von mindestens 12 Mio. Elektrofahrzeugen auf der Straße sehen<sup>87</sup> – dieses Ziel ist durch den Verbot der Neuzulassungen erreichbar.

Dabei ist im Übrigen auch unbeachtlich, ob Deutschland auch im Rahmen der EU Lastenverteilung zur Erreichung der Pariser Klimaschutzziele<sup>88</sup> dasselbe Klimaschutzziel zugesprochen wird oder ein geringeres – ein nationales Klimaschutzziel ist auf Grundlage des Art 192, 193

---

<sup>84</sup> Details mit weiteren Nachweisen in: Agora Energiewende, Das Klimaschutzziel von -40 Prozent bis 2020: Wo landen wir ohne weitere Maßnahmen?, September 2017, [www.agora-energiewende.de](http://www.agora-energiewende.de)

<sup>85</sup> Vgl. etwa Süddeutsche Zeitung, Deutschland hinkt seinem Klimaziel hinterher, 11.10.2017

<sup>86</sup> Fn. 8.

<sup>87</sup> UBA Texte 54/2017 und „Studie: Klimaschutzbeitrag des Verkehrs bis 2050“ 2016; beides: , [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

<sup>88</sup> Die neue „Effort Sharing Regulation“ ist noch in der politischen Verhandlung auf EU Ebene, vgl. etwa <https://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/23783-eu-staaten-wollen-loechrigen-klimaschutz>

AEUV immer zulässig, zumal das Abkommen von Paris Deutschland eine eigene völkerrechtliche Verantwortung zuschreibt, das Temperaturziel von 1,5 °C anzustreben.

Zudem hat Deutschland im Hinblick auf die durch den Straßenverkehr verursachten Partikelemissionen sowie Stickstoffdioxid ein erhebliches Zielerreichungsproblem in Bezug auf die materiellen Luftqualitätsziele. Nach einem Urteil des EuGH<sup>89</sup> wären konkret alle relevanten Daten bzgl. der Immissionssituation zu beachten um festzustellen, ob in dem Mitgliedstaat die Situation im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten gravierender ist, insb. durch das Bestehen von Ballungsgebieten, Siedlungsdichten oder einem hohen Verkehrsaufkommen. Auch ein spezifisches Kaufverhalten der nationalen Verbraucher im Mitgliedstaat stellt eine Spezifikation dar.<sup>90</sup> Maßgeblich dient die Schutzverstärkung aber dem Klimaschutz, weshalb dies nicht weiter ausgeführt wird.

### **e) Nachträglichkeit des Problems**

Zuletzt verlangt der Wortlaut des Artikel 114 Absatz 5 AEUV, dass das (spezifische) Problem sich erst nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahmen ergeben hat. Hierbei ist nicht auf den abstrakten „Entstehungszeitpunkt“ des Problems abzustellen, sondern auf den Zeitpunkt der Kenntnisnahme des Problems bzw. seiner Dimension. Hierbei ist v.a. entscheidend, ob auf Grundlage des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes bei Erlass der Harmonisierungsmaßnahmen das Problem hätte bekannt sein müssen, es bei Erlass des Unionrechts insofern Berücksichtigung gefunden hat oder hätte finden können.

Bereits im September 2010 (und also vor der Novelle der Flottenverordnung im März 2014) hat die Bundesregierung ein Energiekonzept<sup>91</sup> entwickelt, das neben dem 40 %-Ziel für das Jahr 2020 auch ein 80 bis 95 %-Minderungsziel bis 2050, Zwischenziele für 2030 und 2040 sowie zahlreiche weitere Effizienz- und Ausbauziele für erneuerbare Energien enthält.

Sektorziele allerdings und Konkretisierungen im Hinblick auf die konkrete Erfüllung des Pariser Abkommens gibt es erst seit Aufstellung des Klimaschutzplan 2050, dieser wurde am 14.11.2016 verabschiedet, also zeitlich nach allen hier relevanten Sekundärrechtsakten.

