



Rechtsgutachten
Nichteinhaltung der
Dauerhaltbarkeitsanforderungen in
Bezug auf Abgasgrenzwerte sowie
Veränderung der
Geräuscheigenschaften (Reifen) bei
der Feldüberwachung/laufende Tests

von

Prof. Dr. Michael Rodi

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht,
Ernst-Moritz-Arndt Universität Greifswald

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei
Vorauszahlung von 7,50 Euro
durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in dem Bericht geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.1
Karin Fritz

Berlin, Dezember 2002

Inhalt

Teilprojekt 1 (Abgasemissionen)	1
Abschnitt I: Einführung	1
1. Problemdarstellung.....	1
2. Rechtsfragen.....	2
3. Relevante Rechtsvorschriften und deren Regelungszusammenhang.....	3
3.1 Ordnungsrechtlicher Teil	3
3.2 Steuerrechtlicher Teil	6
3.2.1 Europarechtlicher Rahmen.....	6
3.2.2 Nationale Regelung	6
4. Begriffserklärungen.....	7
Abschnitt II: Zur Frage der Dauerhaltbarkeit	10
1. Gesetzestext und Problemstellung	10
2. Auslegung des § 3 b KraftStG in der Fassung von 1997	12
2.1 Grammatische und systematische Interpretation	14
2.2 Genetische Interpretation	18
2.3 Teleologische Interpretation.....	22
2.4 Europarechtskonforme Interpretation	23
2.4.1 Primärrechtskonforme Interpretation	23
2.4.1.1 Art. 90 EGV: Diskriminierende Abgabenbelastung	23
2.4.1.1 Anwendbarkeit des Art. 90 EGV	24
2.4.1.2 Umfang des Verbots.....	25
2.4.1.2 Art. 28 EGV	27
2.4.1.2.1 Anwendbarkeit	27
2.4.1.2.2 Umfang des Verbots.....	28
2.4.1.3 Beihilfeverbot, Art. 87 ff. EGV	30
2.4.1.4 Ergebnis der primärrechtskonformen Interpretation.....	31
2.4.2 Richtlinienkonforme Interpretation.....	31
2.4.2.1 Auslegung der Richtlinie 70/220/EWG i.d.F. 94/12/EG	32
2.4.2.2 Nachfolgerichtlinie 98/69/EG	36
2.4.2.3 Felduntersuchungen in den Mitgliedstaaten	40
2.4.2.4 Dauerhaltbarkeitstest.....	40
2.4.2.5 Vorgängerrichtlinie 88/76/EWG	41
2.4.2.6 Art. 174 EGV	43
2.4.2.7 Einwände der Kommission im Gesetzgebungsverfahren	43
2.4.2.8 Ergebnis der Auslegung der Richtlinie	45

2.5 Verfassungskonforme Interpretation.....	46
3. Ergebnis der Auslegung des § 3 b KraftStG 1997	48
4. § 3 b KraftStG in der aktuellen Fassung	49
Abschnitt III: Rechtliche Konsequenzen bei Überschreiten der Grenzwerte....	51
1. Folgen für den Hersteller (ordnungsrechtlich).....	51
2. Folgen für den Halter (steuerrechtlich).....	51
Literatur.....	53
Teilprojekt 2 (Geräuschemissionen).....	57
Abschnitt I: Einführung	57
1. Hintergrund	57
2. Fragestellung	59
Abschnitt II: Geräuschemissionen in der Betriebsgenehmigung	61
1. Die Betriebserlaubnis im deutschen Recht	61
1.1 Überblick	61
1.2 Die Allgemeine Betriebserlaubnis nach § 20 StVZO	63
1.2.1 Zuständigkeit, Verfahren, Rechtsnatur	64
1.2.2 Inhaltliche Anforderungen	64
1.2.3 Nationale Vorschriften zur Geräuschemission	65
2. Europarechtliche Vorgaben und Verfahren	68
2.1 Überblick	68
2.2 EG-Typgenehmigung	68
2.2.1 Überblick	68
2.2.2 Zuständigkeit und Verfahren	69
2.2.3 Übersicht über die inhaltlichen Anforderungen	70
2.3 Geräuschemission nach den Einzelrichtlinien 70/157/EG und 01/43/EG	71
2.3.1 Fahrgeräusche	73
2.3.2 Abrollgeräusche bei der Typgenehmigung von Reifen	76
2.3.3 Standgeräusche	78
2.3.4 Druckluftgeräusche	79
2.3.5 Auspuffgeräusche	79
2.4 Übereinstimmung der Produktion und Konfirmitätsprüfung	80
2.5 ECE-Regelungen als alternative Standards.....	81

Abschnitt III: Reifenauswahl bei der Typprüfung	84
1. Wortlaut.....	84
2. Systematik	85
3. Gesetzgebungsgeschichte	86
3.1 Ursprüngliche Fassung der RL 70/157/EWG	86
3.2 Änderung durch die RL 81/334/EWG	86
3.3 Änderung durch die RL 92/97/EWG	87
3.4 Änderung durch die RL 96/20/EG	87
3.5 Erwägung der RL 92/97/EWG.....	88
3.6 Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ (1996)	89
3.7 Zusammenfassung	90
4. Zweck der Fahrgeräuschprüfung.....	91
5. Ergebnis.....	92
Abschnitt IV: Überschreiten der Grenzwerte	95
1. Nationale Betriebserlaubnis	95
1.1 Überblick	95
1.2 Allgemeine Betriebserlaubnis, § 20 StVZO.....	96
1.2.1 Erlöschen	96
1.2.2 Widerruf / Rücknahme	97
1.3 Betriebserlaubnis für Einzelfahrzeuge	97
1.3.1 Verschlechterung des Geräuschverhaltens, § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO	98
1.3.2 Entzug der Betriebserlaubnis nach §§ 17, 49 StVZO	100
1.4 Exkurs: Hauptuntersuchung	102
2. EG-Typgenehmigung	103
2.1 EG-Typgenehmigung des KBA	103
2.2 EG-Typgenehmigung eines anderen Mitgliedstaates	104
Abschnitt V: Typprüfwerthe als zugesicherte Eigenschaft	106
1. Anwendbares Recht.....	106
2. Zusicherung im Sinne des § 459 Abs. 2 BGB (a. F.).....	106
2.1 Neuwagenkauf.....	107
2.2 Gebrauchtwagenkauf.....	111
3. Mangel im Sinne des § 459 Abs. 1 BGB (a. F.)	111
4. Sonstige Anspruchsgrundlagen.....	112

5. Rechtslage ab 1. Januar 2002	113
Abschnitt VI: Gesetzgebungsvorschläge	116
1. Problembereiche der Lärmemission	116
2. Abrollgeräusche	118
2.1 Errichtung eines nachhaltigen Prüfungssystems	118
2.2 Regelungsalternativen	118
2.3 Kriterien für eine Neuordnung	119
2.4 Bewertung und Lösungsvorschläge	120
2.5 Defizite der Abrollgeräuschprüfung	121
3. Nachträgliche Überprüfung der Emissionswerte	122
Literatur	124
Zusammenfassung	126
Zum Teilprojekt 1	126
Zum Teilprojekt 2	129

Teilprojekt 1 (Abgasemissionen)

Abschnitt I: Einführung

1. Problemdarstellung

Mit dem Kraftfahrzeugsteueränderungsgesetz 1997 (KraftStÄndG 1997)¹ sollten die emissionsbezogenen Elemente der Kraftfahrzeugsteuer verstärkt und somit an die gegebenen und zu erwartenden technischen Entwicklungen angepasst werden. Ziel war eine maßvolle umweltorientierte Lenkung im Bereich des Straßenverkehrs als einer der wichtigsten Quellen umweltschädigender Emissionen. Neben einer Senkung der Kraftfahrzeugsteuer für besonders schadstoffarme und verbrauchsgünstige Fahrzeuge und einer stärkeren Belastung von Fahrzeugen mit einem höheren Schadstoffausstoß wurde in dem neu eingefügten § 3 b KraftStG eine befristete Steuerbefreiung für Fahrzeuge eingeführt, die schon vorzeitig bestimmten Abgasemissions-Grenzwerten genügen. Dabei handelt es sich um Grenzwerte, die zu einem späteren Zeitpunkt für die Erteilung der Betriebserlaubnis, also für die Zulassung des Fahrzeugs, zwingend vorgeschrieben sein werden. Hiermit sollte ein Anreiz für die Herstellung und den Erwerb von Pkw geschaffen werden, die erst später zwingend vorgeschriebene Normen schon vorab einhalten und somit besonders umweltfreundlich sind.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KraftStÄndG hielten bereits eine große Anzahl der auf dem Markt befindlichen Pkw die für die Steuerbefreiung nach § 3 b KraftStG erforderlichen Grenzwerte ein. Um in den Genuss der befristeten Steuerbefreiung zu gelangen, mussten die Halter dieser Pkw eine Umschlüsselung² in ihren Fahrzeugpapieren vornehmen lassen. Nach erfolgter Umschlüsselung wurde den Fahrzeughaltern ab dem 1. Juli 1997 eine bis spätestens 31. Dezember 2005 befristete Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer gewährt.

¹ BGBL. I 1997, S. 805 vom 18.4.1997, in Kraft getreten am 25.4.1997.

² Siehe unter 4. zum Begriff „Umschlüsselung“.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes führte der RW TÜV Essen im sogenannten F+E Vorhaben UFOPLAN Nr. 298 45 118 (Feldüberwachung) Untersuchungen an Pkw durch, um die Dauerhaltbarkeit der Abgasemissionen im realen Fahrbetrieb zu testen.

Dazu wurden Pkw mit einer Laufleistung von bis zu 80.000 km von privaten Fahrzeughaltern entliehen und in den Fahrzyklen der Typgenehmigung gemessen.

Im Zuge dieses Projekts wurden auch Fahrzeuge des Fahrzeugtyps Opel Caravan V94/Kombi untersucht. Diese waren entsprechend des KraftStG von 1997 aufgrund niedriger Schadstoffemissionen in der Kfz-Steuer nach D-4³ eingestuft und kamen somit in den Genuss der befristeten Befreiung von der Kfz-Steuer nach § 3 b KraftStG. Bei den Felduntersuchungen stellte sich heraus, dass dieser Fahrzeugtyp die relevanten Grenzwerte erheblich (um 48 – 287 %) überschritt. Die Firma Opel lehnte eine Nachbesserung der betroffenen Fahrzeuge ab.

Andere Hersteller (u. a. Renault, Nissan, Daihatsu, Mitsubishi) haben ihre Fahrzeuge in den Werkstätten überprüft und die in der Feldüberwachung festgestellten Mängel bezüglich der schadstoffmindernden Fahrzeugteile beseitigt.

2. Rechtsfragen

Das Umweltbundesamt hat daraufhin ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, bei dem folgende Fragen geklärt werden sollen:

Welche Voraussetzungen müssen für die befristete Befreiung von der Kfz-Steuer nach § 3 b KraftStG gegeben sein? Müssen die dort geregelten Grenzwerte dauerhaft oder lediglich zum Zeitpunkt der Zulassung – multipliziert mit einem bestimmten, in der EG-Richtlinie 94/12/EG⁴ bzw. deren Nachfolgerichtlinie enthaltenen Verschlechterungsfaktor – eingehalten werden?

³ Zur Erklärung der Grenzwerte D-3/4 siehe unter 4.

⁴ RL 94/12/EG, ABl. Nr. L 100 v. 19.4.1994, S. 42.

Verstößt § 3 b KraftStG gegen sekundäres Europarecht? Ein solcher Verstoß könnte dann vorliegen, wenn § 3 b KraftStG die Zeitdauer der Einhaltung der Schadstoffgrenzwerte für die Steuerbefreiung abweichend von den zu Grunde liegenden EG-Richtlinien (die Richtlinie 70/220/EWG mit Änderungen und Nachfolgerichtlinien) regelt und eine europarechtskonforme Auslegung nicht in Betracht kommt.

Liegt ein Verstoß gegen primäres Gemeinschaftsrecht vor? In Betracht käme hier ein Verstoß gegen Art. 90 EGV, der ein Verbot diskriminierender Abgabenbelastungen regelt. Darüber hinaus könnte § 3 b KraftStG an Art. 28 EGV zu messen sein, der mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung untersagt.

Entspricht § 3 b KraftStG als nationale Steuervergünstigung den verfassungsrechtlichen Direktiven für Steuervergünstigungen? Dabei muss sich insbesondere die Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip durch das ökologische Lenkungsziel rechtfertigen lassen.

Welche Rechtsfolgen ergeben sich im Falle einer Bejahung der Dauerhaltbarkeit für die Voraussetzung der Steuerbefreiung bei Überschreiten der Grenzwerte für den Hersteller bzw. die Halter?

3. Relevante Rechtsvorschriften und deren Regelungszusammenhang

3.1 Ordnungsrechtlicher Teil

Für die Zulassung eines Pkw muss in Deutschland die Betriebserlaubnis beantragt werden. Dies ist in § 19 StVZO⁵ geregelt. Die Zulassung reihenweise gefertigter Fahrzeuge richtet sich nach § 20 StVZO. Voraussetzung für die Erteilung der (Allgemeinen) Betriebserlaubnis ist die Einhaltung der Vorschriften der StVZO.

⁵ Gesetz v. 4.8.1951, BGBl. I, S. 488.

Um das Verfahren für die Erteilung der nationalen Betriebserlaubnis in den Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen und damit das Funktionieren des Gemeinsamen Binnenmarktes zu erleichtern, erließ der Rat der Europäischen Gemeinschaften 1970 die EG-Richtlinie 70/156/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger⁶, mit der eine EG-weit geltende Typgenehmigung⁷ mit einem einheitlichen Prüf- und Genehmigungsverfahren eingeführt wurde. Spezielle Regelungen zu den jeweiligen Fahrzeugkomponenten finden sich in den zu dieser Richtlinie erlassenen Einzelrichtlinien. Für die Abgasemissionen wurde die Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung⁸ erlassen und durch Nachfolgerichtlinien aktualisiert und an den technischen Fortschritt angepasst. Diese Richtlinie schreibt Grenzwerte für Abgasemissionen vor, die von Pkw für die Erteilung sowohl der EG-Typgenehmigung als auch der nationalen Betriebserlaubnis einzuhalten sind.

Die Umsetzung dieser Richtlinien erfolgte in Deutschland durch eine Verweisung auf die betreffenden EG-Richtlinien in den Vorschriften der StVZO.

Die Betriebserlaubnis wird danach erteilt, wenn entweder

- gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 das Fahrzeug unter anderem den Vorschriften der StVZO entspricht und damit insbesondere dem § 47 StVZO, der Regelungen bezüglich des Abgasverhaltens von Kfz enthält und der auf die Richtlinie 70/220/EWG in ihrer gegenwärtigen Fassung verweist,

oder

⁶ RL 70/156/EWG, ABl. Nr. L 42 v. 23.2.1970, S. 1.

⁷ Zunächst „EWG-Betriebserlaubnis“ genannt, später „EWG-Typgenehmigung“, jetzt „EG-Typgenehmigung“, im Folgenden „EG-Typgenehmigung“.

⁸ RL 70/220/EWG, ABl. Nr. L 76 v. 6.4.1970, S. 1.

- gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 StVZO die Vorschriften der in Anhang IV der Richtlinie 92/53/EWG⁹ (zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG) genannten Einzelrichtlinien eingehalten werden; in diesem Anhang IV wird für Emissionen auf die Vorschriften der Richtlinie 70/220/EWG in ihrer aktuellen Fassung verwiesen.

Die nationale Betriebserlaubnis wird somit nach denselben Vorschriften wie die EG-Typgenehmigung erteilt. Seit dem 1. Januar 1996 ist für die Neuzulassung von Pkw nur noch eine EG-Typgenehmigung möglich, § 23 Abs. 2 EG-TypV. Nationale Betriebszulassungen existieren ab diesem Zeitpunkt nicht mehr.

Die Erteilung der EG-Typgenehmigung ist in der deutschen EG-TypV¹⁰ geregelt. Nach § 3 wird die EG-Typgenehmigung erteilt, wenn die Voraussetzungen nach Art. 4 Abs. 1 bis 4 der Betriebserlaubnisrichtlinie vorliegen, wobei „Betriebserlaubnisrichtlinie“ gemäß § 1 Abs. 1 die Richtlinie 70/156/EWG, neugefasst durch die Richtlinie 92/53/EWG, meint. Die Richtlinie 92/53/EWG verweist in Art. 4 Abs. 1 a) wiederum auf die im Anhang IV aufgeführten Einzelrichtlinien und somit für Abgasemissionen ebenfalls auf die Richtlinie 70/220/EWG in ihrer gegenwärtigen Fassung. Die Abgasgrenzwerte wurden in den betreffenden Nachfolge-Richtlinien zu der Richtlinie 70/220/EWG schrittweise abgesenkt und – wie auch das Prüfverfahren – an den technischen Fortschritt angepasst.

Auf diesen ordnungsrechtlichen Bestimmungen zur Erteilung einer Typgenehmigung bauen die steuerrechtlichen Regelungen in den Nachfolgerichtlinien zur Richtlinie 70/220/EWG und im KraftStG auf.

⁹ RL 92/53/EWG, ABl. Nr. L 225 v. 10.8.1992, S. 1.

¹⁰ Verordnung über die EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge und Fahrzeugteile (EG-TypV) vom 9.12.1994, BGBl. I, S. 3755.

3.2 Steuerrechtlicher Teil

3.2.1 Europarechtlicher Rahmen

In Art. 3 der Richtlinie 89/458/EWG vom 18. Juli 1989¹¹, einer Nachfolgerichtlinie zur Richtlinie 70/220/EWG, wurde erstmals eine Vorschrift eingeführt, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnete, steuerliche Anreize für Fahrzeuge zu setzen, welche die in der Richtlinie vorgegebenen Grenzwerte für 1992 schon vorzeitig einhalten. Die steuerliche Förderung sollte sich danach nur auf Fahrzeuge beziehen, die sämtlichen Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Da die vorgegebenen Grenzwerte der Richtlinie hier nur knapp 2 Jahre nach dem Erlass der Richtlinie schon zwingend einzuhalten waren, war der Spielraum für die Förderung des vorzeitigen Einhaltens durch steuerliche Anreize für die Mitgliedstaaten zunächst sehr gering.¹² In der Nachfolgerichtlinie 98/69/EG¹³ wurden daher Grenzwerte in zwei Stufen festgelegt, d. h. über die erste Stufe der ab 1. Januar 2000 (für neue Fahrzeugtypen) bzw. ab 1. Januar 2001 (für alle Neufahrzeuge) in Kraft tretenden Grenzwerte hinaus die zweite Stufe der Grenzwerte, die erst ab 1. Januar 2005 (bzw. 1. Januar 2006) gelten sollten.

3.2.2 Nationale Regelung

Deutschland kam dieser von der Richtlinie eröffneten Möglichkeit zunächst mit der Einführung des § 3 b KraftStG durch das KraftStÄndG 1997¹⁴ nach. 1999 wurde das KraftStG erneut geändert und an die dann geltende Richtlinie 98/69/EG angepasst.¹⁵

Nach § 3 b KraftStG in der Fassung vom 1. Dezember 1999 ist das Halten von Pkw, die ab dem Tag ihrer erstmaligen Zulassung im Voraus die verbindlichen Emissionsgrenzwerte der Richtlinie 98/69/EG einhalten, für

¹¹ RL 89/458/EWG, ABl. Nr. L 226 v. 2.8.1989, S. 1.

¹² Dieser Zeitabstand wurde z. B. in der Nachfolgerichtlinie 91/441/EWG vom 26.6.1991 noch geringer, nach der ebenfalls nur die 92-er Grenzwerte steuerlich förderbar waren.

¹³ RL 98/69/EG, ABl. Nr. L 350 v. 28.12.1998, S. 1.

¹⁴ Gesetz v. 18.4.1997, BGBl. I 1997, S. 805.