Neben einem Leitbild für 2050 beschreibt der Klimaschutzplan 2050 für alle Sektoren Transformationspfade und unterlegt das Zwischenziel für 2030 mit konkreten Reduktionsschritten und Maßnahmen. Für den Verkehr sind hier minus 40-42 Prozent gegenüber 1990 vorgesehen. Das derzeitige Emissionsniveau aus dem Verkehrssektor ist praktisch identisch mit dem Niveau aus 1990 (siehe auch die Grafik am Anfang der Studie). Der bisherige Reduktionserfolg ist also faktisch null.

---

<sup>89</sup> EuGH, Rs. C-405/07 P, Slg. 2008, I-8301.

<sup>90</sup> Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114, Rn. 64.

<sup>91</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

Zeitlich nach den Sekundärrechtsakten wurde auch das Pariser Klimaabkommen (Paris Agreement) verabschiedet, und zwar am 12. Dezember 2015. Deutschland und die EU haben es im April 2016 unterzeichnet und dann ratifiziert, und am 4. November 2016 ist es Kraft getreten. Insgesamt ist dieses Merkmal also im Hinblick auf die Schutzverstärkung eindeutig erfüllt.

#### **f) Verhältnismäßigkeit**

Die nationale Schutzverstärkung muss insgesamt verhältnismäßig sein. Das Erfordernis der Nicht-Behinderung des Funktionierenden Binnenmarktes aus Artikel 114 Abs. 6 UA 1 AEUV wird im Allgemeinen als Verweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstanden.<sup>92</sup>

Die Schutzverstärkung ist verhältnismäßig, wenn sie zur Zielerreichung geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist (Angemessenheit). Die Mitgliedstaaten verfügen hierbei über einen weiten gesetzgeberischen Beurteilungsspielraum, sowohl im Hinblick auf die Zieldefinition als auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit. Im Rahmen der Prüfung ist der ökonomischen Eingriffsintensität im Rahmen einer Prognoseentscheidung der zu erwartende nichtökonomische Schutzgewinn im Wege einer Güterwägung gegenüberzustellen.<sup>93</sup> Bei der Abwägung ist das umweltrechtliche Grundprinzip der Vorsorge aus Artikel 191 Absatz 2 AUEV heranzuziehen.<sup>94</sup>

Ziel der vorgelegten Regelung ist der vollständige Ausstieg aus der Zulassung von treibhausgas-emittierenden Fahrzeugen. Zur Zielerreichung ist die Regelung, die eine Zulassung verbietet, objektiv geeignet, auch wenn auch nach 2025 Fahrzeuge auf deutschen Straßen fahren werden, die CO<sub>2</sub> emittieren.

Fraglich könnte sein, ob sie auch erforderlich ist: Maßgeblich ist hier vor allem, ob nicht andere, weniger eingriffsintensive Maßnahmen in Betracht kommen. Wie bereits oben beschrieben, ist eine unverbindliche oder rein quantitative Quote (1 Millionen Elektro-Autos auf deutschen Straßen) bereits ungeeignet, weil sie keinerlei Gewähr für die Zielerreichung bietet. Möglich wäre lediglich eine verbindliche Quote (ggf. mit Zwischenzielen) für emissionsfreie Fahrzeuge, mit einem 100% Ziel bis 2025.

Nach diesseitiger Auffassung wäre eine solche Quote von gleicher Eingriffsintensität, und ebenfalls als „Maßnahme gleicher Wirkung“ unter dem Gesichtspunkt der Schutzverstärkung zu prüfen. Eine Quote wäre zudem weniger effektiv, weil sie als Maßnahme, die sich an die Händler richtet, ebenso wie die EU CO<sub>2</sub> Flottenverordnung umgesetzt werden müsste. Ein Verstoß würde also lediglich mit Bußgeldern geahndet. In der Zielerreichung ist die Maßnahme also weniger geeignet. Zudem stellt sich die Frage, wie sie rein national umsetzbar ist neben dem weiter bestehenden EU-weiten Flottenmodell.

---

<sup>92</sup>Epiney, aaO.,Rn. 100.

<sup>93</sup>Kahl, Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Artikel 114, Rn. 54.