¹⁵ Gesetz v. 1.12.1999, BGBl. I 1999, S. 2382.

einen bestimmten Zeitraum von der Kraftfahrzeugsteuer befreit. Bei diesen Grenzwerten handelt es sich um die von der Richtlinie vorgegebenen Grenzwerte, die für die Erteilung der EG-Typgenehmigung erst ab 1. Januar 2006 für neu zugelassene Pkw (ab 1. Januar 2005 für neue Fahrzeugtypen) einzuhalten sind, so dass also – wie von der Richtlinie gefordert – das vorzeitige Einhalten der Grenzwerte steuerlich gefördert wird.

4. Begriffserklärungen

Der Rechtsprüfung vorangestellt werden soll hier zunächst die Erläuterung einiger Begriffe, die für die Prüfung eine Rolle spielen.

Dauerhaltbarkeitstest: Getestet werden soll die Haltbarkeit der emissionsmindernden Fahrzeugkomponenten. In der Richtlinie 91/441/EWG¹⁶ werden erstmals Vorschriften über eine Prüfung der Dauerhaltbarkeit von emissionsmindernden Fahrzeugbauteilen eingeführt.¹⁷ Diese Prüfung entspricht einer Alterungsprüfung über 80.000 km und wird auf einem Rollenprüfstand oder einer Versuchsstrecke vorgenommen, bis das Fahrzeug 80.000 km erreicht hat. Während des gesamten Prozesses werden die tatsächlichen Schadstoffemissionen ermittelt. Diese müssen unter den in der Richtlinie vorgegebenen Grenzwerten liegen. Aus der Veränderung der ermittelten Werte wird ein Verschlechterungsfaktor errechnet.

Verschlechterungsfaktor: Der Verschlechterungsfaktor wird entweder nach dem oben beschriebenen Verfahren beim Dauerhaltbarkeitstest konkret für einen bestimmten Fahrzeugtyp ermittelt oder einer in der Richtlinie angegebenen Tabelle entnommen.¹⁸ Mit ihm lässt sich die zu erwartende Verschlechterung der tatsächlichen Abgasemissionen während einer Laufzeit von 80.000 km für den jeweiligen Fahrzeugtyp kalkulieren. Daher erfolgt die Einbeziehung des Verschlechterungsfaktors schon bei der erstmaligen Prüfung der Emissionswerte: Für die Erteilung der EG-Typgenehmigung darf der zum Zeitpunkt der Prüfung am Fahrzeug gemessene Abgaswert, multipliziert mit dem Verschlechterungsfaktor, den

¹⁶ RL 91/441/EWG, ABl. Nr. L 242 v. 30.8.1991, S. 1.

¹⁷ Vgl. Anhang VII der RL 91/441/EWG.

¹⁸ Erstmals in der RL 91/441/EWG im Anhang I, Punkt 5.3.5.

vorgegebenen Grenzwert nicht überschreiten.¹⁹ Durch die Multiplikation des gemessenen Wertes mit dem Verschlechterungsfaktor soll sichergestellt werden, dass trotz der zu erwartenden tatsächlichen Verschlechterung der Abgaswerte durch Abnutzung der emissionsmindernden Bauteile der in der Richtlinie vorgegebene Grenzwert nicht überschritten wird. Regelungen bzgl. des Prüfverfahrens mit Verschlechterungsfaktor finden sich erstmals in der EG-Richtlinie 91/441/EWG.

Felduntersuchung/-überwachung: Seit Mitte der 80er Jahre werden vom Umweltbundesamt in Zusammenarbeit mit dem ADAC Untersuchungen an Pkw hinsichtlich der Abgasemissionen im realen Fahrbetrieb vorgenommen. Dazu werden Pkw mit einer Laufleistung von bis zu 80.000 km von privaten Fahrzeughaltern entliehen und einem bestimmten Testverfahren unterzogen. Geprüft werden soll, ob die Pkw auch nach langjährigem Betrieb noch den Anforderungen der einschlägigen Richtlinien entsprechen. Wie auch in einigen anderen Mitgliedstaaten wurden diese Felduntersuchungen zunächst auf freiwilliger Basis durchgeführt. Prüfverfahren und Prüfungsmaßstab waren den beteiligten Fahrzeugherstellern bekannt, die sich mit ihrer Teilnahme freiwillig den Anforderungen unterwarfen. Seit Inkrafttreten der Richtlinie 98/69/EG ist eine Felduntersuchung europaweit zwingend vorgeschrieben. Auch bei der Felduntersuchung werden Verschlechterungsfaktoren angewandt. Dieser Faktor wird um so kleiner, je näher das Fahrzeug an die Grenze der gefahrenen 80.000 km heranreicht. Beträgt er beim Neufahrzeug beispielsweise 1,8, verringert sich der Wert über 1,4 bei 40.000 gefahrenen Kilometern auf 1,0 bei einem Kilometerstand von 80.000.

Euro-/D-3/4: Bei den Euro-3 bzw. Euro-4 Grenzwerten handelt es sich um die in der Richtlinie 98/69/EG angegebenen Grenzwerte, deren Einhaltung steuerlich gefördert werden kann. Das KraftStG in der Fassung vom 1. Dezember 1999 verweist auf diese Grenzwerte. Der Euro-3 Wert ist ab 1. Januar 2000 für neue Fahrzeugtypen und ab 1. Januar 2001 für alle Neufahrzeuge, der Euro-4 Wert ab 1. Januar 2005 bzw. 1. Januar 2006 zwingend einzuhalten.

¹⁹ Vgl. RL 91/441/EWG, Anhang I, Punkt 5.3.1.4.

Mit D-3 und D-4 Grenzwerten sind die durch das KraftStG 1997 in Deutschland eingeführten Werte gemeint. Da die Euro-3 bzw. Euro-4 Grenzwerte damals noch nicht beschlossen waren, wurden die Grenzwerte dem Vorschlag der Europäischen Kommission zu den künftigen Schadstoffgrenzwerten der geplanten Nachfolgerichtlinie zur Richtlinie 94/12/EG entnommen und mathematisch exakt auf das Prüfverfahren der Richtlinie 94/12/EG umgerechnet. Da diese Grenzwerte nur in Deutschland zur steuerlichen Förderung angewendet wurden, nannte man sie „D-3“ bzw. „D-4“.

Umschlüsselung: Mit der Emissionsschlüsselnummer wird bei Pkw der Schadstoff- und Kohlendioxidausstoß in den Fahrzeugpapieren ausgewiesen. Zum Zeitpunkt 1997 erfüllten die Pkw häufig weitaus schärfere Grenzwerte, als dies in den Fahrzeugpapieren dokumentiert war (u. a. deshalb, weil noch keine entsprechenden Schlüsselnummern für die neuen Grenzwerte vom Bundesministerium für Verkehr vergeben waren). Sobald das KraftStG 1997 in Kraft trat und vom Bundesministerium für Verkehr mit der 40. Änderung des Systematischen Verzeichnisses der Fahrzeug- und Aufbauarten²⁰ die neuen Schlüsselnummern vorgegeben waren, wurde daher für viele Pkw-Halter, die in den Genuss der Steuerbefreiung nach § 3 b KraftStG kommen wollten, eine Umschlüsselung notwendig. Diese erfolgte durch die Zulassungsbehörden bei Nachweis der durch den Pkw tatsächlich eingehaltenen Grenzwerte durch eine entsprechende Herstellerbescheinigung.²¹ (Das Verfahren der Umschlüsselung ist im Punkt 2 zur 40. Änderung des Systematischen Verzeichnisses der Fahrzeug- und Aufbauarten erläutert.)

²⁰ Verkehrsblatt 1997, Heft 10, S. 378.

²¹ Recktenwald, BB 1998, 187, 190, ders. UVR 1997, 426.

Abschnitt II: Zur Frage der Dauerhaltbarkeit

Zunächst ist die Frage zu klären, ob die Voraussetzungen für die befristete Befreiung von der Kfz-Steuer gemäß § 3 b KraftStG dauerhaft eingehalten werden müssen oder nur zum Zeitpunkt der Zulassung, multipliziert mit einem bestimmten Verschlechterungsfaktor.

1. Gesetzestext und Problemstellung

§ 3 b KraftStG wurde in seiner ursprünglichen Fassung durch das KraftStÄndG in das KraftStG eingefügt und trat gemäß Art. 5 Abs. 4 Satz 2 KraftStÄndG am 1. Juli 1997 in Kraft.²²

Mit Gesetz vom 1. Dezember 1999 wurde der Wortlaut der Norm verändert, indem Absatz 1 Satz 1 neu gefasst, Satz 3 geändert und die Sätze 4 bis 6 eingefügt wurden. Gleichzeitig wurde in § 18 eine Übergangsregelung geschaffen. Danach ist § 3 b in der Fassung vor dem 11. Dezember 1999 u. a. auf Pkw anwendbar, für die entweder vor dem 11. Dezember 1999 eine Typgenehmigung erteilt wurde oder für die der Feststellungsbescheid nach den verkehrsrechtlichen Bestimmungen bis zum 31. Januar 1999 auf der Grundlage des § 3 b KraftStG (a. F.) beantragt worden ist.

Das hier zu erörternde Rechtsproblem stand im Zentrum einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Umweltbundesamt und der Firma Opel über Pkw, die bei einer Feldüberwachung im Juli 2000 die Grenzwerte ihrer Fahrzeugklasse um ein Vielfaches überschritten. Dabei handelte es sich um Pkw, die 1998 erstmals zugelassen wurden. Da die Abgaswerte, die im Zuge der Typzulassung für dieses Modell gemessen wurden, bereits Grenzwerten entsprachen, die in § 3 b KraftStG in der Fassung des KraftStÄndG 1997 geregelt waren, wurden diese Fahrzeuge in die Fahrzeugklasse D-4 eingestuft. Folglich betraf die konkrete Meinungsverschiedenheit Pkw, für die schon vor dem 11. Dezember 1999 eine Typgenehmigung erteilt wurde. Für diese Pkw ist gemäß der Über-

²² Jedoch nur bezüglich der Grenzwerte der Nr. 1, also der D-3 Grenzwerte. Die in Nr. 2 enthaltenen D-4 Grenzwerte sollten ab dem Tag nach Beschluss über die Nachfolgerichtlinie mit den neuen Werten dieser Richtlinie in Kraft treten – vgl. Art. 5 Abs. 4 S. 1 KraftStÄndG.

gangsregelung in § 18 KraftStG von 1999 das KraftStG in der Fassung des KraftStÄndG 1997 anwendbar. Daher soll hier zunächst auch nur auf diese Fassung des § 3 b KraftStG eingegangen werden.

Im Anschluss daran soll jedoch auch geklärt werden, wie dieselbe Fragestellung nach der gegenwärtigen Rechtslage zu beurteilen ist und ob und inwiefern relevante Veränderungen sowohl im deutschen wie auch im europäischen Recht in Kraft getreten sind.

§ 3 b KraftStG (a. F.) hatte folgenden Wortlaut:

„§ 3 b Steuerbefreiung für besonders schadstoffreduzierte Personenkraftwagen

(1) Das Halten von Personenkraftwagen ist ab dem Tag der erstmaligen Zulassung vorbehaltlich der Sätze 2 und 3 bis zum 31. Dezember 2005 von der Steuer befreit, wenn sie nach Feststellung der Zulassungsbehörde ab dem Tag der erstmaligen Zulassung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen (Abl. EG Nr. L 76 S. 1) in der Fassung der Richtlinie 94/12/EG (Abl. EG Nr. L 100 S. 42), entsprechen und zunächst über die dort festgelegten Grenzwerte hinaus folgende Grenzwerte einhalten:

1. Fremdzündungsmotor: Kohlenstoffmonoxidmasse: 1,5 g/km, Kohlenwasserstoffmasse: 0,17 g/km, Stickoxidmasse: 0,14 g/km ...

Selbstzündungsmotor: (...)

2. Fremdzündungsmotor: Kohlenstoffmonoxidmasse: 0,7 g/km; Kohlenwasserstoffmasse: 0,08 g/km, Stickoxidmasse: 0,07 g/km...

Selbstzündungsmotor: (...)

Die Steuerbefreiung wird nur gewährt, wenn in den Fällen der Nummer 1 der Personenkraftwagen vor dem 1. Januar 2001 und in den Fällen der Nummer 2 vor dem 1. Januar 2005 erstmals zum Verkehr zugelassen wird. Sie endet abweichend von Satz 1, sobald die Steuerersparnis vor dem 1. Januar 2006 auf der Grundlage der Steuersätze nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a in den Fällen der Nummer 1 bei Antrieb durch Fremdzündungsmotor den Betrag von 250 Deutsche Mark und bei Antrieb durch Selbstzündungsmotor den Betrag von 500 Deutsche Mark und in den Fällen der Nummer 2 bei Antrieb durch Fremdzündungsmotor den Betrag von 600 Deutsche Mark und bei Antrieb durch Selbstzündungsmotor den Betrag von 1 200 Deutsche Mark erreicht hat; die Dauer einer vorübergehenden Stillegung wird bei der Berechnung dieser Beträge berücksichtigt...“

2. Auslegung des § 3 b KraftStG in der Fassung von 1997

Durch Auslegung wird der Inhalt einer nicht eindeutigen Rechtsnorm festgestellt. Ziel der Auslegung ist es, den *objektivierten Willen* des Normgebers zu ermitteln. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt:

„Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist. Nicht entscheidend ist dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder über die Bedeutung der Bestimmung.“²³

Folgende Auslegungsmethoden werden unterschieden:

- a) Die **grammatische Interpretation** oder Auslegung nach dem Wortlaut fragt nach dem Sinn, der Bedeutung der in den Rechtssätzen benutzen Worte, und

²³ BVerfGE 1, 299 (312); 10, 234 (244); 11, 126 (130).

zwar in erster Linie nach dem spezifisch juristischen und in zweiter Linie nach dem allgemeinen umgangssprachlichen Sinn.

- b) Die **systematische Interpretation** bezieht die Norm auf den Kontext (gleichrangiger)²⁴ Normen desselben oder anderer Gesetze und gewinnt so unter dem Gesichtspunkt einer widerspruchsfreien und einheitlichen Rechtsordnung Argumente für die Auslegung.
- c) Die **genetische (historische, subjektive) Interpretation** hat zum Ziel, den „Willen des Gesetzgebers“, d. h. den von ihm mit der Norm verfolgten Zweck zu erforschen. Dafür werden die näheren Umstände des Gesetzgebungsprozesses, Gesetzesmaterialien, Motive, geäußerte Ansichten usw. der am Verfahren Beteiligten herangezogen.
- d) Die **teleologische Interpretation** stellt, im Gegensatz zur genetischen Interpretation, auf den objektiven Willen des Gesetzgebers ab. Mit ihr wird versucht, den Sinn und Zweck der Norm zu ermitteln, unter Berücksichtigung der in der Norm zum Ausdruck kommenden Bewertungen der beteiligten Interessen. Notwendiger Bestandteil einer jeden teleologischen Interpretation ist der Schluss vom Zweck auf das Mittel.²⁵
- e) Ziel der **europarechtskonformen Interpretation** ist die Auslegung des nationalen Rechts im Lichte des Europarechts. Die Norm ist zum einen am primären Europarecht, d. h. den Vorschriften des EG-Vertrages zu prüfen und zum anderen am sekundären Europarecht, den Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen. Ebenso wie bei der
- f) **verfassungskonformen Auslegung** wird versucht, eine Norm, deren Übereinstimmung mit dem höherrangigen (in diesem Falle Verfassungs-) Recht zweifelhaft ist, so auszulegen, dass sie mit diesem vereinbar ist, um so die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu sichern. Ergeben sich also mehrere

²⁴ Die systematische Beziehung zu höherrangigen Normen wird unten speziell als europarechts- bzw. verfassungsrechtskonforme Auslegung behandelt.

²⁵ Bull, Rdnr. 356.

Interpretationsmöglichkeiten einer Norm und ist nur eine dieser Interpretationen mit dem höherrangigen Recht vereinbar, so ist diese Auslegungsvariante zu wählen.

Die Kriterien der einzelnen Auslegungsmethoden schließen sich nicht aus, sondern sind als miteinander in Beziehung stehende Argumentationsmittel zu begreifen, die eine wechselseitige Bezugnahme und Ergänzung fordern.²⁶

§ 3 b KraftStG in der Fassung des KraftStÄndG 1997 soll hier anhand der eben dargestellten Auslegungsmethoden untersucht werden.

2.1 Grammatische und systematische Interpretation

Nach dem Wortlaut des § 3 b KraftStG wird die befristete Steuerbefreiung für Personenkraftwagen dann gewährt,

“wenn sie nach Feststellung der Zulassungsbehörde ab dem Tag der erstmaligen Zulassung der Richtlinie 70/220/EWG ... in der Fassung der Richtlinie 94/12/EG ... entsprechen und zunächst über die dort festgelegten Grenzwerte hinaus folgende Grenzwerte einhalten: ...“

Erklärungsbedürftig ist, dass nach dem Wortlaut die angegebenen Grenzwerte nur „zunächst“ einzuhalten sind. Dies bezieht sich jedoch nicht auf die Dauer der Einhaltungspflicht, sondern stellt klar, dass die angegebenen Grenzwerte nur „zunächst“ gelten, und dass eine künftige Änderung der Grenzwerte für den Fall nicht ausgeschlossen ist, dass die vom Rat in der neuen Richtlinie beschlossenen Grenzwerte von denen des KraftStG 1997 abweichen.²⁷ Denn wie bereits dargestellt, beruht die befristete Steuerbefreiung des KraftStG auf der Klausel der europäischen Richtlinie zur Regelung der Abgasemissionen der EG-Typgenehmigung und den dort angegebenen Grenzwerten. Da zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KraftStG 1997 eine baldige Änderung der zu

²⁶ Achterberg, § 17 Rdnr. 7.

²⁷ Vgl. Strodtthoff, § 3 b Rdnr. 7.

Grunde liegenden Richtlinie 94/12/EG erwartet wurde (in 1997) und damit eine Änderung der Grenzwerte, an die die Werte des § 3 b KraftStG anzupassen wären, war diese Klarstellung im Gesetz notwendig.

Somit ist nach dem Wortlaut der Norm die Steuerbefreiung nur dann zu gewähren, wenn die angegebenen Grenzwerte „*ab*“ dem Tag der erstmaligen Zulassung eingehalten werden.

„*Ab*“ meint, von diesem Zeitpunkt an fortlaufend, betrifft also den Beginn eines *Zeitraums*, in dem ein bestimmter Sachverhalt ununterbrochen gilt, ohne diesen Zeitraum zu begrenzen. Wäre dagegen ein bestimmter *Zeitpunkt* gemeint, wären die Grenzwerte also nur an einem bestimmten Tag, nämlich dem der Zulassung und danach nicht mehr einzuhalten, müsste es „*am*“ *Tag der erstmaligen Zulassung*... heißen. Der Wortlaut „*ab*“ Zulassung verweist damit deutlich auf die Pflicht, die vorgegebenen Grenzwerte über einen unbestimmten Zeitraum einzuhalten und somit dauerhaft.

Auch ein Blick auf andere Steuerbegünstigungs- und -befreiungsvorschriften im KraftStG bestätigt diese Bedeutung des Wortlautes. So gilt z. B. die Steuerbefreiung für Schwerbehinderte nach § 3 a Abs. 1 KraftStG „solange“ die Fahrzeuge für Schwerbehinderte zugelassen sind. Nach § 3 d ist das Halten von Elektrofahrzeugen „für einen Zeitraum von fünf Jahren“ steuerbefreit und die Steuerbefreiung beginnt „*am Tag*“ der erstmaligen Zulassung. Auch hier wurden vom Gesetzgeber Zeiträume für die Voraussetzungen der Steuererleichterung festgelegt, im Gegensatz zu § 3 b wurden diese Zeiträume jedoch begrenzt.

Mögliche Zweifel daran, dass die Grenzwerte tatsächlich dauerhaft eingehalten werden müssen, könnten sich jedoch durch den ausdrücklichen Verweis der Norm auf die Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 94/12/EG ergeben. Gemäß § 3 b müssen die Personenkraftwagen dieser Richtlinie entsprechen (und darüber hinaus die angegebenen Grenzwerte einhalten). Daher soll hier zunächst näher auf die Richtlinie 94/12/EG eingegangen werden.

Die Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 94/12/EG enthält Vorschriften bezüglich der Abgasemissionen von Pkw bei der Erteilung der EG-Typgenehmigung. Darüber hinaus gewährt sie in Art. 3 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, steuerliche Anreize für das Halten von Fahrzeugen zu setzen, die die Grenzwerte vorzeitig einhalten und *im Übrigen den Anforderungen der Richtlinie entsprechen*.²⁸ Pkw, denen steuerliche Vorteile gewährt werden, müssen demnach den sonstigen Vorschriften der Richtlinie bezüglich der Abgasemissionen entsprechen. In der Richtlinie geregelt ist das Prüf- und Genehmigungsverfahren für die Erteilung der EG-Typgenehmigung in Bezug auf die Abgasemissionen von Kraftfahrzeugen. Somit ist für die Prüfung der steuerlich begünstigten Abgaswerte des § 3 b KraftStG das in der Richtlinie 94/12/EG vorgeschriebene Prüf- und Genehmigungsverfahren anzuwenden, also das Verfahren, das in der Bundesrepublik auch für die Erteilung der nationalen Betriebserlaubnis vorgeschrieben ist (s. o.).

Problematisch in diesem Zusammenhang ist nun der Wortlaut der Richtlinie selbst bezüglich der an die Fahrzeuge gestellten Anforderungen bei der Einhaltung der Grenzwerte: In Anhang I unter Punkt 5.1.1.2. (Prüfvorschriften, Allgemeines) Abschnitt 2, Satz 1 ist geregelt, dass die vom Hersteller eingesetzten technischen Mittel gewährleisten müssen,

„.... daß die Fahrzeuge während ihrer gesamten normalen Lebensdauer und bei normalen Verwendungsbedingungen tatsächlich begrenzte Auspuff- und Verdunstungsemissionen entsprechend dieser Richtlinie aufweisen.“

Damit scheint also auch hier die dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte gefordert zu sein.

In Satz 2 heißt es dann aber:

²⁸ Vgl. Art. 3 der RL 94/12/EG.

„Für Auspuffemissionen gelten diese Bedingungen als erfüllt, wenn die Bedingungen von 5.3.1.4. bzw. 7.1.1.1. erfüllt sind.“²⁹

Die Erfüllung der „Bedingungen von 5.3.1.4.“ bedeutet, dass die bei der Fahrzeugprüfung ermittelten Werte **multipliziert mit einem Verschlechterungsfaktor** den in der Tabelle angegebenen Grenzwerten entsprechen müssen.³⁰

„Mit Ausnahme der Fahrzeuge nach Abschnitt 8.1. sind für jede Prüfung die Ergebnisse um die geeigneten, nach Punkt 5.3.5. ermittelten Verschlechterungsfaktoren zu multiplizieren. Die ermittelten Mengen der gasförmigen Emissionen ... müssen unter den in der folgenden Tabelle angegebenen Grenzwerten liegen.“

Die Anforderung, die Grenzwerte dauerhaft einzuhalten, wird also dann als erfüllt angesehen, wenn zum Zeitpunkt der Prüfung der durch Multiplikation mit dem Verschlechterungsfaktor erhöhte Wert der Abgasemissionen unterhalb der vorgegebenen Grenzwerte liegt. Mit der Anwendung des Verschlechterungsfaktors auf den ermittelten Wert zum Zeitpunkt der Zulassung gilt die Anforderung, die Grenzwerte dauerhaft einzuhalten, als erfüllt. Eine spätere Überprüfung, ob die Grenzwerte tatsächlich dauerhaft eingehalten werden, war in der Richtlinie 94/12/EG nicht vorgesehen. Obwohl also zunächst die Anforderung aufgestellt wird, dass die Fahrzeuge während ihrer gesamten Lebensdauer die begrenzten Auspuffemissionen tatsächlich einhalten, scheint die Einhaltung eines bestimmten (durch die Anwendung des Verschlechterungsfaktors unterhalb des Grenzwertes liegenden) Wertes lediglich zum Zeitpunkt der Zulassung ausreichend.

Es wird zu prüfen sein, ob die Richtlinie tatsächlich in diesem Sinne zu verstehen ist. Denn dies stünde nicht nur im Widerspruch zu dem Wortlaut des § 3 b KraftStG, der auf die Richtlinie verweist und gleichzeitig die Einhaltung der

²⁹ Hervorhebungen innerhalb von Zitaten und Normen stammen, soweit nicht anders gekennzeichnet, vom Verfasser.

³⁰ Punkt 7.1.1.1. regelt die Übereinstimmung der Produktion, ebenfalls unter Verwendung derselben Verschlechterungsfaktoren.

Grenzwerte „ab“ dem Tag der Zulassung, also dauerhaft, fordert. Wie noch genauer dargestellt werden soll, läge in dieser Interpretation auch ein Widerspruch innerhalb der Richtlinie selbst, da in der Fassung der Nachfolgerichtlinie 98/69/EG ein Prüfverfahren für in Betrieb befindliche Fahrzeuge bezüglich der Einhaltung der fraglichen Grenzwerte eingeführt wird, ohne jedoch den eben dargestellten Wortlaut zu ändern. Über die tatsächlichen Anforderungen der Richtlinie lassen sich bei der hier vorgenommenen, zunächst nur am Wortlaut orientierten Betrachtung dieser drei kurzen Auszüge aus der Richtlinie nur vorläufige Aussagen treffen.

Somit führt die Interpretation nach Gesetzeswortlaut und -systematik noch zu keinem eindeutigen Ergebnis.

2.2 Genetische Interpretation

Um den „Willen des Gesetzgebers“ bei dem Erlass des § 3 b KraftStG zu ermitteln, sollen hier die näheren Umstände des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere die Regierungserklärung und die Verlautbarung des Bundesverkehrsministers zum Verfahren der Umschlüsselung dargestellt werden, um so nachzuvollziehen, für welchen Zeitraum nach Ansicht des Gesetzgebers die Grenzwerte eingehalten werden sollten.

In seiner Regierungserklärung vom 27. April 1989 kündigte der deutsche Bundeskanzler als einen der Schwerpunkte des Arbeitsprogramms der Bundesregierung an, die Kraftfahrzeugsteuer künftig nicht mehr nach dem Hubraum, sondern nach dem Schadstoffausstoß zu bemessen. Dieser Aussage folgend sieht die Koalitionsvereinbarung vom 16. Januar 1991 die „Umwandlung der Kraftfahrzeugsteuer in eine Schadstoffsteuer mit starker Spreizung und CO₂-Komponente“ vor.³¹

Zuvor erfolgte die steuerliche Förderung von schadstoffarmen Pkw durch folgende Gesetze:

³¹ Recktenwald, UVR 1997, 225 (227).

- Gesetz über steuerliche Maßnahmen zur Förderung des schadstoffarmen Personenkraftwagens vom 22. Mai 1985;³²
- Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Förderung schadstoffärmer Personenkraftwagen vom 22. Dezember 1989;³³
- Gesetz zur Förderung besonders schadstoffärmer Personenkraftwagen mit Dieselmotor vom 19. Dezember 1990.³⁴

Am 22. Mai 1996 brachte die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur stärkeren Berücksichtigung der Schadstoffemissionen bei der Besteuerung von Personenkraftwagen ein.³⁵ In der Begründung des Gesetzentwurfes wird auf die Zeitdauer, in der die Grenzwerte eingehalten werden sollen, nicht direkt eingegangen. Anhaltspunkte für die Auslegung ergeben sich jedoch aus der Zielsetzung. Dazu heißt es:

„Einer der großen Bereiche, von dem immer noch in deutlichem Umfang umweltschädigende Emissionen ausgehen, ist der Straßenverkehr. Deshalb ist es dringend geboten, durch entsprechende umweltpolitische Akzente bei der Kraftfahrzeugsteuer an die seit 1985 bestehende Entwicklung anzuknüpfen und damit der neuesten technischen Entwicklung Rechnung zu tragen. Hauptziel des Gesetzentwurfes ist es, durch die Anpassung der emissionsbezogenen Besteuerungsmerkmale an die jetzigen und in Kürze zu erwartenden technischen Gegebenheiten weiterhin eine maßvolle umweltorientierte Lenkung zu erreichen, ohne den Zweck der Kraftfahrzeugsteuer, nämlich zur Finanzierung der Staatsausgaben beizutragen, in Frage zu stellen.“

In der Einzelbegründung zu Nummer 2 (§ 3 b) heißt es dann:

„Dadurch werden im Interesse einer weiteren Minderung der Schadstoffemissionen des Straßenverkehrs ein Anreiz zur Herstellung und zum

³² BGBL. I 1985, S. 784.

³³ BGBL. I 1989, S. 2436.

³⁴ BGBL. I 1990, S. 2906.

³⁵ BT-Drucksache, 13/49.

*Erwerb besonders schadstoffreduzierter Pkw geschaffen, bevor die entsprechende ordnungsrechtliche Regelung in Kraft tritt,
Die Steuerbefreiung soll die Mehrkosten der technischen Verbesserung der Fahrzeuge teilweise abdecken;...“*

Ziel des Gesetzes war also eine weitere Minderung der Schadstoffemissionen des Straßenverkehrs durch die Förderung der Herstellung und des Erwerbs von besonders schadstoffreduzierten Fahrzeugen. Durch die befristete Steuerbefreiung wollte der Gesetzgeber einen Anreiz schaffen, solche Pkw zu erwerben, die nach dem neuesten Stand der Technik hergestellt wurden und von denen besonders wenig umweltschädigende Emissionen ausgehen. Einer solchen Zielsetzung würde eine Regelung widersprechen, die das Einhalten der förderungswürdigen Grenzwerte lediglich zum Zeitpunkt der Zulassung vorschreiben würde und nach der eine Überschreitung der Grenzwerte schon kurze Zeit nach Zulassung keinen Einfluss auf die Steuerbefreiung hätte. Denn damit würde bereits ab dem Tag nach der Zulassung der Aspekt der umweltorientierten Lenkung der Steuerbefreiung verloren gehen, Fahrzeuge würden trotz eines hohen Schadstoffausstoßes in den Genuss der Steuerbefreiung kommen und zwar entgegen der umweltpolitischen Zielsetzung des Gesetzes.

In der Begründung zu seiner Formulierungshilfe zum KraftStÄndG 1997 verweist der federführende Finanzausschuss für die Prüfung der Schadstoffemissionen der D-3 und D-4 Werte auf das in der **Richtlinie 94/12/EG** festgeschriebene Prüfverfahren, ohne darin einen Widerspruch zur Zielsetzung zu sehen.³⁶

Unter Punkt 2 zur 40. Änderung des Systematischen Verzeichnisses der Fahrzeug- und Aufbauarten³⁷ vom 31. Mai 1997 wird das Verfahren der Umschlüsselung von im Verkehr befindlichen Fahrzeugen näher erläutert. Danach kann der Nachweis, dass die Fahrzeuge die schärferen Emissionswerte schon ab dem Tag der Erstzulassung einhalten, durch eine Herstellerbescheinigung oder ein Gutachten eines technischen Dienstes erbracht werden.

³⁶ BT-Drucksache 13/6112, S. 17.

³⁷ Verkehrsblatt 1997 Heft 10.

Wörtlich heißt es dort zur Umschlüsselung von **bereits im Verkehr befindlichen** Fahrzeugen:

*“... Aus dem Nachweis muß ersichtlich sein, ob die neu zu verschlüsselnde Emissionsvorschrift vom betreffenden Kraftfahrzeug bereits **ab dem Tage der Erstzulassung oder erst ab einem bestimmten späteren Zeitpunkt** erfüllt wird.“*

Auch hier findet sich der Wortlaut, dass die Grenzwerte „*ab*“ einem bestimmten Zeitpunkt einzuhalten sind, und damit fortdauernd. Man ging also auch im Bundesministerium für Verkehr davon aus, dass die Grenzwerte – entsprechend dem Wortlaut des Gesetzes – dauerhaft einzuhalten sind.

Weiter unten heißt es zum Nachweis der Anforderungen für **neu** in den Verkehr kommende Fahrzeuge:

*„... Die geforderten Emissionswerte sind je nach Fall mindestens durch eine gutachterliche Stellungnahme ... nachzuweisen. **Die Verschlechterungsfaktoren finden auf jede einzelne im KraftStÄndG 1997 limitierte Komponente Anwendung ...**“*

Diese Klarstellung, dass die Verschlechterungsfaktoren im Prüfverfahren Anwendung finden, ist eigentlich überflüssig, denn sie ergibt sich aus dem Gesetz selbst (die Fahrzeuge müssen den Anforderungen der Richtlinie 94/12/EG entsprechen). Daher erfolgt auch kein entsprechender Hinweis bei der Prüfung der bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeuge, die bei Nachweis der eingehaltenen Grenzwerte umgeschlüsselt werden. Denn deren Prüfung noch vor dem Inkrafttreten des KraftStÄndG 1997 erfolgte bereits nach demselben Verfahren der Richtlinie 94/12/EG bzw. der Vorgängerrichtlinie (Prüfung für die Erteilung der EG-Typgenehmigung) unter Anwendung der Verschlechterungsfaktoren.

Auch hier wird deutlich, dass zwischen der Anwendung der Verschlechterungsfaktoren gemäß der Richtlinie 94/12/EG und der damit fingierten dauerhaften Einhaltung der Grenzwerte und dem Wortlaut „ab Zulassung“ durch das Bundesministerium für Verkehr kein Widerspruch gesehen wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die vom Gesetzgeber gewollte umweltorientierte Lenkung durch Förderung von Herstellung und Erwerb besonders schadstoffreduzierter Pkw für eine Interpretation des Gesetzes im Sinne von dauerhaft einzuhaltenden Grenzwerten spricht. Denn nur bei einer für die Steuerbefreiung vorausgesetzten dauerhaften Schadstoffreduzierung lässt sich der verfolgte Zweck tatsächlich erreichen. Weiterhin fraglich bleibt jedoch der Verweis auf die Richtlinie 94/12/EG auch in den Gesetzesmaterialien, was offensichtlich nach Ansicht des Gesetzgebers keiner weiteren Erklärung bedurfte. Es erscheint widersprüchlich, dass zum einen durch das KraftStÄndG 1997 eine umweltorientierte Lenkung angestrebt wird, mit der Herstellung und Erwerb besonders schadstoffarmer Pkw gefördert werden sollen, und zum anderen auf die Anwendung des Prüfverfahrens der Richtlinie 94/12/EG verwiesen wird; denn diese schreibt nach der bisher auf den Wortlaut beschränkten Betrachtung die Anwendung von Verschlechterungsfaktoren vor, mit der die Anforderung des dauerhaften Unterschreitens der Grenzwerte zum Zeitpunkt der Zulassung als erfüllt angesehen wird. Zur Lösung dieses scheinbaren Widerspruchs muss daher die Richtlinie näher betrachtet werden (siehe dazu Punkt 2.4.2).

2.3 Teleologische Interpretation

Ziel der Einführung einer emissionsbezogenen Kraftfahrzeugsteuer ist die Förderung der Produktion von nach dem neuesten technischen Stand entwickelten emissionsarmen Pkw. Das Halten eines solchen Pkw wird steuerlich begünstigt, um somit einen Anreiz zur Entwicklung und zum Kauf dieser Pkw zu setzen. Dadurch sollen die Abgasemissionen im Straßenverkehr gesenkt werden. Dieses Ziel wird nur dann wirksam erreicht, wenn nicht das einmalige Einhalten der vorgegebenen niedrigen Abgaswerte steuerlich belohnt wird, sondern

Pkw diese Werte dauerhaft einhalten müssen. Nur so können umweltschädigende Emissionen im Straßenverkehr dauerhaft gesenkt werden. Dieser Zweck des § 3 b KraftStG, der bereits im Rahmen der genetischen Interpretation (2.2) erkennbar wurde, spricht somit deutlich für das Erfordernis der Dauerhaltbarkeit.

2.4 Europarechtskonforme Interpretation

Bei der Erhebung von Steuern wie auch bei der Gewährung von Steuerbefreiungen unterliegen die Mitgliedstaaten europarechtlichen Vorgaben, die zum einen aus dem primären, zum anderen aus dem sekundären Gemeinschaftsrecht folgen. Der durch Auslegung ermittelte Inhalt des § 3 b KraftStG darf als nationale Steuervorschrift weder gegen die Vorgaben des EG-Vertrages noch gegen die relevanten Richtlinien verstossen. Sind verschiedene Interpretationen möglich, ist im Zweifel diejenige zu wählen, die im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben liegt.

2.4.1 Primärrechtskonforme Interpretation

Für die primärrechtskonforme Interpretation von besonderer Bedeutung sind die Bestimmungen zum Schutz des freien Warenverkehrs vor der Beeinträchtigung durch diskriminierende Abgaben (Art. 90 EGV), vor mengenmäßigen Einfuhrbestimmungen und Maßnahmen gleicher Wirkung (Art. 28 EGV) und das Beihilfeverbot der Art. 87 ff. EGV.

2.4.1.1 Art. 90 EGV: Diskriminierende Abgabenbelastung

Nach Art. 90 EGV dürfen die Mitgliedstaaten auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben als auf inländische Waren erheben, noch inländische Abgaben, die geeignet sind, andere Produktionen zu schützen. Diese Bestimmung soll die vollkommene

Wettbewerbsneutralität der inländischen Besteuerung für inländische und eingeführte Erzeugnisse sicherstellen.

2.4.1.1.1 Anwendbarkeit des Art. 90 EGV

Art. 90 EGV verwendet einen grundsätzlich weiten Abgabenbegriff; gleichgültig ist, zu welcher Abgabenart die finanzielle Belastung zu zählen ist.³⁸ Erfasst sind nur Abgaben auf Waren, also nach der Rechtsprechung des EuGH auf körperliche Gegenstände, die über die Grenze verbracht werden und deshalb Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.³⁹ Der EuGH hat den Warenbezug der Kraftfahrzeugsteuer nie problematisiert, sondern ihn offensichtlich vorausgesetzt, da er regelmäßig die Vereinbarkeit der Kfz-Steuer mit den Art. 23, 25 oder 90 EGV prüft.⁴⁰ Art. 90 EGV schützt nicht nur vor einer diskriminierenden Wirkung einer steuerlichen Regelung im Wege einer *Abgabenbelastung*, sondern auch bei steuerlichen *Vergünstigungen*,⁴¹ wie sie § 3 b KraftStG gewährt. Daher ist Art. 90 EGV also grundsätzlich anwendbar.

Allerdings ist die Anwendung von Art. 90 EGV ausgeschlossen, soweit Abgaben gemeinschaftsweit harmonisiert sind. Solange aber die Rechtsangleichungsvorschriften den Mitgliedstaaten einen Spielraum bei der Umsetzung lassen, müssen sich die mitgliedstaatlichen Umsetzungsregelungen innerhalb dieser Gestaltungsmöglichkeiten an Art. 90 EGV messen lassen. Da Art. 3 der Richtlinie 94/12/EG den Mitgliedstaaten lediglich einen (allerdings relativ eng gefassten) Rahmen für die Gewährung steuerlicher Anreize setzt, sind die mitgliedstaatlichen Steuerregelungen an Art. 90 EGV zu messen.

³⁸ Voß in Grabitz/Hilf, Art. 90, Rdnr. 14 ff.

³⁹ EuGH, Rs. 7/68 „*Kunstschatze*“, Slg. 1968, 642.

⁴⁰ EuGH, Rs. 112/84, „*Humboldt*“, Slg. 1985, 1367; EuGH, Rs. 433/85, „*Feldain*“, Slg. 1987, 3521; EuGH, Rs. C-343/90, „*Dias*“, Slg. 1992, I-4673.

⁴¹ EuGH Rs. 38/82, *Hansen*, Slg. 1983, 1271 Rdnr. 12.