<sup>94</sup>Epiney, aaO.,Rn. 112.

Eine weitere mögliche Maßnahme ist etwa die Anpassung der KFZ Steuer. Dieses Instrument hat sich aber in der Vergangenheit als wenig wirksam erwiesen – Steuerfreiheit für Elektroautos ist bereits hergestellt. Eine klare Zielerreichung ist hiermit nicht zu garantieren.

Denkbar wäre auch eine nachträgliche Nachsteuerung für den Bestand, etwa durch eine Regelung, wonach die Zulassung für ineffiziente Fahrzeuge rasch endet (Regelung in die StVZO aufzunehmen). Dies wäre aber ein deutlich stärkerer Eingriff in die Eigentumsrechte der einzelnen Halter.

Die Zulassungsschranke ab 2025 ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Der Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit wird auf ein Minimum begrenzt, weil die EG-Typengenehmigung auch in Deutschland weiter erteilt wird. Fahrzeuge können weiter frei gehandelt werden, und auch in Deutschland erworben werden. Die FZV in der geänderten Form stellt lediglich für alle Käufer bzw. Halter klar, dass sie eine Zulassung im deutschen System für Neuwagen mit Verbrennungsmotor ab 1.1.2025 nicht mehr erhalten. Damit wird Planungssicherheit für die Hersteller, aber auch für die Verbraucher geschaffen. Bei den bekannten Planungszeiträumen ist dies auch für Hersteller verträglich. Die üblichen Zeiten für die Modellentwicklung wird mit 3-4 Jahren angegeben, und der Verkaufszeitraum mit 6-8 Jahre<sup>95</sup>. Damit ist eine klare Leitlinie sogar geboten.

## **2. Zwischenfazit – Regelung wäre nach Art 114 AEUV zulässig**

Wie dargestellt, lassen sich schutzverstärkende nationale Maßnahmen von dem harmonisierten System der EG-Typengenehmigung und der CO2 Flottenverordnung rechtfertigen. Deutschland müsste die Absicht des beigefügten Gesetzentwurfs der Kommission mitteilen, und diese ist aufgefordert, Stellung zu beziehen. Sollte sich so eine EU Regelung ergeben, wäre der nationale Alleingang hinfällig. Im Falle einer ablehnenden Entscheidung durch die Kommission wäre der Klageweg vor dem EuG eröffnet.

## **3. Nationale Maßnahmen auf Basis von 193 AEUV**

Wie oben beschrieben, kann ein nationales Verbot von Neuzulassungen durchaus als eine schutzverstärkende Maßnahme nach Artikel 114 Absatz 5 AUEV zu bewerten sein, da sie die ähnliche, (schutzverstärkende) Zielrichtung wie das EG-Typengenehmigungsverfahren verfolgt und weitergehende Anforderungen an die Betriebszulassung stellt.

Es ließe sich aber ebenfalls vertreten, dass ein vollständiges Verbot des Verbrennungsmotors keine „technische Anforderung“ mehr darstellt, sondern eine vollständig neue, dem Zulassungsverfahren bislang unbekannt ordnungsrechtliche Maßnahme ist, und zwar aus Umwelt- bzw. Klimaschutzgründen, und also allenfalls eine Schutzverstärkung gegenüber der EU Flottenverordnung vorliegt. Hierfür würde sprechen, dass ein Verbot von speziellen Fahrzeugty-

---

<sup>95</sup> <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/warum-lange-entwicklungszyklen-fuer-autohersteller-zum-problem-werden-a-881990.html>

pen bzw. Antriebstypen auf europapolitischer Ebene bislang nicht zur Debatte stand. Zu groß wog die Sorge um die wirtschaftliche und strukturelle Stabilität des Verkehrssektors. Die Intensität des Verbots könnte demnach als die Einführung eines rechtlichen Paradigmenwechsels betrachtet werden. Hierfür würde auch sprechen, dass das Zulassungsverfahren, wie oben dargelegt, nur teilharmonisiert ist. Die EG-Typengenehmigung bezieht sich auf die technischen Voraussetzungen für eine Zulassung, nicht auf die innerstaatliche Zulassung selbst, diese ist lückenhaft durch Richtlinie 1999/37/EG geregelt. Insofern wird in der Literatur auch davon ausgegangen, dass im Falle der Überschreitung eines bestimmten Immissionsschutzniveaus spezifische Maßnahmen zur Reduktion (auch) des Verkehrs möglich bleiben sollen,<sup>96</sup> obgleich offen bleibt, was spezifische Maßnahmen im Einzelnen sind.

Bei einer Bewertung des Verbots als Paradigmenwechsel wäre dies als eine „andere“ Maßnahme zu definieren und die Schutzverstärkungsklausel des Artikels 114 Absatz 5 AEUV fände keine Anwendung. Ohnehin vertritt der EuGH die Auffassung, dass mit den Unionsregelungen im Umweltbereich „keine vollständige Harmonisierung angestrebt“ wird.<sup>97</sup> Dies ist nach der Literatur dahingehend zu verstehen, dass die auf Grundlage von Art. 192 AEUV erlassenen Rechtsakte im Umweltbereich ungeachtet ihrer Formulierung wegen Art. 193 AEUV bereits von vornherein nur eine Mindestharmonisierung darstellen, über welche die Mitgliedstaaten mit nationalen Maßnahmen hinausgehen dürfen.

In diesem Fall stellte sich die Frage, ob die Sperrwirkung des sekundären Unionsrechts bzgl. der EG-Typengenehmigung zum Tragen kommt. Dies müsste dann nach den oben aufgezeigten Grundsätzen konsequent abzulehnen sein.

Denn die Sperrwirkung könnte dann vorliegen, wenn der Politikbereich abschließend geregelt ist. Dies ist aber folgte man der Auffassung, dass ein Verbot des Otto- und Dieselmotors ein Paradigmenwechsel im Zulassungsrecht ist - eben nicht der Fall. Denn entweder gilt es als weitere Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis, dann gilt das zu Artikel 114 Absatz 5 AEUV Aufgeführte, oder nicht. Im letzteren Fall beträte man juristisches Neuland.

Da es sich bei dem Politikbereich um eine geteilte Zuständigkeit handelt, könnten die Mitgliedstaaten somit andere Instrumente/Mechanismen einsetzen.<sup>98</sup> Einzige Hürde wäre demnach die Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34-36 AEUV, wobei auf die obigen Ausführungen verwiesen wird.

#### **a) Sperrwirkung**

Einzig die Flottenverordnung (EG) Nr. 443/2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen, welche auf Basis der Umweltkompetenz der EU erlassen wurde (Artikel 192 AEUV), könnte hier Sperrwirkung für die Regulierung von CO<sub>2</sub> Emissionen von PKW entfalten.

---

<sup>96</sup> Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 1. Teil, Rn. 142.

<sup>97</sup> EuGH, Urt. v. 14.04.2005, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Rn. 27; EuGH, Urt. v. 22.06.2000, Rs. C-318/18 (Fornasar u. a.), Rn. 46.

<sup>99</sup> Erwägungsgründe Nr. 1,2,6,27.

Die Annahme einer Sperrwirkung ließe sich damit begründen, dass ausweislich der Erwägungsgründe<sup>99</sup> der Verordnung die Einhaltung der gesetzten klimapolitischen Ziele der Konvention der Vereinten Nationen, (Beschluss 94/69/EG des Rates vom 15. Dezember 1993) und die darüber hinausgehende Selbstverpflichtung der Union, sich fest zu verpflichten, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 20 % (gegenüber dem Stand von 1990) zu reduzieren, Ziel der Verordnung sein sollen. Dafür sind die Mitgliedstaaten zu verpflichten, die Emissionen von Personenkraftwagen erheblich zu verringern. Gleichzeitig sollen den Produzenten/Herstellern Planungssicherheit und Anreize für Investitionen in neue Technologien gegeben werden. Dies ändert die Verordnung 333/2014 (Änderungsverordnung) nicht wesentlich.