2.4.1.1.2 Umfang des Verbots

Art. 90 EGV untersagt Diskriminierungen aufgrund von Maßnahmen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Festsetzung, die Bedingungen oder die Modalitäten der Erhebung von Steuern auf eingeführte Erzeugnisse auswirken.⁴² Nicht nur eine im Vergleich zu einheimischen Produkten höhere Steuer auf eingeführte Produkte stellt einen Verstoß dar,⁴³ sondern auch eine Steuer, die zwar nicht nach der Herkunft der Erzeugnisse unterscheidet, aber so gefasst ist, dass der größte Teil der einheimischen Produktion in eine günstigere Klasse fällt, während die eingeführten Erzeugnisse weitgehend in eine höhere Steuerklasse fallen.⁴⁴

So wertete der EuGH z. B. in der Rechtssache 112/84 (Humboldt) eine Sondersteuer auf Kraftfahrzeuge als nicht vereinbar mit Art. 95 EGV a. F. (jetzt Art. 90 EGV), wenn diese zwar formell nicht nach dem Ursprung der Erzeugnisse unterscheidet, jedoch so gefasst ist, dass *faktisch nur eingeführte* Fahrzeuge mit dieser Sondersteuer belegt sind, während alle im Inland hergestellten Fahrzeuge einer günstigeren Steuer unterliegen. Hierbei handelte es sich um eine französische Sondersteuer auf Personenwagen, die eine bestimmte steuerliche Nutzleistung überschritten. Diese Art Personenwagen wurde in Frankreich gar nicht hergestellt, die Steuer traf also tatsächlich nur eingeführte Fahrzeuge. Da diese Sondersteuer fast fünfmal höher war als der Höchstbetrag der progressiv gestaffelten Steuer in Frankreich, sah der Gerichtshof hierin kein System ausgewogen progressiver Besteuerung, vielmehr eine Einschränkung des Wettbewerbs.

In einer weiteren Entscheidung zur französischen Kraftfahrzeugsteuer⁴⁵ sah der EuGH ein Besteuerungssystem mit einer gestaffelten Steuer nicht allein deswegen als diskriminierend an, weil nur eingeführte Erzeugnisse in die am höchsten besteuerte Gruppe fallen. Voraussetzung für einen diskriminierenden

⁴² EuGH Rs. C 114/95 u. a., *Texaco u. a.*, Slg. 1997, I- 4263.

⁴³ EuGH Rs. C-105/91, *Kommission/ Griechenland*, Slg. 1992, I-5871, Rdnr. 23.

⁴⁴ EuGH Rs. 252/86, *Bergandi*, Slg. 1988, 1343 Rdnr. 28.

⁴⁵ EuGH Rs. C-113/94, *Casarini*, Slg. 1995, I-4203 Rdnr. 29 ff.

Charakter einer solchen Regelung sei, dass der Anstieg des Progressionskoeffizienten der gestaffelten Steuer den Verbraucher zu Gunsten der Fahrzeuge inländischer Hersteller vom Kauf von Fahrzeugen aus anderen Mitgliedstaaten abhalten kann. Diese Voraussetzung lag nach Ansicht des EuGH hier nicht vor, so dass das Vorliegen einer steuerlichen Diskriminierung abgelehnt wurde.

Bei einer inländischen Steuervergünstigung könnten sich Schwierigkeiten daraus ergeben, dass die Ausdehnung der Steuervergünstigung auf eingeführte Waren an bestimmte Merkmale und Gegebenheiten des nationalen Rechts anknüpft, die für ausländische Hersteller nur unter großen Schwierigkeiten zu erfüllen sind. Nach Ansicht des EuGH stellt eine solche Regelung jedoch so lange keine steuerliche Diskriminierung dar, wie der Einfuhrmitgliedstaat keine Voraussetzungen aufstellt, die nur von nationalen Erzeugern erfüllt werden können.⁴⁶

Mit diesen vom EuGH entwickelten Grundsätzen ist § 3 b KraftStG in beiden Varianten der Auslegung vereinbar. Das unterschiedliche Abgasverhalten von Kfz kann Differenzierungskriterium für eine unterschiedliche Steuerbelastung sein.⁴⁷ Die Regelung des § 3 b KraftStG hat weder diskriminierenden noch schützenden Charakter, da sie unterschiedslos auf alle Fahrzeuge auf dem deutschen Markt anwendbar ist, also gleiche Anforderungen an inländische wie ausländische Hersteller stellt. Das dauerhafte Einhalten der Grenzwerte ist keine Voraussetzung, die nur von Fahrzeugherstellern in Deutschland erfüllt werden kann. Selbst wenn deutsche Hersteller im Verhältnis zu ausländischen Herstellern eher in der Lage sein sollten, Fahrzeuge mit der entsprechenden Technik zu produzieren und auf den Markt zu bringen, so dass die Käufer in Deutschland dazu angeregt werden könnten, bevorzugt auf deutsche Modelle zurückzugreifen, um in den Genuss der Steuererleichterungen zu kommen, würde sich daraus noch keine steuerliche Diskriminierung durch die Norm ergeben. Denn weder sind dadurch ausschließlich ausländische Hersteller betroffen, noch ist die Steuerbelastung ohne das Eingreifen des

⁴⁶ EuGH Rs. 38/82, *Hansen*, Slg. 1983, 1271 Rdnr. 17.

⁴⁷ So auch Freytag, S. 300.

Befreiungstatbestandes des § 3 b KraftStG unverhältnismäßig hoch. Auch werden keine Anforderungen aufgestellt, die sich nur oder auch nur leichter in Deutschland erfüllen lassen. Aus der Tatsache, dass andere Mitgliedstaaten eine steuerliche Erleichterung dieser Art möglicherweise (noch) nicht geregelt haben und Hersteller daher ihre Produktion speziell für den deutschen Markt anpassen müssten, folgt keine Diskriminierung oder Schutzwirkung, denn die Richtlinie 94/12/EG lässt die Einführung dieser Regelungen ja gerade ausdrücklich zu.

Das Verbot einer steuerlichen Diskriminierung aus Art. 90 EGV spricht also nicht eindeutig für eine der beiden hier möglichen Varianten der Auslegung des § 3 b KraftStG.

2.4.1.2 Art. 28 EGV

Art. 28 EGV untersagt mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten.

2.4.1.2.1 Anwendbarkeit

Auf Art. 28 EGV kann dann nicht zurückgegriffen werden, wenn ein Eingriff in den freien Warenverkehr im Sinne des Art. 90 EGV vorliegt. Das über Art. 28 EGV hinausgehende Tatbestandsmerkmal des Art. 90 EGV ist die Behinderung des Warenverkehrs durch eine finanzielle Belastung von Waren. Wird also in den freien Warenverkehr mittels einer finanziellen Belastung eingegriffen, ist Art. 28 EGV gegenüber Art. 90 EGV grundsätzlich subsidiär und zwar auch dann, wenn das Verbot des Art. 90 deshalb nicht greift, weil eine steuerliche Diskriminierung tatsächlich nicht vorliegt.⁴⁸

Ausnahmen vom Grundsatz der Subsidiarität der Vorschrift können sich jedoch dann ergeben, wenn die Behinderung des Warenverkehrs nicht durch die finanzielle Belastung, sondern durch mit der Abgabenerhebung verbundene

⁴⁸ Leible, in: Grabitz/Hilf, Art. 28 Rdnr. 7 u. 49.

Verwaltungsformalitäten verursacht wird.⁴⁹ Eine besondere Verwaltungsformalität, die von ausländischen Fahrzeugherstellern nur unter besonders erschwerten Bedingungen erfüllt werden kann, ist mit der Steuerbefreiung nach § 3 b KraftStG nicht verbunden.

Darüber hinaus greift der EuGH auf die Art. 28 ff. EGV zurück, wenn eine inländische Abgabe auf eingeführte Erzeugnisse erhoben wird, bei denen es an einer gleichartigen oder konkurrierenden inländischen Produktion fehlt. Die Abgabe zeige dann keinerlei diskriminierende oder schützende Wirkung, so dass ein Verstoß gegen Art. 90 EGV nicht vorliege. Ist sie jedoch so hoch, dass sie den freien Warenverkehr behindert, könnte darin ein Verstoß gegen Art. 28 EGV liegen.⁵⁰ Ein solcher Ausnahmefall ist hier nicht gegeben, denn weder sind lediglich ausländische Automobilhersteller von der Belastung durch die Kraftfahrzeugsteuer betroffen, noch liegt eine besonders hohe Abgabenbelastung ausländischer Kfz vor.

Ein Verstoß gegen Art. 28 EGV kommt hier also schon deshalb nicht in Betracht, weil eine nach Art. 90 EGV zulässige Abgabe nicht nach Art. 28 EGV verboten sein kann.⁵¹ Lediglich hilfsweise soll hier noch kurz auf Art. 28 EGV eingegangen werden, um bei evtl. Zweifeln an der Anwendbarkeit des Art. 90 EGV § 3 b KraftStG auch diesen Aspekt zu klären.

2.4.1.2.2 Umfang des Verbots

Da es sich bei der Steuerbegünstigung nach § 3 b KraftStG nicht um eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung handelt, kommt hier nur das Vorliegen einer „Maßnahme gleicher Wirkung“ nach Art. 28 EGV in Betracht. Nach der Rechtsprechung des EuGH, der diesen Begriff in der „Dassonville“-Entscheidung weit auslegte, fällt hierunter „jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder

⁴⁹ EuGH, Rs. 46/76, „Bauhuis“, Slg. 1977, 5, Rdnr. 7/11.

⁵⁰ EuGH, Rs. C-47/88, Slg. 1990, I-4509, Rdnr. 10.

⁵¹ Leible, in Grabitz/Hilf, Art. 28 Rdnr. 49.

*potentiell zu behindern.*⁵² Es kommt dabei lediglich auf die *Eignung* einer Maßnahme an, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern, ein tatsächlicher Nachweis der Behinderung ist nicht erforderlich.⁵³ Ebenso genügen potentielle Auswirkungen auf die Einfuhr.

Im *Cassis de Dijon* - Urteil⁵⁴ schränkte der EuGH seine Grundsätze bezüglich unterschiedslos anwendbarer Regelungen ein: Handelshemmnisse, die sich aus den Unterschieden zwischen den autonomen Regelungen der Mitgliedstaaten ergeben, seien hinzunehmen, soweit sie „*notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden*“.⁵⁵ Bei diesen „zwingenden Erfordernissen“ müsse es sich um im allgemeinen Interesse liegende Ziele handeln, die den Erfordernissen des Warenverkehrs vorgehen. Die von dem Mitgliedstaat erlassene Regelung müsse darüber hinaus notwendig und verhältnismäßig sein. Als derartige „zwingende Erfordernisse“ hat der EuGH auch den Umweltschutz anerkannt.

Fraglich ist, ob § 3 b KraftStG eine verbotene Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Art. 28 EGV darstellt, die potentiell geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen. Es kann hier jedoch im Ergebnis nichts anderes gelten als bei der Prüfung von Art. 90 EGV. Durch die Einführung von Steuererleichterungen in einem Mitgliedstaat für die dauerhafte Einhaltung bestimmter Grenzwerte, die in einem anderen Mitgliedstaat möglicherweise nicht gelten, wird kein Handelshemmnis aufgestellt. Die Regelung gilt unterschiedslos für alle Hersteller, gleichgültig, ob ausländische oder deutsche. Ausländischen Herstellern ist die Produktion besonders schadstoffärmer Pkw genauso möglich wie deutschen, der Verbraucher wird durch diese Regelung nicht in besonderer Weise zum Kauf eines deutschen Pkw angeregt. Eine besondere Bevorzugung der Produktion in Deutschland ist daher nicht ersichtlich.

⁵² EuGH, Rs. 8/74, *Dassonville*, Slg. 1974, 837 (= NJW 1975, 515).

⁵³ EuGH Rs. 12/74, *Sekt/Weinbrand*, Slg. 1975, 181 (198).

⁵⁴ EuGH Rs. 120/78, *Rewe*, Slg. 1979, 649.

⁵⁵ Siehe die vorherige Fußnote.

2.4.1.3 Beihilfeverbot, Art. 87 ff. EGV

Nach Art. 87 EGV sind staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die befristete Steuerbefreiung nach § 3 b KraftStG könnte eine Beihilfe im Sinne dieser Norm darstellen.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes⁵⁶ ist eine Beihilfe eine Maßnahme, die speziell als Mittel zur Verfolgung bestimmter Ziele dient, die in der Regel nicht ohne fremde Hilfe erreicht werden können. Der Beihilfebegriff umfasste deshalb nicht nur positive Leistungen, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Belastungen verringern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen habe und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen.⁵⁷ Zu den Beihilfen rechnen auch mittelbare Zuwendungen, d. h. auch Zuwendungen an Verbraucher, die den Erwerb von Waren bestimmter Unternehmen fördern und so den Unternehmen indirekt zugute kommen.⁵⁸

Die Kraftfahrzeugsteuer wird zwar unmittelbar durch die Endverbraucher getragen, jedoch könnte sich eine Ermäßigung dieser Steuer mittelbar zu Gunsten von Unternehmen auswirken, die schadstoffarme Kfz herstellen. Da jedoch innerhalb der EG davon ausgegangen werden kann, dass die meisten Hersteller auch schadstoffärmere Varianten an Pkw anbieten, liegt eine Begünstigung bestimmter Unternehmen durch die Steuerermäßigung nicht vor.

Ein Verstoß gegen Art. 87 Abs. 1 EGV scheidet auch deshalb aus, weil keine Verfälschung des zwischenstaatlichen Wettbewerbs vorliegt. Die Verbraucher können frei zwischen inländischen und ausländischen Produkten wählen, so

⁵⁶ EuGH Rs. 30/59, *Steenkolenmijnen/Hohe Behörde*, Slg. 1961, 1.

⁵⁷ Mederer in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Art. 92 EGV, Rdnr. 5.

⁵⁸ Freytag, S. 267.

dass inländische und Fahrzeughersteller aus anderen Mitgliedstaaten gleichermaßen begünstigt werden.

Aus Art. 87 ff EGV ergeben sich somit keine Kriterien für die Auslegung des Art. 3 b KraftStG, ein Verstoß gegen diese Norm liegt in beiden Auslegungsvarianten nicht vor.

2.4.1.4 Ergebnis der primärrechtskonformen Interpretation

Aus den Vorgaben des EG-Vertrages für steuerliche Regelungen der Mitgliedstaaten ergeben sich somit keine relevanten Kriterien für die Auslegung der Norm im Sinne einer der hier möglichen Auslegungsvarianten. Ein Verstoß gegen Art. 90, 28 oder 87 ff. EGV liegt in beiden Fällen nicht vor.

2.4.2 Richlinienkonforme Interpretation

Soweit die Gemeinschaft von den ihr zugewiesenen Kompetenzen in zulässiger Weise Gebrauch gemacht hat, wird dadurch die Abgabenhoheit der Mitgliedstaaten eingeschränkt. Sekundäres Gemeinschaftsrecht genießt gegenüber Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Anwendungsvorrang.⁵⁹ Eine nationale Steuervorschrift, die mit dem Primärrecht in Einklang steht, kann also gleichwohl gegen sekundäres EG-Recht verstößen.

Wie bereits erläutert, enthält die bei Erlass des KraftStG 1997 relevante Richtlinie 94/12/EG Vorgaben für die steuerlichen Anreize, mit denen die Mitgliedstaaten die vorzeitige Einhaltung der Grenzwerte fördern können. Die befristete Steuerbefreiung des § 3 b KraftStG muss sich also an diese Vorgaben halten, bzw. – bei unklarem Wortlaut – so interpretiert werden, dass den Vorgaben der Richtlinie entsprochen wird.

⁵⁹ Ständige Rechtsprechung des EuGH seit EuGH, Rs. 6/64, „Costa/E.N.E.L.“, Slg. 1964, 1251 (1269 ff.).

Im Folgenden sollen nun die Anforderungen der Richtlinie einer genaueren Prüfung unterzogen werden. Zwar sprach schon bisher der überwiegende Teil der Rechtsargumente für die Annahme der Dauerhaltbarkeitsanforderung. Allerdings konnte die Gegenauffassung, dass die Richtlinie die Einhaltung der Grenzwerte – multipliziert mit dem Verschlechterungsfaktor – zum Zeitpunkt der Zulassung genügen lässt, noch nicht mit letzter Sicherheit ausgeschlossen werden. Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll nun unter Anwendung der oben aufgeführten Auslegungskriterien überprüft werden.

2.4.2.1 Auslegung der Richtlinie 70/220/EWG i.d.F. 94/12/EG

Wie bereits erläutert, regelt die Richtlinie 70/220/EWG und die entsprechenden Nachfolgerichtlinien das Typgenehmigungsverfahren und dient in erster Linie dessen Vereinheitlichung in allen EG-Mitgliedstaaten. Geregelt sind also Anforderungen, die für die Erteilung der EG-Typgenehmigung im Bereich Abgasemissionen an den Hersteller zu stellen sind. Erst seit der Einführung eines neuen Art. 3 in die Richtlinie 89/458/EWG dürfen steuerliche Anreize von den Mitgliedstaaten für Kraftfahrzeuge gewährt werden, die im Voraus der Richtlinie 70/220/EWG in der jeweils aktuellen Fassung entsprechen (vgl. auch Art. 3 der Richtlinie 94/12/EG).

Voraussetzung für die Gewährung steuerlicher Vorteile ist also, dass die erst später für die Typgenehmigung geltenden Grenzwerte vorzeitig eingehalten werden. Die Fahrzeuge müssen im Übrigen den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, Prüfung und Messverfahren sind demnach dieselben wie die für die EG-Typgenehmigung.

Um den Anforderungen der Richtlinie zu entsprechen, müssen nach Punkt 5.1.1. Absatz 2 im Anhang I der Richtlinie die vom Hersteller eingesetzten technischen Mittel gewährleisten,

„daß die Fahrzeuge während ihrer gesamten normalen Lebensdauer und bei normalen Verwendungsbedingungen tatsächlich begrenzte Aus-

puff- und Verdunstungsemissionen entsprechend dieser Richtlinie aufweisen. Für Auspuffemissionen gelten diese Bedingungen als erfüllt, wenn die Bedingungen von 5.3.1.4. bzw. 7.1.1.1 erfüllt sind.“

Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift wird durch die Anwendung des Verschlechterungsfaktors zunächst das dauerhafte Einhalten der Grenzwerte nahegelegt. Wenn also zum Zeitpunkt der Prüfung nicht nur der Grenzwert der Richtlinie, sondern ein noch niedrigerer Wert eingehalten wird, wird vermutet, dass während der gesamten Lebensdauer des Fahrzeugs der vorgegebene Grenzwert tatsächlich nicht überschritten wird. Eine spätere Überprüfung, ob die Grenzwerte tatsächlich eingehalten werden, ist in der Richtlinie 94/12/EG nicht vorgesehen.

Fraglich ist, ob tatsächlich mit der Erfüllung der Anforderung des einmaligen Grenzwertunterschreitens unter Anwendung von Verschlechterungsfaktoren die Rechtsfolge (dauerhaftes Einhalten der Grenzwerte) unwiderlegbar angenommen werden sollte, ohne dass es auf ein tatsächliches Einhalten der Grenzwerte ankäme. Dies wäre dann der Fall, wenn es sich bei dem Wortlaut dieser Vorschrift um eine **gesetzliche Fiktion** oder eine **unwiderlegbare Vermutung** im rechtstechnischen Sinne handeln würde.

Bei einer gesetzlichen Fiktion wird bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein tatsächlich nicht bestehender Sachverhalt angenommen.⁶⁰ Durch sie wird eine Rechtsfolge herbeigeführt, die sonst nicht eintreten würde. Im Gegensatz dazu wird bei einer Vermutung eine Rechtsfolge herbeigeführt, die sonst wahrscheinlich auch eingetreten wäre, für deren Eintritt aber erleichterte Voraussetzungen gelten sollen oder deren Beweis erleichtert werden soll.⁶¹ Aus bestimmten Tatsachen werden rechtliche Schlüsse gezogen, die jedoch im Fall der unwiderlegbaren Vermutung nicht entkräftet werden können.