Die gleiche Zielsetzung verfolgt das hier vorgelegte Verbot von Neuzulassungen. Somit ließe sich begründen, dass einem Verbot die harmonisierenden Vorschriften der Verordnung entgegenstünden. Allerdings ist zu bedenken, dass der Politikbereich des CO<sub>2</sub>- Ausstoßes im Bereich des Straßenverkehrs eben nicht vollständig harmonisiert ist. Insbesondere unterfällt der CO<sub>2</sub>-Ausstoß nicht dem Emissionshandel wie bei emittierenden Großanlagen (z.B. Kohlekraftwerken). Selbst in diesem Bereich wird aber ein Verbot von Neugenehmigungen trotz deutlich weitreichender Harmonisierung als europarechtlich zulässig betrachtet.<sup>100</sup>

Zudem regelt die Verordnung nur die theoretischen, durchschnittlichen Emissionen einer Neuwagenflotte eines Herstellers. Die einzelnen Fahrzeuge der Flotte werden aber über den gesamten europäischen Markt vertrieben. Der tatsächliche Ausstoß von Emissionen, die innerhalb eines Mitgliedstaates emittiert werden, ist von der Verordnung völlig unbenommen. Der CO<sub>2</sub>-Durchschnittswert aller in 2016 neu zugelassener Fahrzeuge in Deutschland lag bei 127,4 g/km.<sup>101</sup> Die Zielrichtung eines Verbots geht mithin deutlich weiter, da der tatsächliche Emissionsausstoß reduziert werden soll. Daher ist es überzeugender, nicht von einer abschließenden Regulierung auszugehen.

#### **b) Schutzverstärkungsklausel nach Artikel 193 AEUV**

Selbst wenn man aber in einem weiteren hypothetischen Schritt den Regelungsbereich der CO<sub>2</sub>- Emissionen im Straßenverkehr durch die Verordnung als abschließend betrachtete, würde zu prüfen sein, ob die Möglichkeit für eine nationale Schutzmaßnahmen durch Artikel 193 AEUV eröffnet ist.

Wie bereits beschrieben, stellt auch Artikel 193 AEUV eine primäre Schutzverstärkungsklausel dar, die allerdings deutlich weniger materielle Voraussetzungen verlangt. Die nationalen Maßnahmen müssen dem Umweltschutz dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Letztlich muss die nationale Maßnahme mit dem Vertrag vereinbar sein, was mindestens die Vereinbarkeit mit dem Primärrecht impliziert. Inwiefern die nationale Maßnahme

---

<sup>99</sup> Erwägungsgründe Nr. 1,2,6,27.

<sup>100</sup> siehe hierzu: Klinski, EnWZ 2017, 203; Rodi, EnWZ 2017, 195.

<sup>101</sup> [https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/n\\_jahresbilanz.html](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/n_jahresbilanz.html)

auch mit Sekundärrecht vereinbar sein muss, ist umstritten.<sup>102</sup> Verlangt wird vielfach ein „Zielgleichlauf von nationaler und unionaler Regelung als grundlegende Voraussetzung einer verstärkenden Schutzmaßnahme“. Dieser dürfte vorliegend aber auch gegeben sein.

Die Voraussetzungen sind allesamt erfüllt, wobei insb. bzgl. des Umweltschutzes und der Verhältnismäßigkeit auf die obigen Ausführungen verwiesen wird. Ein Verstoß gegen das Primärrecht ist nicht ersichtlich. Die erforderliche Abwägung mit der Warenverkehrsfreiheit wurde ebenfalls oben diskutiert und als minimal bewertet, da Fahrzeuge weiter frei handelbar bleiben und in das System der EG-Typengenehmigung ansonsten nicht eingegriffen wird.

#### **4. Zusammenfassung: Vereinbarkeit mit EU Recht gegeben.**

Somit ließe sich nach der hier vertretenden Auffassung ein Verbot von Verbrennungsmotoren als nationale Maßnahme auch jenseits von Artikel 114 Absatz 5 AEUV begründen. Entweder, weil der das Verbot als ordnungsrechtlicher Paradigmenwechsel bislang unregelt ist und keinem Sekundärrecht unterfällt oder aber auf Grundlage von Artikel 193 AEUV im Rahmen einer schutzverstärkenden Maßnahme.