Der Wortlaut „.... gelten diese Bedingungen als erfüllt ...“ legt die Annahme einer solchen Vermutung nahe. Es erschien als wahrscheinlich, dass die Grenz-

⁶⁰ Bzw. wird „ungleich Gewußtes bewußt gleichgesetzt“, vgl. Larenz, S. 83.

⁶¹ Schmalz, Rdnr. 101.

werte dauerhaft eingehalten werden, wenn bereits zum Zeitpunkt der Zulassung die zu erwartende Verschlechterung der Werte durch Multiplikation der Abgaswerte mit einem Verschlechterungsfaktor einkalkuliert wurde. Hierbei kann es sich nicht um eine gesetzliche Fiktion handeln, da nicht eine Folge herbeigeführt wird, die sonst nicht eingetreten wäre. Denn es ist durchaus möglich, dass bei Einhalten der Voraussetzung (Anwendung des Verschlechterungsfaktors) die Folge (dauerhaftes Grenzwerteinhalten) eintritt. Allerdings spricht „gelten ... als“ für eine unwiderlegbare Vermutung, denn „gelten“ wird zumeist im Zusammenhang mit Normen, Vorschriften und Regeln verwendet, deren Rechtsfolgen unwiderlegbar eintreten.

Fraglich ist jedoch, ob hier gewollt ist, dass es auf eine spätere tatsächliche Einhaltung der Grenzwerte nicht mehr ankommen und damit die Überschreitung der Grenzwerte sogar zulässig und ohne rechtliche Relevanz bleiben sollte, wenn lediglich die Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Prüfung erfüllt waren.

Für die Auslegung des Wortlautes sollen hier auch **drei andere sprachliche Versionen der Richtlinie berücksichtigt** werden. Nach der Sprachenregelung des Rates der Gemeinschaft werden Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die an alle Mitgliedstaaten gerichtet sind, in allen Amtssprachen der Gemeinschaft abgefasst.⁶² In der Rechtssache Stauder/Ulm⁶³ hat der EuGH auf die Notwendigkeit eines Textvergleiches mit der sprachlichen Fassung einer an die Mitgliedstaaten gerichteten Entscheidung in den anderen Amtssprachen hingewiesen, um so eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Daher sollen hier die englische, französische und schwedische Fassung der Richtlinie zur Auslegung herangezogen werden.

⁶² Groeben/Thiesing/Ehlermann, Art. 248 EGV, Rdnr. 18.

⁶³ EuGH Rs. 29/69, „Stauder/Ulm“, Slg. 1969, 419 (425).

Im Englischen heißt es an dieser Stelle:

*„For tailpipe emissions, these provisions **are deemed to be met** if the provisions of section 5.3.1.4. and 7.1.1.1 are respectively complied with.“*

Deemed, to be wird übersetzt mit: betrachten als, angesehen werden als, gelten als.

Die französische Fassung lautet:

„Pour les émissions à l'échappement, ces conditions sont considérées comme remplies si les dispositions des points 5.3.1.4 et 7.1.1.1 sont respectivement remplies.“

Sont considérées comme heißt im Deutschen: werden betrachtet, werden angesehen als.

In der schwedischen Version heißt es:

„För avgasutsläpp skall dessa krav anses uppfyllda om bestämmelserna i punkt 5.3.1.4 respektive 7.1.1.1 efterlevs.“

Skall anses bedeutet: sollen gehalten werden für, betrachtet werden als, erachtet werden als, angesehen werden als.

Die Anforderung des dauerhaften Grenzwertehaltens wird also als erfüllt *angesehen*, als erfüllt *betrachtet*, für erfüllt *gehalten*, wenn zum Zeitpunkt der Prüfung die vorgegebenen Grenzwerte um den Wert des Verschlechterungsfaktors unterschritten werden. Was aber lediglich als erfüllt angesehen, betrachtet oder für erfüllt gehalten wird, gilt keineswegs unwiderlegbar. Abweichend von der deutschen Version ergibt sich aus der englischen, französischen und schwedischen kein Hinweis auf eine Unwiderlegbarkeit der Vermutung.

Es werden hier lediglich die Voraussetzungen angegeben, die zum Zeitpunkt der Prüfung die Erfüllung der Anforderung „Dauerhaftigkeit“ nahe legen, nicht jedoch soll eine spätere Nachprüfung ausgeschlossen werden. Da ein späteres Prüfverfahren zunächst nicht vorgesehen war, war das Aufstellen einer Vermutung auch die einzige Möglichkeit, schon zum Zeitpunkt der Zulassung ein dauerhaftes Einhalten der Grenzwerte sicherzustellen. Dadurch sollte aber dem Hersteller nicht die Möglichkeit eröffnet werden, sich der Pflicht zu entziehen, die Abgasemissionswerte dauerhaft einzuhalten. Die Vermutung, dass die Grenzwerte bei einmaliger Anwendung des Verschlechterungsfaktors später nicht überschritten werden, kann also durch eine tatsächliche Prüfung widerlegt werden.

Auch aus dem erklärten **Zweck der Richtlinie**, das Schadstoffemissionsniveau der Kraftfahrzeuge zu verringern und dabei den neuesten wissenschaftlichen Fortschritten Rechnung zu tragen,⁶⁴ ergibt sich eine Interpretation im Sinne einer widerlegbaren Vermutung. Eine wirkungsvolle Verringerung der Schadstoffemissionen kann natürlich nur erreicht werden, wenn eine beliebige Verschlechterung der Emissionswerte der Fahrzeuge nach der Zulassung verhindert wird und die Grenzwerte während der gesamten Lebensdauer der Pkw eingehalten werden müssen.

2.4.2.2 Nachfolgerichtlinie 98/69/EG

Zum selben Ergebnis kommt man, wenn man die Nachfolgerichtlinie 98/69/EG betrachtet. Auch sie enthält zunächst noch denselben Wortlaut, nach dem die Einhaltung der Grenzwerte während der gesamten Lebensdauer der Fahrzeuge als gegeben gilt, wenn sie zum Zeitpunkt der Zulassungsprüfung unter Anwendung der Verschlechterungsfaktoren unterschritten werden. In dieser Richtlinie wird dann jedoch ein neues Verfahren eingeführt, mit dem überprüft werden soll, ob die Grenzwerte auch tatsächlich eingehalten werden. Unter Punkt 7.1. im Anhang I zur Richtlinie heißt es:

⁶⁴ Vgl. einleitende Begründung zur Richtlinie 94/12/EG.

„Bei Typgenehmigungen, die im Hinblick auf Emissionen erteilt werden, muß sich mit diesen Maßnahmen auch die Funktionstüchtigkeit der emissionsmindernden Einrichtungen während der normalen Lebensdauer des Fahrzeugs unter normalen Betriebsbedingungen bestätigen lassen. Im Rahmen dieser Richtlinie werden diese Maßnahmen geprüft, und zwar während eines Zeitraums von bis zu fünf Jahren oder bis zu einer Kilometerleistung von bis zu 80.000 km, je nachdem, welches Kriterium zuerst erreicht wird.“

Eingefügt wird dann eine neue Anlage 3 zum Anhang I der Richtlinie, „*Prüfung der Konformität von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen*“, in der das Prüfverfahren vorgeschrieben wird (Feldüberwachung). Hier werden die Verschlechterungsfaktoren auf die gemessenen Werte ausdrücklich nicht mehr angewandt.⁶⁵ Wird bei dieser Prüfung ein Überschreiten der Grenzwerte festgestellt, muss der Hersteller einen Mängelbeseitigungsplan erstellen und die Mängel beseitigen. Es genügt also nicht mehr lediglich das Einhalten eines bestimmten Wertes zum Zeitpunkt der Zulassung, um das dauerhafte Einhalten der Grenzwerte zu gewährleisten, vielmehr werden die Schadstoffemissionen einer späteren Prüfung unterzogen.

Damit wird also in ein und derselben Richtlinie zu Beginn die Vermutung eines Sachverhaltes aufgestellt, der dann später auf das tatsächliche Bestehen hin überprüft wird. Dies spricht deutlich für das Vorliegen einer widerlegbaren Vermutung; mit dem Prüfverfahren kann die zuvor vermutete Tatsache widerlegt werden. Eine andere Auslegung der vorgeschriebenen Anwendung der Verschlechterungsfaktoren als die einer widerlegbaren Vermutung scheidet aus, wenn nicht die Konsistenz der Richtlinie 98/69/EG in Frage gestellt werden soll.

Dafür sprechen auch die Erläuterungen in der Begründung zur Richtlinie 98/69/EG zur Einführung des neuen Prüfverfahrens. Dort ist unter Punkt 18 ein kurzer Abschnitt eingefügt, in dem es lediglich heißt:⁶⁶

⁶⁵ Punkt 5.2. der Anlage 3 im Anhang I der Richtlinie 98/69/EG.

⁶⁶ Siehe Punkt (18) der Richtlinie 98/69/EG.

„Ein neues Verfahren zur Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion an in Betrieb befindlichen Fahrzeugen hat sich als kostenwirksame flankierende Maßnahme erwiesen, so dass es in die Emissionsrichtlinie mit dem Ziel der Umsetzung im Jahr 2001 aufgenommen wird.“⁶⁷

Offensichtlich bestand kein weiterer Erklärungsbedarf bezüglich dieser neu eingeführten Regelung, die ja widersprüchlich wäre, wenn man mit der Anwendung der Verschlechterungsfaktoren in Punkt 5.1.1 Absatz 2 der Anlage I die Einhaltung der Grenzwerte als unwiderleglich annehmen wollte. Mit der Einführung eines Verfahrens zur Überprüfung der im Betrieb befindlichen Fahrzeuge wurde aber offensichtlich nur eine Überprüfung dessen festgelegt, was ohnehin schon durch die vorherigen Richtlinien vorgeschrieben war, nämlich die dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte. Die Anwendung von Verschlechterungsfaktoren wurde also nie als Hindernis einer späteren Überprüfung angesehen.

Darüber hinaus wurde ein sogenanntes On-Board-Diagnose-System eingeführt.⁶⁸ Dieses zeigt dem Fahrer ein durch eine Fehlfunktion der emissionsmindernden Einrichtungen seines Fahrzeugs verursachtes Überschreiten der Grenzwerte an. Neue Fahrzeugtypen der Klasse M1 und N1 müssen spätestens ab dem 1. Januar 2005 (leichte Nutzfahrzeuge mit Dieselmotor), 2000 (Personenkraftwagen mit Benzinmotor) oder 2003 (sonstige Fahrzeugtypen) mit einem OBD-System ausgestattet sein. Auch damit wird das dauerhafte Einhalten der Grenzwerte sichergestellt. Die Einführung dieser neuen Systeme wird in der einführenden Begründung zur Richtlinie wie folgt erklärt:

⁶⁷ Das neue Verfahren zur Überprüfung von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen auf ihr Abgasemissionsverhalten ist im Anhang I unter dem Punkt 7. „Übereinstimmung der Produktion“ geregelt, also eigentlich bei der Überprüfung der Serie. Daher die Formulierung „...neues Verfahren zur Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion...“.

⁶⁸ Vgl. Anhang I, Punkt 8. sowie Anhang XI.

„ (14)

*Ferner sollten neue Vorschriften für On-Board-Diagnosesysteme (OBD-Systeme) eingeführt werden, ... durch die das ursprüngliche Emissionsniveau von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen durch regelmäßige oder stichprobenartige Kontrollen **wesentlich besser aufrechterhalten** werden kann ... „⁶⁹*

Wenn die Einführung einer neuen technischen Anforderung das ursprüngliche Emissionsniveau „wesentlich besser“ aufrechterhalten soll, kann dies nur bedeuten: Auch bisher schon war das ursprüngliche Emissionsniveau aufrechthalten (die Grenzwerte also dauerhaft einzuhalten), jedoch gab es keine ausreichend entwickelten technischen Einrichtungen, dies zu gewährleisten bzw. zu überprüfen.

Mit der Anwendung der Verschlechterungsfaktoren in der Richtlinie 98/69/EG wird die Dauerhaftigkeit der eingehaltenen Grenzwerte somit nicht unwiderleglich vermutet, diese müssen vielmehr auch **tatsächlich dauerhaft** eingehalten werden. Durch das neu eingeführte Prüfverfahren der Felduntersuchung und die On-Board-Diagnosesysteme soll dies kontrolliert werden.

Man könnte sich nun auf den Standpunkt stellen, dass diese Nachfolgerichtlinie für das KraftStÄndG 1997 keine rechtliche Relevanz habe, da sie erst später (13. Oktober 1998) erlassen wurde und die Richtlinie 94/12/EG, auf der das KraftStÄndG 1997 beruht, Vorschriften bezüglich einer Überprüfung der Grenzwerte gerade nicht enthält.

Jedoch ist für die Auslegung von Sinn und Zweck der Richtlinie 94/12/EG auch die später erlassene Nachfolgerichtlinie⁷⁰ relevant. Die Richtlinie 98/69/EG lässt den Wortlaut der fraglichen Vermutungsregel unberührt und führt zusätzlich die Regelung eines Prüfverfahrens bzgl. der tatsächlichen Ein-

⁶⁹ Punkt (14) der Begründung zur Richtlinie 98/69/EG.

⁷⁰ „Nachfolgerichtlinie“ im eigentlichen Sinn ist die Richtlinie 96/69/EG (Abl. Nr. L 282, S. 64), die diesbezüglich jedoch keine relevanten Änderungen mit sich brachte und daher hier unberücksichtigt bleiben kann.

haltung der Grenzwerte ein – und zwar ohne besondere Begründung für das Zusammenspiel dieser Regelungselemente. Dies kann nur bedeuten, dass es sich auch vorher nicht um eine unwiderlegbare Vermutung handelte und es somit nicht genügte, die Grenzwerte nur zum Zeitpunkt der Zulassung einzuhalten, sondern auch vorher schon ein dauerhaftes **tatsächliches** Einhalten gefordert war. Solange eine spätere Überprüfung mangels anwendbarer technischer Einrichtungen (noch) nicht möglich war, sollte die Anwendung der Verschlechterungsfaktoren zum Zeitpunkt der Prüfung für die EG-Typgenehmigung so gut wie möglich sicherstellen, dass die Grenzwerte auch tatsächlich eingehalten werden.

2.4.2.3 Felduntersuchungen in den Mitgliedstaaten

In einigen Mitgliedstaaten wurden Felduntersuchungen bereits vor der verbindlichen Einführung durch die 98/69/EG-Richtlinie durchgeführt, so z. B. in Schweden, den Niederlanden und Deutschland, allerdings noch auf freiwilliger Basis.⁷¹

Denn auch schon vor der Einführung dieses Verfahrens durch die Richtlinie stand für die Prüfer der Abgasgrenzwerte fest, dass die Anwendung der Verschlechterungsfaktoren die Hersteller nicht von ihrer Pflicht zur Konstruktion von Fahrzeugen, die die Grenzwerte dauerhaft einhalten, freistellen sollte.

2.4.2.4 Dauerhaltbarkeitstest

Ein weiteres Argument dafür, dass schon in der Richtlinie 94/12/EG das dauerhafte Einhalten der Grenzwerte gefordert wurde, findet sich in der Richtlinie **91/441/EWG**. Dort werden erstmals Vorschriften über die Dauerhaltbarkeit von emissionsmindernden Fahrzeugkomponenten eingefügt („Dauerhaltbarkeitstest“). In Anhang VII wird ein Test vorgeschrieben, der zur Überprüfung der Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen von Kraftfahr-

⁷¹ Presse-Information Nr. 43/99 des Umweltbundesamtes.

zeugen während eines Alterungstests von 80.000 km dient. Diese Prüfung erfolgt an einem Neuwagen, und zwar dem auch zu den anderen Prüfungen verwendeten Fahrzeug. Während des Tests muss das Fahrzeug auf einem Rollenprüfstand oder einer Versuchsstrecke 80.000 km fahren. Dabei werden die Auspuffemissionen gemessen. Um den Test zu bestehen, müssen sämtliche Werte den in der Richtlinie für die Typgenehmigung festgelegten Grenzwerten entsprechen. Verschlechterungsfaktoren werden dabei nicht angewandt, können bei diesem Verfahren jedoch ermittelt werden. Durch diesen Test der emissionsmindernden Fahrzeugteile soll mit der zum Zeitpunkt der Zulassung größtmöglichen Sicherheit das Einhalten der Grenzwerte während der gesamten Laufzeit der Fahrzeuge, die hier mit 80.000 km angenommen wird, gewährleistet werden. Ein solcher Test wäre unnötig, wenn das einmalige Einhalten der Grenzwerte zum Zeitpunkt der Zulassung genügen würde.

2.4.2.5 Vorgängerrichtlinie 88/76/EWG

Ein weiteres Argument für die Auslegung im Sinne einer widerlegbaren Vermutung und damit der Anforderung dauerhaft einzuhaltender Grenzwerte ergibt sich, wenn man die Entstehung des Wortlautes der fraglichen Regelung unter Punkt 5.1.1 Abs. II der Richtlinie 94/12/EG verfolgt: In der Richtlinie **88/76/EWG**⁷² wird erstmals die Anforderung der Dauerhaftigkeit einzuhaltender Schadstoffgrenzwerte ausdrücklich formuliert. Unter Punkt 5.1 im Anhang I wird dort der Punkt 5.1.1 eingeführt und zwar lediglich mit der Anforderung, dass die vom Hersteller eingesetzten technischen Mittel gewährleisten müssen, dass die Fahrzeuge während ihrer gesamten Lebensdauer die Grenzwerte einhalten. Die in der Richtlinie 94/12/EG darauf folgende und hier problematische Formulierung im Satz 2, dass dies bei Anwendung der Verschlechterungsfaktoren als erfüllt gelte, existiert hier noch nicht. Dieser Folgesatz wird erst durch die Richtlinie 91/441/EWG eingeführt.

Dies bedeutet also, dass in der Richtlinie 88/76/EWG zunächst noch eindeutig das dauerhafte Einhalten der Grenzwerte gefordert war. Würde man dann den

⁷² RL 88/76/EWG, ABl. Nr. L 36 v. 9.2.1988, S. 1.

hier fraglichen, später eingefügten Satz 2 im Sinne einer unwiderlegbaren Vermutung interpretieren, wäre damit bewirkt worden, die Anforderungen der Richtlinie 91/441/EWG an die Hersteller zu lockern. War zunächst noch das tatsächliche dauerhafte Einhalten der Grenzwerte gefordert, genügte mit Inkraftsetzen der Richtlinie 91/441/EWG das einmalige Unterschreiten der Werte zum Zeitpunkt der Zulassung unter Anwendung der Verschlechterungsfaktoren. Es ist nicht anzunehmen, dass eine solche Herabsetzung der Anforderungen in Bezug auf das Emissionsverhalten der Pkw gewollt war.

Dass die Anwendung der Verschlechterungsfaktoren in der Richtlinie 91/441/EWG erstmals im Zusammenhang mit der Anforderung der Dauerhaltbarkeit erwähnt wird, liegt daran, dass erst diese Richtlinie Vorschriften über die Dauerhaltbarkeitsprüfung enthält. Mit diesem Test konnten die Verschlechterungsfaktoren nunmehr ermittelt werden. Durch die Anwendung dieser Faktoren schon im Rahmen der Grenzwertprüfung bei der Zulassung sollte der erwarteten Verschlechterung der emissionsmindernden Bauteile entsprochen und das dauerhafte Einhalten der Grenzwerte trotz erwarteter Abnutzung der Bauteile so gut wie möglich sichergestellt werden. Keineswegs jedoch sollten Anforderungen herabgesetzt werden. Dies ergibt sich auch aus den einführenden Erklärungen zur Richtlinie:

„Es erscheint angebracht, gleichzeitig Bestimmungen bezüglich der Emission durch Kraftstoffverdampfung und der Dauerhaltbarkeit von emissionsmindernden Fahrzeugbauteilen zu erlassen ...

Damit durch diese Maßnahmen der größtmögliche Nutzen für die Umwelt in Europa erzielt und gleichzeitig die Einheitlichkeit des Marktes gewährleistet wird, müssen die strengeren europäischen Normen auf der Grundlage einer vollständigen Harmonisierung eingeführt werden.