Eine detaillierte Prüfung aus Sicht des WTO Rechts unterbleibt an dieser Stelle. Die Maßstäbe des Rechts des freien Warenverkehrs sind vergleichbar mit denen des EU Primärrechts, und Art XX GATT würde aus hiesiger Sicht das Vorgehen ohnehin im Wege der Ausnahme erlauben, da eine Diskriminierungsabsicht ausgeschlossen ist, siehe oben.

Ein Verstoß gegen das Beihilfeverbot, Art. 107 ff. AEUV ist fernliegend: Der Staat vergibt keine vermögenswerten Vorteile<sup>103</sup>. Es fehlt an einer negativen staatlichen Budgetwirkung, die für den Beihilfebegriff konstituierend ist.

#### **IV. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz**

Nur kurz soll auf die Verfassungsmäßigkeit eines Verbots von Verbrennungsmotoren ab 1.1.2025 eingegangen werden, welches in den Schutzbereich der Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) und ggf. der Eigentumsfreiheit (Artikel 14 GG) eingreifen kann.

Maßgeblich sind hier sowohl die Rechte der Hersteller (sie können faktisch im deutschen Markt keine PKW mit Verbrennungsmotor absetzen) und die der Halter, die eventuell erworbene Fahrzeuge nicht mehr zulassen können.

Durch die Entscheidung des BVerfG zum Atomausstieg ist hinlänglich entschieden, dass der Eingriff in die beiden Grundrechte durch einem gesetzgeberischen „Ausstieg“ aus bislang rechtlich garantierten Wirtschaftsbereichen verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre.<sup>104</sup> Ent-

---

<sup>102</sup> siehe zum Meinungsstand: Nettesheim, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Artikel 193 AEUV, Rn. 15.

<sup>103</sup> Vgl. EuGH, Rs. 379/98, Slg. 2001, I-2099, Rn. 65 - Preussen/Elektra.

<sup>104</sup>Däuper/Michaels, EnWZ 2017, 211.

scheidend ist, dass es sich bei dem Eingriff in die Berufsfreiheit der Hersteller lediglich um eine mittelbare sog. berufsausübungsregelnde Maßnahme handelt, der keine allzu hohen verfassungsrechtlichen Hürden entgegensteht.

Der Eingriff in den Schutzgehalt der Eigentumsfreiheit (ggf. im Hinblick auf die Produktionsstätten der Hersteller) ist als sog. Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässig: Es ist zudem schon fraglich, ob durch das Verbot in ähnlicher Weise wie beim Atomausstieg in das Eigentum eingegriffen wird, denn die Produktion ist in Deutschland weiterhin möglich. Aus dem Urteil des BVerfG zum Atomausstieg<sup>105</sup> wird deutlich, dass der Eingriff umso weniger intensiv wirkt, als den Betroffenen genug (Lauf-)Zeit zur Vorbereitung und Umstellung gegeben wird. Dies ist bei der hier in Rede stehende Frist bis 2025, nach welcher nur die Neuzulassung verboten werden soll, der Fall. Aus hiesiger Sicht stehen dem Verbot im Hinblick auf die Rechte der Hersteller keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, auch eine Entschädigungsregelung wäre nicht erforderlich, zumal die Hersteller ihre Produktionsstätten weiter nutzen könnten um PKW für den Export herzustellen, und ausreichend Zeit zur Umstellung der Modelle bleibt. Ein Recht auf den Fortbestand von Vermarktungsbedingungen kennt das deutsche Recht nicht.

Ein Eingriff in die Rechte der Halter liegt entweder gar nicht vor oder ist jedenfalls zu rechtfertigen. Jeder Halter und Autofahrer wird langfristig darauf vorbereitet, dass er eine Zulassung herkömmlicher PKW ab 1.1.2025 in Deutschland nicht mehr erreichen kann. Ein Eingriff in den Bestand findet nicht statt, also auch keine „mittelbare Enteignung“. Die Regelung scheint insgesamt verfassungsrechtlich unproblematisch.

## **V. Rechtliche Umsetzungsmöglichkeiten**

Als Instrumente zur Beendigung der Neuzulassung von PKW und anderen Fahrzeugen (Fahrzeugklassen M1, N1 und L) mit Verbrennungsmotorkommen in Betracht:

(1) ein formelles Gesetz, welches vom Bundestag zu verabschieden wäre (Zuständigkeit des Bundes, Artikel 74 Absatz 1 Nr.22)

oder

(2) eine Rechtsverordnung auf Grundlage bereits bestehender einfachgesetzlicher Grundlagen.

Bei letztere Lösung würde die bereits oben erläuterte Ermächtigungsgrundlage aus § 6 StVG, insb. § 6 Absatz 5a StVG herangezogen werden. Die Kompetenz läge beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.<sup>106</sup> Da bereits eine Vielzahl von Rechtsverordnungen im Straßenverkehrsrecht besteht, ist die Modifikation dieser naheliegenden.

---

<sup>105</sup> Urteil vom 06.12.2016 - 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12=NJW 2017, 217.

<sup>106</sup> Vgl. § 6 Absatz 2a StVG.

Außerdem besteht eine einschlägige und bisher kaum genutzte Ermächtigungsgrundlage in § 38 BImSchG. Nach § 38 Absatz 2 bestimmen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (nach Anhörung der beteiligten Kreise) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen notwendigen Anforderungen an die Beschaffenheit, die Ausrüstung, den Betrieb und die Prüfung von Fahrzeuge (Absatz 1) und Anlagen, auch soweit diese den verkehrsrechtlichen Vorschriften des Bundes unterliegen. Dabei ist dort auch ausdrücklich der hier vorliegende Fall vorgesehen. Es können nämlich „Emissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung ausdrücklich auch für einen Zeitpunkt nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung festgesetzt werden“ – hier wird die vollständige Abkehr von einer Antriebstechnik vorgesehen, dies ist aber ggf. unter den Begriff „Emissionsgrenzwert“ subsumierbar, denn gleichbedeutend mit der Regelung ist ein Grenzwert von 0 CO<sub>2</sub> Emissionen als Produkt des Betriebs des Fahrzeugs.

## **VI. Zusammenfassung der rechtlichen Prüfung**

Es wird vorgeschlagen, in der Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV) des Bundes in § 3 einen neuen Absatz 1a) einzufügen, der die Neuzulassung von PKW mit Verbrennungsmotor ab dem 1.1.2025 unmöglich macht:

„Ab dem 1.1.2025 wird eine Zulassung nicht mehr erteilt für Fahrzeuge der Fahrzeugklassen M1, N1 auf und L gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrszulassungsverordnung, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Otto-Motor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben

Ergänzend wird in der StVZO auch die Erteilung einer Betriebserlaubnis geregelt und ausgeschlossen – dies betrifft nur Fahrzeuge außerhalb des Systems der EU-Typengenehmigung.

Zu fragen ist aufgrund der komplexen und detaillierten Regelungen für Fahrzeuge und deren Emissionen im System der EU-Typengenehmigung, ob eine nationale Regelung überhaupt in Betracht kommt.

Grundsätzlich können an dieser Stelle zwei Auffassungen vertreten werden...

1. Eine Abweichung von den Vorgaben der RL Richtlinie 2007/46 und VO 715/2007 (EG-Typengenehmigung) liegt vor, weil diese gemeinsam das Ziel einer vollständigen Harmonisierung von Emissionsanforderungen an die unter die Richtlinie fallenden Fahrzeuge intendieren.
2. Eine Abweichung erfolgt nicht, da CO<sub>2</sub> auf der Ebene des einzelnen Fahrzeugs als Produkthanforderung nicht geregelt ist. Es handelt sich um einen Paradigmenwechsel, der, wenn überhaupt, nur von der EU Flottenverordnung zur Begrenzung der CO<sub>2</sub> Emissionen von PKW abweicht.