Es ist notwendig, bei der Festlegung der neuen Normen sowie der Prüfverfahren die künftige Verkehrsentwicklung zu berücksichtigen. Im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt ist eine Steigerung der Zulassungszahlen von Kraftfahrzeugen zu erwarten, die eine Erhöhung der Schadstoffemissionen zur Folge hat.“

Auch das zeitliche Nacheinander der Einführung der Anforderung der Dauerhaltbarkeit und der Anwendung der Verschlechterungsfaktoren spricht für die Annahme einer widerlegbaren Vermutung.

2.4.2.6 Art. 174 EGV

Die Auslegung im Sinne dauerhaft einzuhaltender Grenzwerte kann sich auch auf Artikel 174 EGV (früher Art. 130 r EGV) stützen. Nach Absatz 1 Spiegelstrich 1 gehören Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Umwelt zu den Zielen der Umweltpolitik der Gemeinschaft. Angestrebt wird nicht nur die Erhaltung des status quo, sondern ausdrücklich eine Verbesserung der Qualität der Umwelt. Diese Verbesserung soll, wie sich aus Absatz 2 ergibt, insgesamt ein hohes Schutzniveau erreichen. Nach der sog. Querschnittsklausel des Art. 6 EGV (früher Art. 130 r Absatz 2 Satz 3) sind die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einzubeziehen.

Das angestrebte Ziel der Verbesserung der Umweltqualität wird eher durch eine Regelung erreicht, die das dauerhafte Einhalten von Schadstoffgrenzwerten vorschreibt. Würde ein einmaliges Unterschreiten der Werte genügen, wäre damit nicht einmal der status quo der Umweltqualität gesichert, da mit einem erheblichen Überschreiten der Werte nach einiger Zeit des Fahrbetriebs der kurzzeitige Effekt der Schadstoffverringerung schnell zunichte gemacht wäre und der Gesamtausstoß eines Pkw während seiner Lebensdauer nicht einmal tatsächlich vermindert zu sein bräuchte. Eine solche ineffektive Regelung widerspräche dem Ziel einer Verbesserung der Umweltqualität.

2.4.2.7 Einwände der Kommission im Gesetzgebungsverfahren

Im Gesetzgebungsverfahren zum KraftStÄndG 1997 wandte sich die Europäische Kommission im September 1996 mit einer Stellungnahme an die Bundesregierung, in der sie die Einführung eigener Grenzwerte im geplanten KraftStG anprangerte. Nach Art. 3 der Richtlinie 94/12/EG dürften die Mit-

gliedstaaten steuerliche Anreize nur für Pkw vorsehen, die dieser Richtlinie entsprechen. Steueranreize, die schärfere als die in der Richtlinie beschlossenen Grenzwerte vorsehen und sich somit auf eine noch nicht beschlossene Richtlinie beziehen, seien nicht zulässig.⁷³ Als Ergebnis der Verhandlungen wurde ein Kompromiss vereinbart, nach dem die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte in den Gesetzentwurf übernommen wurden und sich die Bundesregierung verpflichtete, sofort nach Erlass der Nachfolgerichtlinie das KraftStG an die darin enthaltenen Grenzwerte anzupassen (was mit dem KraftStG 1999 auch geschah).

Hingegen äußerte die Kommission mit keinem Wort Bedenken gegen den in § 3 b KraftStG eingefügten Wortlaut „ab Zulassung“ und die damit geforderte dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte. Würde die Richtlinie 94/12/EG für die Gewährung steuerlicher Anreize tatsächlich das einmalige Einhalten der Grenzwerte genügen lassen, stellte der Wortlaut des deutschen Gesetzes schärfere Anforderungen, als die Richtlinie vorgab. Dies würde einen nationalen Alleingang bedeuten, den die Kommission an anderer Stelle, nämlich bei der Höhe der durch den geplanten Gesetzentwurf gesetzten Grenzwerte, gerade nicht dulden wollte. Es wäre dann jedoch zu erwarten gewesen, dass die Kommission auch hier eingeschritten wäre, wenn solche Bedenken bestanden hätten. Es ist unwahrscheinlich, dass die Kommission bei der Prüfung des § 3 b KraftStG eine weitere Abweichung von den Vorgaben der Richtlinie übersehen oder nicht angesprochen hätte. Aus dem Schweigen der Kommission zu den weiteren Tatbestandsvoraussetzungen des § 3 b KraftStG lässt sich damit zumindest auf deren Rechtsmeinung schließen, dass der Wortlaut „ab Zulassung“ mit den Anforderungen der zu Grunde liegenden Richtlinie übereinstimmt und damit, dass die Richtlinie 94/12/EG die Dauerhaftigkeit der Einhaltung der Emissionsgrenzwerte vorschreibt.

⁷³ BT-Drucksache 13/6112, S. 21.

2.4.2.8 Ergebnis der Auslegung der Richtlinie

Die Auslegung der Richtlinie 94/12/EG führt somit zu dem Ergebnis, dass die dauerhafte Einhaltung der Abgasgrenzwerte durch die Fahrzeuge gefordert ist. Dies gilt sowohl für die Erteilung der nationalen Betriebserlaubnis und der EG-Typgenehmigung, als auch für die durch die Richtlinie zugelassenen Steueranreize. Die Anwendung von Verschlechterungsfaktoren zum Zeitpunkt der Zulassung soll die Erfüllung dieser Anforderung so weit wie möglich sicherstellen, nicht jedoch unwiderlegbar vermuten. Ein Überschreiten der Grenzwerte nach Zulassung verstößt gegen die Anforderungen der Richtlinie.

Mit einer Interpretation der Richtlinie in diesem Sinne löst sich auch der Widerspruch bei der Auslegung des § 3 b KraftStG nach dem Wortlaut und dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck. Der Verweis auf die Richtlinie 94/12/EG im Wortlaut und die Erwähnung des Prüfverfahrens der Richtlinie in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf stehen nicht im Widerspruch zur Anforderung, die Grenzwerte „ab“ Zulassung einzuhalten, bzw. zum umweltpolitischen Lenkungszweck des Gesetzgebers, solange man die Anwendung der Verschlechterungsfaktoren in der Richtlinie nicht als Aufhebung der Anforderung, Grenzwerte tatsächlich einzuhalten, versteht, sondern als Versuch, dies mit größtmöglicher Wahrscheinlichkeit sicherzustellen.

Im Rahmen der richtlinienkonformen Interpretation, kann § 3 b KraftStG also nur so ausgelegt werden, dass für die Gewährung der befristeten Steuerbefreiung die Grenzwerte dauerhaft einzuhalten sind. Die Verschlechterungsfaktoren sind bei der Prüfung anzuwenden, wie die Richtlinie 94/12/EG vorschreibt, auf die das Gesetz verweist. Damit müssen für die Zulassung die tatsächlich gemessenen Abgasemissionen, multipliziert mit dem Verschlechterungsfaktor, die vorgegebenen Grenzwerte unterschreiten. Jede andere Auslegung würde zu einem Verstoß gegen die in den zu Grunde liegenden EG-Richtlinien aufgestellten Anforderungen führen.

2.5 Verfassungskonforme Interpretation

Steuerrechtliche Regelungen werden ferner durch die Grundrechte begrenzt. Für die Prüfung und Auslegung des § 3 b KraftStG ist hier insbesondere Art. 3 Abs. 1 GG relevant. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber auf das Gleichmaß steuerlicher Be- und Entlastungen.

Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet die konsequente Gleichbehandlung von (wesentlich) Gleichem und die Ungleichbehandlung von (wesentlich) Ungleichem. Gleichheit im Steuerrecht bedeutet die unterschiedliche Belastung je nach individueller wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.⁷⁴ Durch die emissionsorientierte Besteuerung des KraftStG wird das Leistungsfähigkeitsprinzip durchbrochen, denn das Abgasverhalten des Pkw als Bezugspunkt der Besteuerung steht nicht im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Halters. Diese Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip bedarf einer besonderen Rechtfertigung.

Es handelt sich bei § 3 b KraftStG um eine steuerliche Lenkungsnorm, denn durch die befristeten Steuerbefreiung soll ein Anreiz für die Herstellung und den Erwerb besonders schadstoffarmer Pkw gesetzt und damit bestimmte Gestaltungswirkungen erreicht werden. Die ungleichen Belastungswirkungen durch Lenkungsnormen lassen sich dann rechtfertigen, wenn dem Lenzungszweck ein verfassungsrechtlicher Rang zukommt, der die Abweichung von der steuerlichen Lastengleichheit rechtfertigen kann.⁷⁵ Die Abweichung des § 3 b KraftStG vom Leistungsfähigkeitsprinzip ist durch den umweltorientierten Lenzungszweck der Norm begründet. Der Umweltschutz dient der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) und liegt im überragenden Interesse der Allgemeinheit, so dass Umweltlenkungssteuern in der Regel durch das Gemeinwohl gerechtfertigt sind.⁷⁶ Die steuerliche Differenzierung

⁷⁴ Birk, Rdnr. 152 f.

⁷⁵ Birk, Rdnr. 171.

⁷⁶ Tipke/Lang, § 8 Rdnr. 63.

nach dem Abgasverhalten der Kfz durch § 3 b KraftStG verstößt somit nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.⁷⁷

Geprüft werden muss allerdings, ob sich aus den Vorgaben des Art. 3 GG Kriterien für die Auslegung des § 3 b KraftStG ableiten lassen. Dies käme in Betracht, wenn nur eine der beiden möglichen Auslegungsvarianten mit Art. 3 GG im Einklang stehen würde.

Würde § 3 b KraftStG das einmalige Einhalten der Grenzwerte zum Zeitpunkt der Zulassung genügen lassen, hieße das: die befristete Steuerbefreiung sowohl den Haltern von Pkw gewähren, deren Fahrzeuge die Werte dauerhaft einhalten, als auch denen, deren Fahrzeuge unter dem technisch Möglichen liegen und also schon nach kurzer Zeit weit schlechtere Abgasemissionen aufweisen als zum Zeitpunkt der Zulassung. Dies widerspräche der Konzeption der Steuervergünstigung. Denn zum einen ist die Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip durch § 3 b KraftStG ja gerade erst durch den hinter der Norm liegenden umweltorientierten Lenkungszweck gerechtfertigt. Diesen Lenkungszweck zu erreichen und somit eine dauerhafte Schadstoffminderung im Straßenverkehr und eine Verbesserung der Umweltqualität zu ermöglichen, wäre das Gesetz aber schon gar nicht geeignet, wenn lediglich das Einhalten der Grenzwerte zu einem bestimmten Zeitpunkt genügen würde. Denn damit kämen Pkw-Halter in den Genuss des Steuervorteils, deren Pkw nach einer gewissen Zeit dieselben umweltschädlichen Abgaswerte aufweisen wie Pkw, deren Werte nie unter den Grenzwerten lagen. Ab dem Zeitpunkt des Überschreitens der Grenzwerte bei fortgesetzter Steuerbefreiung wäre somit der umweltorientierte Lenkungszweck des § 3 b verfehlt. Damit entfiele die Rechtfertigung für die Lenkungsnorm und die damit einhergehende Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip.

Diese Interpretation des § 3 b KraftStG verstieße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG, und zwar in mehrfacher Hinsicht. Zum einen wäre dies eine nicht gerechtfertigte Gleichbehandlung von

⁷⁷ So auch Finanzgericht Münster, Urteil vom 9. September 1998, EFG 98, 1697 f.; Finanzgericht Hamburg, Beschluss vom 3. Februar 1998, EFG 1998, 785 f.

wesentlich Ungleichein: nämlich zweier Pkw-Halter, denen beiden der Steuervorteil des § 3 b gewährt würde, weil ihre Pkw zum Zeitpunkt der Zulassung die Grenzwerte einhalten, deren Pkw aber mit emissionsmindernden Bauteilen nach unterschiedlichen Standards ausgerüstet sind. Während der Pkw des einen weit schlechteren Standards genügt und in der Folgezeit die Grenzwerte überschreitet, wird ihm der steuerliche Vorteil genauso gewährt wie dem Halter, dessen Pkw die Grenzwerte dauerhaft einhält. Und zum anderen läge hierin eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen: Nämlich zweier Pkw-Halter, deren Fahrzeuge nach einer bestimmten Nutzungsdauer dieselben Abgaswerte aufweisen, der eine von ihnen aber die Steuerbefreiung des § 3 b erhält, da die Grenzwerte seines Fahrzeugs zum Zeitpunkt der Zulassung unter den Grenzwerten des Gesetzes lag.

Eine Auslegung des § 3 b KraftStG in dem Sinne, dass die Anforderungen für die Gewährung der befristeten Steuerbefreiung lediglich zum Zeitpunkt der Zulassung einzuhalten sind, führt zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung zweier vergleichbarer Sachverhalte bzw. einer nicht gerechtfertigten Gleichbehandlung zweier ungleicher Sachverhalte. Darüber hinaus würde mit dieser Interpretation der mit der Norm verfolgte Lenkungszweck als Rechtserfüllung der Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip nicht gefördert, gegenüber einer Interpretation im Sinne einer Dauerhaltbarkeit sogar behindert werden. Diese Variante der Auslegung würde folglich zu einem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG führen. Um diesen Verfassungsverstoß bei der Anwendung des Gesetzes zu vermeiden, **kann** § 3 b KraftStG somit **nur** in dem Sinne interpretiert werden, dass für die Gewährung der Steuerbefreiung die Grenzwerte dauerhaft einzuhalten sind.

3. Ergebnis der Auslegung des § 3 b KraftStG 1997

Die Auslegung des § 3 b KraftStG in der Fassung des KraftStÄndG 1997 anhand der grammatischen, systematischen, genetischen, teleologischen, europarechts- und verfassungskonformen Interpretation ergibt somit, dass die im Gesetz angegebenen Grenzwerte dauerhaft einzuhalten sind.

Die Verschlechterungsfaktoren sind in gleicher Weise anzuwenden, wie dies von der Richtlinie 94/12/EG für die Fahrzeugprüfung bei der Erteilung der EG-Betriebserlaubnis vorgeschrieben wird. Zum Zeitpunkt der Zulassung müssen die am Pkw gemessenen und mit den Verschlechterungsfaktoren multiplizierten Werte die vorgegebenen Grenzwerten unterschreiten. Bei späteren Prüfungen dürfen die Grenzwerte nicht überschritten werden; Verschlechterungsfaktoren werden dann nicht mehr angewandt.

4. § 3 b KraftStG in der aktuellen Fassung

§ 3 b Abs. 1 Satz 1 KraftStG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Tabaksteuergesetzes vom 1. Dezember 1999 lautet:

„§ 3b Steuerbefreiung für besonders schadstoffreduzierte Personenkraftwagen

1) Das Halten von Personenkraftwagen ist ab dem Tag der erstmaligen Zulassung vorbehaltlich der Sätze 2 bis 7 bis zum 31.12.2005 von der Steuer befreit, wenn sie nach Feststellung der Zulassungsbehörde ab dem Tag der erstmaligen Zulassung im Voraus die verbindlichen Grenzwerte für Fahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse von nicht mehr als 2.500 kg

1. nach Zeile A Fahrzeugklasse M oder

2. nach Zeile B Fahrzeugklasse M

der Tabelle im Abschnitt 5.3.1.4 des Anhangs I der Richtlinie 70/220/EWG des Rates vom 20.03.1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung (Abl. EG Nr. L 76 S. 1), die zuletzt durch die Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen

von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates (Abl. EG Nr. L 350 S. 1) geändert worden ist, einhalten.“

Diese Änderung erfolgte aufgrund der geänderten Grenzwerte durch die Richtlinie 98/69/EG, an die das KraftStG angepasst wurde. Daher wird nur noch auf die Tabelle der Richtlinie verwiesen, in der die Grenzwerte, die steuerlich gefördert werden, aufgeführt sind. Darüber hinaus wird nicht mehr explizit die Einhaltung der sonstigen Vorschriften der zu Grunde liegenden Richtlinie vorgeschrieben, wie dies in der alten Fassung des § 3 b noch der Fall war. So erfolgt also kein indirekter Verweis auf das Prüfverfahren der Richtlinie und damit auch keiner auf die Anwendung der Verschlechterungsfaktoren. Dies stellt jedoch keine materielle Veränderung dar, denn aus dem Normenzusammenhang (vorzeitiges Einhalten von Grenzwerten der EG-Typgenehmigung) ergibt sich, dass das Prüfverfahren der Richtlinie (durch StVZO und TypV in deutsches Recht übernommen) anzuwenden ist.⁷⁸

Dagegen ändert sich am Wortlaut, dass die Grenzwerte „ab dem Tag der erstmaligen Zulassung“ einzuhalten sind, nichts. Darüber hinaus wird hier noch der Ausdruck „im Voraus“ angefügt und somit verdeutlicht, dass es hier um die zu einem späteren Zeitpunkt zwingend einzuhaltenden Grenzwerte der Richtlinie geht. Da die zu Grunde liegende EG-Richtlinie 98/69/EG eindeutig die dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte vorschreibt und dies durch das eingeführte Prüfverfahren der Felduntersuchung und der OBD-Systeme kontrolliert wird, ergeben sich hier keine Auslegungsprobleme.

⁷⁸ So auch Strothoff, Kommentar zum KraftStG, § 3 b Rdnr. 7.

Abschnitt III: Rechtliche Konsequenzen bei Überschreiten der Grenzwerte

1. Folgen für den Hersteller (ordnungsrechtlich)

Der Entzug der Allgemeinen Betriebserlaubnis bzw. der EG-Typgenehmigung wird zunächst kaum in Betracht kommen, denn in den seltensten Fällen wird das Überschreiten der Grenzwerte auch zu einem Wegfall der Voraussetzungen für die Allgemeine Betriebserlaubnis führen. Bezüglich der Einzelheiten für das Erlöschen bzw. den Entzug der Allgemeinen Betriebserlaubnis wird auf das Teilprojekt 2 des Gutachtens verwiesen.

Nach der Richtlinie 98/69/EG ist der Hersteller zur Unterbreitung eines Mängelbeseitigungsplans verpflichtet, wenn die Typgenehmigungsbehörde nach Prüfung der Konformität der im Betrieb befindlichen Fahrzeuge dieses Herstellers davon überzeugt ist, dass ein Fahrzeugtyp die Anforderungen nicht erfüllt (Anlage 3, Punkt 6). Der Mängelbeseitigungsplan muss alle Maßnahmen enthalten, die notwendig sind, um die Nichteinhaltung bei allen in Betrieb befindlichen Fahrzeugen zu korrigieren. Darin eingeschlossen ist die Unterrichtung der Fahrzeughalter, eine eventuelle Rückrufaktion und die Übermittlung von Informationen, Bauteilen oder Systemen an die mit der Durchführung der Mängelbeseitigung betraute Werkstatt.

2. Folgen für den Halter (steuerrechtlich)

Für den Halter eines Pkw, bei dem das Überschreiten der Grenzwerte festgestellt wurde, ergeben sich in erster Linie steuerrechtliche Folgen, da dadurch die Voraussetzung für die befristete Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer betroffen sind. (Erfolgt eine Rückruf-Aktion durch den Hersteller oder eine Aufforderung, das Fahrzeug in einer bestimmten Reparatur-Werkstatt nachbessern zu lassen, muss er dem natürlich nachkommen.)

Die Kraftfahrzeugsteuer wird durch Steuerbescheid festgesetzt, der in der Regel die Zahlungspflicht des Fahrzeughalters für die Zeit von der Anmeldung bis zur Abmeldung des Fahrzeugs beinhaltet. Liegen die Voraussetzungen für eine befristete Steuerbefreiung nach § 3 b KraftStG vor, enthält der Steuerbescheid lediglich den Zeitraum, in dem keine Steuer zu entrichten ist. Nach Ablauf der Frist ist der Steuersatz neu festzulegen.