Aus der rechtlichen Prüfung ergeben sich folgende Möglichkeiten für einen Alleingang der Bundesrepublik Deutschland:

<b>Kompetenznorm des Mitgliedstaates</b>	<b>Argument</b>	<b>Rechtliches Instrument</b>
Auffassung 1)		
Artikel 114 Abs. 5 AEUV	Sekundäres Unionsrecht bzgl. der Typengenehmigung regelt abschließend das Genehmigungsverfahren zur Zulassung von Kfz. Eine schutzverstärkende nationale Maßnahme auf Basis der primärrechtlichen Schutzverstärkungsklausel des Artikels 114 Abs. 5 ist möglich, weil ansonsten der Klimaschutzplan 2050 nicht eingehalten werden kann und dies Deutschland im spezifischen trifft.	-formelles Gesetz -Rechtsverordnung auf Basis von § 6 StVG und/oder § 38 BImSchG
Auffassung 2)		
Geteilte Kompetenz, Artikel 4 Absatz 2 AEUV	Das Verbot fällt nicht unter die Sperrwirkung der EG-Typengenehmigung, weil sie einen ordnungsrechtlichen Paradigmenwechsel einläutet. Zugleich fällt die nationale Maßnahme nicht unter die Sperrwirkung von der VO 443/2007 (EG).	-formelles Gesetz -Rechtsverordnung auf Basis von § 6 StVG und/oder § 38 BImSchG
Artikel 193 AUEV	Das Verbot fällt nicht unter die Sperrwirkung der EG-Typengenehmigung, weil sie einen ordnungsrechtlichen Paradigmenwechsel einläutet. Sie unterliegt aber der Sperrwirkung der VO 433/2007 (EG). Auf Basis der primärrechtlichen Schutzverstärkungsklausel ist eine nationale Maßnahme möglich, da diese verhältnismäßig ist und nicht gegen die Verträge verstößt.	-formelles Gesetz -Rechtsverordnung auf Basis von § 6 StVG und/oder § 38 BImSchG

Insgesamt kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Regelung in der FZV rechtlich möglich ist und weder gegen EU Recht noch gegen Verfassungsrecht verstößt. Der Gesetzestext befindet sich im Anhang. Die Bundesregierung verfügt über ausreichenden Spielraum zum Erlass dieser Regelung. Die Gesetzesfolgenabschätzung im Übrigen wäre zu ergänzen. Ggf. wären noch weitere Regelungen anzupassen (etwa: KfzSteuerG).

## VII. Gesetzesvorschlag

Seite

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2018 Teil X Nr. X, ausgegeben zu Bonn am X

### Verordnung über den Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor

Auf Grund des § 6 .....Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2017 sowie auf Grund des § 38 Bundesimmissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom [...], verordnen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit:

#### Artikel 1

Änderung der Verordnung über die über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung - FZV)

Die Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Juli 2017 (BGBl. I S. 3090) geändert worden ist wird wie folgt geändert:

Es wird in § 3 eingefügt hinter Absatz 1 ein neuer Absatz 1a):

„Ab dem 1.1.2025 wird eine Zulassung nicht mehr erteilt für Fahrzeuge der Fahrzeugklassen M1, N1 auf und L gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrszulassungsverordnung, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Otto-Motor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben (Kraftstoffverbrennung mit CO<sub>2</sub> Ausstoß).“

#### Artikel 2

#### Änderung der Straßenverkehrszulassungsverordnung

Die Straßenverkehrszulassungsverordnung vom 26. April 2012 (BGBl. L. S.679), zuletzt geändert durch Art. 2 der 52. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 18. 5. 2017 (BGBl. I S. 1282), wird wie folgt geändert:

In § 19 wird nach dem bisherigen Absatz 1 folgender Absatz 1a eingefügt:

„Sind die Voraussetzung des § 3 Abs. 1a der Fahrzeug-Zulassungsverordnung erfüllt, ist auch die Betriebserlaubnis nicht mehr zu erteilen. Dieser Absatz ist auf alle neben der EG-Typengenehmigung vorgesehenen Betriebserlaubnisse nach §§ 19 ff der Verordnung anzuwenden.“

#### Artikel 3

#### Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Berlin, den...

DER BUNDESMINISTER FÜR...