Für die Beurteilung, ob die Voraussetzungen des § 3 b KraftStG vorliegen, sind die Zulassungsbehörden zuständig. Ihre Feststellungen sind verbindlich (§ 2 Abs. 2 Satz 2 KraftStG). Die Steuerbefreiung nach § 3 b KraftStG endet – neben dem Ablauf der gesetzlich festgelegten Frist –, wenn der Pkw nach Feststellung der Zulassungsbehörde die Anerkennung als D-3/ Euro-3/ D-4/ Euro-4-Pkw verliert und zwar mit Ablauf des Tages, der vor dem Tag der Löschung des Anerkennungsvermerks im Fahrzeugschein durch die Zulassungsbehörde liegt.⁷⁹ Die Zulassungsbehörde bewirkt die Löschung des Anerkennungsvermerks im Fahrzeugschein nach §§ 23 Abs. 7 S. 3, 17 Abs. 3. StVZO. Der § 23 Abs. 7 StVZO regelt zwar explizit nur die Anerkennung als schadstoffarmes Fahrzeug (§ 47 Abs. 3 und Anlage XXIII zur StVZO), ist aber auf die Neuregelung des § 3 b KraftStG entsprechend anzuwenden.⁸⁰ (Vergleiche auch den entsprechenden Verweis in § 23 Abs. 9 Satz 3 StVZO für die Löschung der Einstufung des Fahrzeugs in Emissionsklassen.)

Die Löschung des Anerkennungsvermerks hat dann zu erfolgen, wenn die für die Anerkennung als D-3/4 bzw. Euro-3/4 Pkw einzuhaltenden Grenzwerte überschritten werden. Besteht Anlass zur Annahme, dass dies der Fall ist, kann die Verwaltungsbehörde nach § 23 Abs. 3 StVZO die Beibringung eines Sachverständigungsgutachtens als Grundlage für ihre Entscheidung über die Löschung des Anerkennungsvermerks anfordern.

In diesem Fall erfolgt eine entsprechende Mitteilung an das zuständige Finanzamt.

⁷⁹ Strodthoff, § 3 b Rdnr. 25.

⁸⁰ Strodthoff, § 3 b Rdnr. 25.

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 2 KraftStG ist die Steuer erneut festzusetzen, wenn die Voraussetzungen für eine Steuerbefreiung wegfallen. Die Steuerpflicht beginnt nach § 5 Abs. 2 KraftStG mit dem Wegfall der Voraussetzungen, d. h. am Tag der Eintragung des Löschungsvermerks im Fahrzeugschein durch die Zulassungsbehörde.⁸¹ Sind die Voraussetzungen der Steuerbefreiung nach § 3 b KraftStG bereits für einen vergangenen Zeitraum weggefallen, kommt eine Nachzahlung der zu wenig gezahlten Steuern in Betracht. Voraussetzung ist jedoch, dass sich aus den Feststellungen der Zulassungsstelle ein bereits in der Vergangenheit liegender Wegfall der Voraussetzungen ergibt.

Aus der gemäß § 1 Abs. 2 KraftStG grundsätzlich auch auf die Kraftfahrzeugsteuer anwendbaren Abgabenordnung ergibt sich nichts anderes. Die Einstufung und Eintragung in den Fahrzeugpapieren stellen Grundlagenbescheide im Sinne des § 171 Abs. 10 Abgabenordnung (AO) dar.⁸² Wegen deren Bindungswirkung für den Steuerbescheid würden Erlass, Aufhebung oder Änderung des Grundlagenbescheides gemäß § 175 Abs. 1 Nr. 1 AO auch zu einer Änderung der Kraftfahrzeugsteuerbescheide führen. Die zum gleichen Ergebnis führenden Regelungen des KraftStG gehen insoweit jedoch als die spezielleren vor.

Literatur

Kommentare

Grabitz/Hilf

Das Recht der Europäischen Union,
Loseblatt-Kommentar, 2001

Groeben/Thiesing/Ehlermann

Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl.
1997

Strodtthoff, Bernhard

KraftStG, Loseblatt-Kommentar, 2001

⁸¹ Strodtthoff, § 5 Rdnr. 22.

⁸² Tipke/Lang, § 15 Rdnr. 34; Bruschke, UVR 1998, 198 (202).

Lehr- und Handbücher

<i>Achterberg, Norbert</i>	Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1986
<i>Birk, Dieter</i>	Steuerrecht, 4. Aufl. 2001
<i>Bull, Hans-Peter</i>	Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1997
<i>Larenz, Karl</i>	Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995
<i>Schmalz, Dieter</i>	Methodenlehre für das juristische Studium, 3. Aufl. 1992
<i>Tipke/Lang</i>	Steuerrecht, 16. Aufl. 1998

Monographien

<i>Freytag, Georg</i>	Europarechtliche Anforderungen an Umwelt- abgaben, 2001
-----------------------	--

Aufsätze

<i>Bruschke, Gerhard</i>	Die Korrektur von Kraftfahrzeugsteuer- bescheiden, UVR (Umsatzsteuer- und Verkehrsteuer-Recht) 1998, S. 198
<i>Recktenwald, Rudi</i>	Erfahrungen bei der Umsetzung der Neuregelungen durch das Kraftfahrzeug- steueränderungsgesetz 1997, UVR 1997, S. 426

Recktenwald, Rudi

Änderungen bei der Kraftfahrzeugsteuer durch das Kraftfahrzeugsteueränderungsgesetz 1997 vom 18. April 1997, UVR 1997, S. 225

Recktenwald, Rudi

Das Kraftfahrzeugsteueränderungsgesetz 1997, Hintergründe, Inhalt, Erfahrungen, Ausblick, BB (Betriebs-Berater) 1998, S. 187

Richtlinien

- Richtlinie **70/156/EWG** vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger; ABl. Nr. L 42 vom 23.2.1970, S. 1
- Richtlinie **70/220/EWG** vom 20. März 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren mit Fremdzündung; ABl. Nr. L 76 vom 6.4.1970, S. 1
- Richtlinie **88/76/EWG** vom 3. Dezember 1987 zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren; ABl. Nr. L 36 vom 9.2.1988, S. 1
- Richtlinie **89/458/EWG** vom 18. Juli 1989 zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der europäischen Emissionsnormen für Kraftfahrzeuge mit einem Hubraum unter 1,4 Litern; ABl. Nr. L 226 vom 2.8.1989, S. 1

- Richtlinie **91/441/EWG** vom 26. Juni zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen; ABl. Nr. L 242 vom 30.8.1991, S. 1
- Richtlinie **92/53/EWG** vom 18. Juni 1992 zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger; ABl. Nr. L 225 vom 10.8.1992, S. 1
- Richtlinie **94/12/EG** vom 23. März 1994 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG, ABl. Nr. L 100 vom 19.4.1994, S. 42
- Richtlinie **98/69/EG** vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG, ABl. Nr. L 350 vom 28.12.1998, S. 1

Teilprojekt 2 (Geräuschemissionen)

Abschnitt I: Einführung

1. Hintergrund

Lärm beeinträchtigt die Lebensqualität und Gesundheit der Betroffenen unmittelbar. Als Hauptbelastungsquelle werden die Geräuschemissionen von Kraftfahrzeugen genannt. Der Straßenverkehrslärm soll nach wissenschaftlichen Untersuchungen¹ für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlafstörungen, Konzentrationsmangel und diverse weitere Erkrankungen bis hin zu Magengeschwüren mitursächlich sein. Im Gegensatz zu anderen Umweltbeeinträchtigungen hat das Problem der Geräuschemissionen in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen.

Bei den von Kraftfahrzeugen verursachten Geräuschemissionen unterscheidet man zwischen dem Standgeräusch, das v. a. vom Motor im Leerlauf ausgeht, und dem Fahrgeräusch. Das Fahrgeräusch wiederum resultiert im Wesentlichen aus den Faktoren Antriebsgeräusch (Motor, Ansaug- und Schalldämpferanlage) und Reifenabrollgeräusch (Reifen- und Fahrbahnbeschaffenheit). In den letzten Jahren konnten durch technische Maßnahmen an den Kraftfahrzeugen die Antriebsgeräusche stark reduziert werden. Im Ergebnis bestimmen die Antriebsgeräusche den Lärmpegel nur noch bei Beschleunigungsvorgängen und niedrigeren Geschwindigkeiten. Umso mehr ist damit das Problem der Reduzierung des Rollgeräusches – oder exakter: des Reifen-Fahrbahn-Geräusches – in den Blickpunkt geraten.

„When all noise sources but one have been reduced to a level significantly lower than the remaining source, this remaining source will almost entirely determine the overall noise level. Since tire/road noise historically has not been very much affected by the legal noise control procedures, it means that often all other sources, which have been affected by the procedures, have been reduced to levels below

¹ Stellvertretend genannt sei hier die Studie der WHO: Community Noise, Genf, 1999.

those of tire/road noise in actual traffic. Consequently, in such case, tire/road noise has placed a limit on what is achievable”²

Seit mehreren Jahren lässt das Umweltbundesamt durch **Felduntersuchungen** feststellen, ob vorschriftsmäßig gewartete und betriebene Kraftfahrzeuge auch nach einer bestimmten Laufzeit noch die vorgeschriebenen Geräuschgrenzwerte, bzw. die in den Fahrzeugpapieren eingetragenen Typprüfwerte einhalten. Hierbei haben sich verschiedene Unregelmäßigkeiten gezeigt:

1) Die festgestellten Fahrgeräusche eines Lkw-Typs überschritten den vorgeschriebenen Grenzwert und den in den Fahrzeugpapieren eingetragenen Typprüfwert. Es wird vermutet, diese Überschreitungen seien darauf zurückzuführen, dass bei der Typprüfung und der nachfolgenden Konformitätsprüfung (COP) besonders geräuscharme Reifentypen aufgezogen werden. Diese sogenannten „**Typprüfreifen**“ erfüllen zwar die Mindestbedingungen, d. h. sie sind handelsüblich und weisen die vorgeschriebene Mindestprofiltiefe auf. Im Vergleich zu den Erstausstattungsreifen, die vom Hersteller serienmäßig mit dem Fahrzeug ausgeliefert werden, verursachen diese „**Typprüfreifen**“ aber weitaus geringere Geräuschemissionen.

Das Problem der Reifenauswahl bei der Typprüfung stellt sich in besonderer Weise bei Lkw-Typen, weil diese anders als Pkw gewöhnlich mit unterschiedlichen Reifen für die Lenkachsen (Vorderräder) und Antriebsachsen (Hinterräder) ausgestattet werden. Dem entsprechen sogenannte Lenkachsreifen (mit einem v. a. längs der Fahrtrichtung verlaufenden Profil) und Traktionsreifen (mit Querrillen für den Antrieb). Indem die geräuscharmen Lenkachsreifen auch auf die Antriebsachsen montiert werden, können die Abrollgeräusche massiv reduziert werden. Ausgeliefert werden die Fahrzeuge dann allerdings mit den lauteren Traktionsreifen:

„It is common that on trucks, tires typical of the steering axle are fitted on all axles during testing, whereas when the truck is sold, it is equipped with traction tires on the drive axle(s).“³

² Noise Emissions, S. 194 f. – Hervorhebungen innerhalb von Zitaten und Normen stammen, soweit nicht anders gekennzeichnet, vom Verfasser.

Von den geprüften Werten abweichende Geräuschemissionen können sich auch dadurch ergeben, dass der Halter nachträglich andere Reifen montiert, die für den Fahrzeugtyp zugelassen sind (sog. Nachrüstreifen).

2) Des Weiteren haben sich Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das durch die pneumatisch betriebenen Bremsen von LKW verursachte **Druckluftgeräusch** gezeigt. Einige Typen hielten hier weder den gesetzlichen Grenzwert noch die eingetragenen Werte ein.

Das Umweltbundesamt hat mit dem Teilprojekt 2 ein Gutachten zu den folgenden Fragen in Auftrag gegeben:

2. Fragestellung

1. Teilfrage:

Geräuschemissionen in der Betriebsgenehmigung (Abschnitt II)

Welche Voraussetzungen werden im Rahmen der Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für reihenweise gefertigte Fahrzeuge gemäß § 20 StVZO und der EG-Typgenehmigung gemäß der Richtlinie 70/156/EWG an die Vorstellung des zu prüfenden Fahrzeugs hinsichtlich der Geräuschemissionen gestellt?

2. Teilfrage:

Reifenauswahl bei der Typprüfung (Abschnitt III)

Insbesondere: Müssen die Grenzwerte bei der Typprüfung und der Konformitätsprüfung (COP) mit sämtlichen Erstausstattungsreifen eingehalten werden oder ist dem Hersteller die Auswahl der Bereifung freigestellt?

³ Noise Emissions, S. 186.

3. Teilfrage:**Überschreiten der Grenzwerte (Abschnitt IV)**

Welche Rechtsfolgen knüpfen sich an eine Überschreitung der in den Fahrzeugpapieren festgelegten Typprüfwerthe, die nach einer bestimmten Laufzeit, insbesondere aber durch Montage einer Ersatzbereifung auftritt? Hat bei Überschreitung der Grenzwerte ein Entzug der Allgemeinen Betriebserlaubnis gemäß § 20 Abs. 5 StVZO bzw. der EG-Typgenehmigung zu erfolgen? Wie und durch wen wäre der Entzug gegebenenfalls zu vollziehen?

4. Teilfrage:**Typprüfwerthe als zugesicherte Eigenschaft (Abschnitt V)**

Stellen beim Verkauf des Fahrzeugs die im Fahrzeugschein eingetragenen Typprüfwerthe eine zugesicherte Eigenschaft im Sinne des § 459 Abs. 2 BGB (a. F.) dar? Bzw. kann der Käufer gegen den Verkäufer sonstige Ansprüche geltend machen, wenn das Fahrzeug die eingetragenen Typprüfwerthe für Geräuschemissionen tatsächlich überschreitet?

5. Teilfrage:**Gesetzgebungsvorschläge (Abschnitt VI)**

Sind - *de lege ferenda* - nationale oder europarechtliche Regelungen möglich, die geeignet wären, durch verbesserte Prüfbedingungen eine Verringerung des Straßenverkehrslärms hervorzurufen (z. B. die Einbeziehung einer Lärmprüfung in die technische Überwachung von Fahrzeugen)?

Abschnitt II: Geräuschemissionen in der Betriebsgenehmigung

1. Teilfrage:

Welche Voraussetzungen werden im Rahmen der Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für reihenweise gefertigte Fahrzeuge gemäß § 20 StVZO und der EG-Typgenehmigung gemäß der Richtlinie 70/156/EWG an die Vorstellung des zu prüfenden Fahrzeugs hinsichtlich der Geräuschemissionen gestellt?

1. Die Betriebserlaubnis im deutschen Recht

1.1 Überblick

Die Zulassung von Kraftfahrzeugen⁴ ist in der Straßenverkehrs-zulassungsordnung⁵ (StVZO) geregelt. Diese Rechtsverordnung beruht auf den Ermächtigungen in § 1 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 6 Abs. 1 StVG, insbesondere § 6 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 a) und Nr. 5a). Die StVZO ist daher in erster Linie Ausführungsverordnung zum Straßenverkehrsgesetz. Die vielfältigen emissionsschutzrechtlichen Regelungen der StVZO können sich daneben auch auf das Bundes-Immisionsschutzgesetz (BImSchG) stützen. Gemäß § 38 Abs. 1 S. 1 BImSchG müssen Fahrzeuge die rechtlichen Grenzwerte einhalten und:

„Sie müssen so betrieben werden, daß vermeidbare Emissionen verhindert und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben (§ 38 Abs. 1 S. 2 BImSchG)“.

Nach § 16 Abs. 1 StVZO sind alle Fahrzeuge zum Verkehr auf öffentlichen Straßen zugelassen, die den Vorschriften der StVZO entsprechen. Einer besonderen amtlichen Zulassung (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt)⁶ bedürfen gemäß § 18 Abs. 1 StVZO Kraftfahrzeuge mit einer

⁴ Definiert in § 6 Abs. 2 StVG.

⁵ Gesetz v. 4.8.1951, BGBl. I, S. 488.

⁶ Hentschel, § 1 StVG Rdnr. 10; Schäfer S. 28 f.

durch die Bauart bestimmten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 6 km/h. Die Zulassung besteht in der Erteilung einer Betriebserlaubnis – d. h. einer Betriebsgenehmigung mit nationaler Geltung (§§ 19 – 21 StVZO) oder einer EG-Typgenehmigung (§ 3 EG-TypV) – und der Zuteilung eines amtlichen Kennzeichens.⁷

Es gibt nach nationalem Recht drei Arten der Betriebserlaubnis (§ 19 StVZO) für

- Typenfahrzeuge (= Allgemeine Betriebserlaubnis, § 20 StVZO)
- Einzelfahrzeuge (§ 21 StVZO) und
- Fahrzeugteile (§ 22 StVZO).

Der Inhalt und die Voraussetzungen der Betriebserlaubnis, insbesondere die technischen Anforderungen an die Kraftfahrzeuge sind in § 19 StVZO geregelt. Die folgenden Vorschriften enthalten Spezialregelungen für die verschiedenen Arten der Betriebserlaubnis.

Die technischen Vorschriften zur Betriebserlaubnis dienen traditionell dem Ziel der Betriebssicherheit, d. h.: Das Kraftfahrzeug soll als Gefahrenquelle für den Fahrzeugführer und andere Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen werden.⁸

Darüber hinaus rückt das *Ziel des Umweltschutzes*, vor allem des Schutzes vor Abgas- und Geräuschemissionen immer mehr in den Mittelpunkt des Interesses. So enthält § 6 Abs. 1 Nr. 5a) StVG eine ausdrückliche Ermächtigung des Verordnungsgebers, Regelungen zu treffen über

„die Beschaffenheit, Ausrüstung und Prüfung der Fahrzeuge und über das Verhalten im Straßenverkehr zum Schutz vor den von Fahrzeugen ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes; dabei können Emissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung auch für einen Zeitpunkt nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung festgesetzt werden“.

⁷ Vgl. Huppertz, S. 24.

⁸ OLG Stuttgart VRS 67, 379 (379); Schäfer S. 48.

Der Emissionsschutz ist verfassungsrechtlich geboten. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Schutzpflichten des Staates bei technischen Gefahrenquellen⁹ – insbesondere aus dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit, Art. 2 Abs. 2 GG abgeleitet – wird durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) verstärkt.

Bereits bei den ersten kraftfahrzeugtechnischen Regelungen im Kaiserreich wurde der Emissionsschutz berücksichtigt. So schrieb die Verordnung über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen von 1910 vor, dass die

„vermeidbare Belästigung von Personen und Gefährdung von Fuhrwerken durch Geräusch, Rauch, Dampf oder üblichen Geruch“¹⁰

zu vermeiden sei.

Die Europäische Gemeinschaft hat den Umweltschutz mit Art. 2, 3 Abs. 1 lit. 1, 6, 174 Abs. 1 EGV (Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit) in ihre Ziele aufgenommen,¹¹ und auf internationaler Ebene stehen die Regelungsziele der Straßenverkehrssicherheit und des Umweltschutzes (im Sinne des Emissionsschutzes sowie des Energiesparens) gleichrangig nebeneinander.¹²

1.2 Die Allgemeine Betriebserlaubnis nach § 20 StVZO

Vorab ist zu bemerken, dass seit dem 1. Januar 1996¹³ für die Mehrzahl von Neuzulassungen, namentlich von Pkw (Klasse M₁) nur noch eine EG-

⁹ BVerfGE 39, 1 (42); 46, 89 (141); 53, 30 (57); 56, 54 (73), BVerfG NJW 1983, 2931, 2932. Vgl. nur Hofmann, Technik und Umwelt, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts Teil 2, 1995, § 21 Rdnr. 37 f.

¹⁰ § 3 der Verordnung über Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3.2.1910, RGBI. 1910, 389 ff.

¹¹ Zur entstehenden Abwägungsproblematik Ronellenfitsch, Rdnr. 1.

¹² Vgl. nur Art. 1 Abs. 1 S. 3 Übereinkommen über die Annahme einheitlicher technischer Bedingungen für Radfahrzeuge... vom 20. März 1958 (ECE-Rahmenabkommen).

¹³ Für Fahrzeuge, die nach dem Verfahren der Mehrstufen-Typgenehmigung vervollständigt wurden, galt eine Frist bis zum 1.1.1998, § 23 Abs. 2 EG-TypV.

Typgenehmigung möglich ist (§ 23 Abs. 2 EG-TypV), die Allgemeine Betriebszulassung nach § 20 StVZO ist insoweit verdrängt.

1.2.1 Zuständigkeit, Verfahren, Rechtsnatur

Die Allgemeine Betriebserlaubnis ist ein Verwaltungsakt im Sinne von § 35 VwVfG.¹⁴ Das Begriffsmerkmal „Regelung eines Einzelfalls“ ist insofern erfüllt, als sich die Allgemeine Betriebserlaubnis zwar auf eine Vielzahl von Einzelfahrzeugen, aber nur auf *einen* konkreten Fahrzeugtyp eines Herstellers bezieht.¹⁵ Adressat ist zwar zunächst nur der Hersteller, die Wirkung der Allgemeinen Betriebserlaubnis erstreckt sich aber auf alle potentiellen Käufer. Somit ist diese eine Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 S. 2 VwVfG.

Für die Erteilung der Allgemeinen Betriebserlaubnis ist gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 StVZO das Kraftfahrt-Bundesamt zuständig. Im gesetzlichen Regelfall, d. h. bei in Deutschland hergestellten Fahrzeugen, wird die Allgemeine Betriebserlaubnis dem Hersteller¹⁶ auf Antrag erteilt, § 20 Abs. 1 S. 1 StVZO. Für Fahrzeuge, die außerhalb Deutschlands hergestellt wurden, ist Inhaber der Allgemeinen Betriebserlaubnis entweder der Hersteller, bzw. sein Beauftragter oder der Händler, § 20 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 - 3 StVZO. Das Gutachten wird im Folgenden kurz vom Hersteller sprechen. Das Verwaltungsfahren wird durch § 20 Abs. 3 StVZO näher geregelt.

1.2.2 Inhaltliche Anforderungen

Für die Typgenehmigung gelten die allgemeinen Anforderungen des § 19 StVZO. Eine Betriebserlaubnis ist zu erteilen, soweit ein Fahrzeug entweder die nationalen Vorschriften, § 19 Abs. 1 S. 1 StVZO, oder die entsprechenden europarechtlichen Vorschriften einhält, § 19 Abs. 1 S. 2 StVZO. Die einschlägigen Regelungen sind in ihrer jeweils geltenden Fassung:

¹⁴ VGHE Bayern 20, 117; ausführlich Schäfer, S. 29 ff.

¹⁵ Schäfer, S. 31 f.

¹⁶ Eingehend zum Begriff des Herstellers: Schäfer, *passim*.

- für **Pkw und Lkw** (nicht land- oder forstwirtschaftliche KFZ mit mindestens vier Rädern) die **Richtlinie 92/53/EWG** (zur Änderung der **Richtlinie_70/156/EWG**),
- für **land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen** die **Richtlinie 74/150/EWG** und
- für **Motorräder** (zwei- oder dreirädrige Fahrzeuge) die **Richtlinie 92/61/EWG**.

Durch diese – rechtsstaatlich nicht unbedenkliche – dynamische Verweisung auf das sekundäre Europarecht wird das sonst doppelstufige Rechtssetzungsverfahren verkürzt, indem der deutsche Gesetzgeber pauschal die jeweils geltende Fassung einer EG-Richtlinie zu national gelgendem Recht erklärt. Die europäische Rechtsangleichung wird durch diese Regelungstechnik im Ergebnis optimal erreicht, da an die deutsche Betriebserlaubnis dieselben inhaltlichen Anforderungen gestellt werden wie an die EG-Typgenehmigung. Der Inhalt der europäischen Richtlinien wird unten (unter Punkt 2.3 dieses Abschnitts) dargestellt.

Die Bedeutung der genuin nationalen Vorschriften, nach denen gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 StVZO ebenfalls eine Betriebserlaubnis erteilt werden kann, tritt demgegenüber in den Hintergrund. Allgemeine Vorschriften über die technische Bauart von Kraftfahrzeugen finden sich in § 30 StVZO, für die Geräuschemission und Schalldämpferanlage in § 49 StVZO¹⁷.

1.2.3 Nationale Vorschriften zur Geräuschemission

Die Grundregel zur Geräuschemission setzt § 49 Abs. 1 StVZO:

„Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger müssen so beschaffen sein, dass die Geräuschemission das nach dem jeweiligen Stand der Technik unvermeidbare Maß nicht übersteigt.“

¹⁷ Vgl. hierzu die Übergangsregeln des § 72 Abs. 2 StVZO.

Nach der paradigmatischen – und insoweit übertragbaren – Definition des § 3 Abs. 6 BImSchG ist der Stand der Technik:¹⁸

„der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen lässt.“

Die Sondernorm des § 49 Abs. 1 StVZO schließt in ihrem Anwendungsbereich einen Rückgriff auf die – subsidiäre – Regelung des § 30 Abs. 1 Nr. 1 StVZO¹⁹ aus.²⁰

Für die wichtigsten Fahrzeugtypen enthält allerdings **§ 49 Abs. 2 StVZO spezielle Anforderungen**; ein Rückgriff auf den Stand der Technik nach § 49 Abs. 1 StVZO ist für die Erteilung der Allgemeinen Betriebserlaubnis insoweit ausgeschlossen.²¹ § 49 Abs. 2 StVZO verweist auf die entsprechenden EG-Richtlinien zur Geräuschemission:

„Kraftfahrzeuge, für die Vorschriften über den zulässigen Geräuschpegel und die Schalldämpferanlage in den nachfolgend genannten Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften festgelegt sind, müssen diesen Vorschriften entsprechen:“

Nr. 1 Richtlinie 70/157/EWG des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Geräuschpegel und die Auspuffvorrichtung von Kraftfahrzeugen (Abl. EG Nr. L 42 S. 16), geändert durch die im Anhang zu dieser Vorschrift genannten Bestimmungen,

Nr. 2 Richtlinie 74/151/EWG des Rates vom 4. März 1974 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über

¹⁸ Stand der Technik können daher nur Kenntnisse sein, die jedem Fachmann offen stehen, keine besonders fortgeschrittenen Kenntnisse von Spezialisten, vgl. Lütkes/Ferner/Kramer, Straßenverkehrsrecht, § 49 Rdnr. 3.

¹⁹ Dieser lautet: „Fahrzeuge müssen so gebaut und ausgerüstet sein, dass Nr. 1 ihr verkehrsüblicher Betrieb niemanden schädigt oder mehr als unvermeidbar gefährdet, behindert oder belästigt“.

²⁰ Lütkes/Ferner/Kramer, § 49 Rdnr. 3a und § 30 Rdnr. 1; anders Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rdnr. 160.

²¹ Lütkes/Ferner/Kramer, § 49 Rdnr. 3.

bestimmte Bestandteile und Merkmale von land- oder forstwirtschaftlichen Zugmaschinen auf Rädern (Abl. EG Nr. L 84 S. 25), geändert durch die im Anhang zu dieser Vorschrift genannten Bestimmungen,

Nr. 3 Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Geräuschpegel und die Auspuffanlage von Krafträder (Abl. EG Nr. L 349 S. 21), geändert durch die im Anhang zu dieser Vorschrift genannten Bestimmungen.“

Das Bundesministerium für Verkehr hatte ursprünglich ein nationales Verfahren zur Messung von Geräuschemissionen (Fahr- und Standgeräusch), inklusive der entsprechenden Grenzwerte, erlassen.²² Seit einer Änderung aus dem Jahre 1980²³ sind für neue Fahrzeugtypen aber vorrangig die Einzelrichtlinien der EG anzuwenden und die nationalen Bestimmungen insoweit aufgehoben, als europäische Regelungen vorliegen. Einzelheiten über die anwendbaren nationalen und europäischen Regelungen enthält § 72 Abs. 2 StVZO.

Da für sämtliche wichtigen Fahrzeugklassen entsprechende EG-Einzelrichtlinien zur Geräuschemission existieren, sind genuin nationale Maßstäbe – obwohl gemäß § 72 Abs. 2 StVZO noch weiter geltend – praktisch bedeutungslos geworden. Nur soweit für bestimmte Spezialfahrzeuge keine Sonderregelungen existieren, richtet sich deren Betriebsgenehmigung allein nach der allgemeinen Regel des § 49 Abs. 1 StVZO.

²² BMV / StV 7- 8023 SH/GG v. 13.9.1966, Verkehrsblatt, S. 531, geändert durch BMV / StV 14/36.25.55-00 v. 7.11.1980, Verkehrsblatt 1980, S. 828; abgedruckt in Braun/Konitzer/Löffelholz, § 49 Rdnr. 3.

²³ BMV / StV 14/36.25.55-00- vom 7.11.1980, Verkehrsblatt, S. 828, mit Änderung vom 8.9.1983, Verkehrsblatt S. 492; abgedruckt in Braun/Konitzer/Löffelholz, § 49 Rdnr. 3.

2. Europarechtliche Vorgaben und Verfahren

2.1 Überblick

Ziel der europäischen Regelungen ist die vollständige Angleichung (Vereinheitlichung) der technischen Anforderungen an Kraftfahrzeuge und Fahrzeugteile. Der europäische Gesetzgeber hat dazu einen zweigleisigen Weg eingeschlagen. Zum einen geben diverse Einzelrichtlinien verbindliche technische Vorgaben für die Erteilung einer nationalen Betriebserlaubnis vor, zum anderen ist ein genuin europäisches Genehmigungsverfahren (EG-Typgenehmigung) eingerichtet worden, das schrittweise die nationalen Genehmigungen ablösen soll.

Die europäischen Regelungen zur Fahrzeugzulassung, insbesondere die EG-Typgenehmigung und die Richtlinien zur Geräuschemission, stützen sich v. a. auf die Ermächtigung des Art. 94 EGV in der Fassung des Vertrags von Amsterdam (=Art. 100 EGV a. F.).²⁴ Art 94 EGV ermächtigt zum Erlass von Richtlinien für die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Errichtung und für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Daneben wird der Rat im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 70 EGV) auch zu Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit ermächtigt, Art. 71 Abs. 1 lit. c EGV. Darüber hinaus gewinnen für die kraftfahrttechnischen Vorschriften auch der Verbraucherschutz (Art. 153 EGV) und besonders der Umweltschutz (Art. 174 EGV) an Bedeutung.

2.2 EG-Typgenehmigung

2.2.1 Überblick

Die EG-Typgenehmigung löst zunehmend die nationale Betriebserlaubnis ab. Dieser Prozess ist für Pkw (Klasse M₁) bereits abgeschlossen, ebenso für Krafträder sowie land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen. Die Einführung einer EG-Typgenehmigung für Wohnmobile sowie LKW

²⁴ Im Folgenden werden die Artikel des EGV nur noch in der Fassung des Vertrages von Amsterdam gezählt.

(Klasse N) soll in Kürze folgen. Die EG-Typgenehmigung für Anhänger (Klasse O) ist absehbar. Im Folgenden werden vor allem das Verfahren und die inhaltlichen Anforderungen für Pkw (hier inklusive der EG-Typgenehmigung) und Lkw dargestellt.

EG-Typgenehmigungen sind an dem Buchstaben „e“ auf den Prüfzeichen erkennbar – die in Deutschland durch das KBA ausgestellten Genehmigungen weisen die Kennziffer „1“ auf.²⁵ Den Herstellern ist es grundsätzlich freigestellt, in welchem Mitgliedstaat sie die Genehmigung beantragen. Häufig lassen deutsche Fahrzeughersteller das Genehmigungsverfahren außerhalb Deutschlands durchführen.

Mit der Richtlinie 92/53/EWG²⁶ (Neufassung der Richtlinie 70/156/EWG) wurde eine gesamteuropäische Betriebserlaubnis (EG-Typgenehmigung) für Pkw eingeführt.²⁷ Der deutsche Gesetzgeber hat diese Richtlinie 1994 durch die EG-Typverordnung (EG-TypV)²⁸ umgesetzt. Genehmigt werden können danach einerseits vollständige **Kraftfahrzeuge** (mit mindestens 4 Rädern und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 25 km/h; § 1 Abs. 1 Nr. 1 EG-TypV, Art. 1 der Richtlinie 70/157/EWG) andererseits **Systeme, Bauteile und selbständige technische Einheiten** (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 EG-TypV). Eine Mehrstufen-Typgenehmigung ist möglich.²⁹ Für die EG-Typgenehmigung von Zwei- und Dreirädern existiert eine eigene Richtlinie (92/61/EWG).

2.2.2 Zuständigkeit und Verfahren

Genehmigungsbehörde ist in Deutschland gemäß § 2 Abs. 1 EG-TypV das Kraftfahrt-Bundesamt. Dieses ist auch für den Widerruf der Genehmigung zuständig, § 5 Abs. 3 EG-TypV. Das nähere Verfahren der EG-Typgeneh-

²⁵ Anhang VII RL 70/156 EG.

²⁶ RL 92/53/EWG, ABl. Nr. L 225 v. 10.8.1992, S. 1.

²⁷ Vgl. Jagow, S. 1 f.

²⁸ Vom 9.12.1994, BGBl. I, S. 3755; zuletzt geändert durch 32. VO StVR v. 20.6.2000, BGBl. I, S. 1090.

²⁹ Art. 4 Abs. 1 b) und Anhang XIV RL 70/156/EWG. Dazu auch: Merkblatt zur Mehrstufen-Typgenehmigung in FEE 70/156 Rdnr. 11.

migung ist in Art. 4 und Anhang V der Richtlinie 70/156/EG³⁰ geregelt. Art. 13 enthält ein spezielles Verfahren zur Anpassung der Einzelrichtlinien.

Die in anderen Mitgliedstaaten erteilten Typgenehmigungen gelten in der Bundesrepublik gemäß § 8 Abs. 1 EG-TypV. Eine in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Typgenehmigung kann das Kraftfahrt-Bundesamt nicht zurücknehmen. Es kann aber nach § 8 Abs. 2 EG-TypV eine Überprüfung durch die Ausstellungsbehörde verlangen und, soweit der Betrieb des Fahrzeugs die Sicherheit des Verkehrs gefährdet, dessen Verwendung bis zu einer Dauer von 6 Monaten untersagen, § 8 Abs. 3 EG-TypV.

Das Kraftfahrt-Bundesamt ist zudem für die Anerkennung von Stellen zur Prüfung und Begutachtung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zuständig, § 11 Abs. 2 EG-TypV.

2.2.3 Übersicht über die inhaltlichen Anforderungen

Gemäß § 3 Abs. 1 EG-TypV darf eine EG-Typgenehmigung nur erteilt werden, soweit die Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 bis 4 der Betriebserlaubnisrichtlinie (Richtlinie 70/156/EG) vorliegen. Der deutsche Gesetzgeber verzichtet durch diese Verweisungstechnik darauf, die europäischen Bestimmungen im deutschen Recht zu wiederholen, sprich: abzuschreiben. Dazu sagt die amtliche Begründung³¹:

„Dieses Verfahren ist auch vertretbar, da die Richtlinie grundsätzlich für die unmittelbare Anwendung durch Hersteller, Technische Dienste und Behörden konzipiert und formuliert ist.“

Die inhaltlichen Anforderungen an eine EG-Typgenehmigung finden sich demnach unmittelbar in Art. 4 Abs. 1 bis 4 der Betriebserlaubnisrichtlinie,

³⁰ Die Zitierung „RL 70/156/EG“ verweist auf die RL 70/156/EWG in ihrer zum Zeitpunkt des Gutachtens geltenden Fassung unter Berücksichtigung der Änderungsrichtlinien (konsolidierte Fassung). Dieselbe Zitierung gilt für „RL 70/157/EG“, deren Änderungsrichtlinien unten aufgeführt sind.

³¹ Verkehrsblatt 1995, S. 4.

die durch § 3 Abs. 1 EG-TypV in anwendbares deutsches Recht transformiert werden.

Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a) der Betriebserlaubnisrichtlinie werden Fahrzeugtypen genehmigt, die den technischen Anforderungen aller in Anhang IV Teil 1 dieser Richtlinie aufgeführten Einzelrichtlinien entsprechen. Unter den derzeit ca. **50 Einzelrichtlinien** finden sich insbesondere die Richtlinie 70/157/EWG, betreffend die zulässige **Geräuschemission**, und die Richtlinie 92/23/EWG, betreffend die **Reifen**.

Teil 2 des Anhangs IV der Richtlinie 70/156/EWG bringt eine Aufstellung der als gleichwertig anerkannten internationalen **ECE-Regelungen** (dazu unten). Das sind insbesondere für den Geräuschpegel ECE Nr. 51³² und für Luftreifen allgemein ECE Nr. 30 und speziell bei Nutzfahrzeugen ECE Nr. 54³³. Durch diese mehrstufige rechtliche Verweisung werden auch die zur Typgenehmigung ergangenen EG-Einzelrichtlinien und die gleichwertigen ECE-Regelungen in Deutschland anerkannt.

2.3 Geräuschemission nach den Einzelrichtlinien 70/157/EG und 01/43/EG

Die europarechtlichen Anforderungen an die Geräuschemissionen sind geregelt in der Richtlinie 70/157/EWG³⁴ des Rates vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den zulässigen Geräuschpegel und die Auspuffvorrichtungen von Kraftfahrzeugen (neu gefasst durch die Richtlinie 92/53/EWG).

³² RL 70/156/EWG Anhang IV Teil 2 Nr. 1.

³³ RL 70/156/EWG Anhang IV Teil 2 Nr. 46.

³⁴ ABl. Nr. L 42 vom 23.02.1970, S. 16, die RL ist am 06.07.1970 in Kraft getreten.

Änderungen erfolgten durch folgende Richtlinien:

Richtlinie	der Kommission/ des Rates vom	veröffentlicht im Amtsblatt
73/350/EWG	der Kommission vom 7. November 1973	L 321 vom 22.11.1973, S. 33
77/212/EWG	des Rates vom 8. März 1977	L 66 vom 12.03.1977, S. 33
81/334/EWG	der Kommission vom 13. April 1981	L 131 vom 18.05.1981, S. 6
84/372/EWG	der Kommission vom 3. Juli 1984	L 196 vom 26.07.1984, S. 47
84/424/EWG	des Rates vom 3. September 1984	L 238 vom 06.09.1984, S. 31
87/354/EWG	des Rates vom 25. Juni 1987	L 192 vom 11.07.1987, S. 43
89/491/EWG	der Kommission vom 17. Juli 1989	L 238 vom 15.08.1989, S. 43
92/97/EWG	des Rates vom 10. November 1992	L 371 vom 19.12.1992, S. 1
96/20/EG	der Kommission vom 27. März 1996	L 92 vom 13.04.1996, S. 23
1999/101/EG	der Kommission vom 15. Dezember 1999	L 334 vom 28.12.1999, S. 41

Gemäß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 70/157/EG dürfen die Mitgliedstaaten sowohl die EG-Typgenehmigung als auch die Betriebserlaubnis mit nationaler Geltung nicht aus Gründen der Geräuschemission verweigern, soweit die Vorschriften des Anhangs I und II der Richtlinie 70/157/EG

eingehalten werden. Die einzelnen Änderungsrichtlinien schreiben vor, dass die jeweils neu zugelassenen Fahrzeuge die entsprechenden Grenzwerte einzuhalten haben.³⁵ Bei der Überprüfung von Geräuschemissionen von Kraftfahrzeugen federführend ist der TÜV Bayern Sachsen e. V.

Gemäß Anhang I 6.2.1.1 werden regelmäßig zwei verschiedene Formen der Geräuschemission geprüft: das **Fahrgeräusch** und das **Standgeräusch**. Bei LKW ab 2,8 t zulässiger Höchstmasse, die mit einer Druckluftbremse ausgestattet sind, wird zusätzlich auch das **Druckluftgeräusch** gemessen (5.2.1.1 Anhang I der Richtlinie 70/157/EG)³⁶. Außerdem sind gemäß Art. 2 der Richtlinie 70/157/EG spezielle Vorschriften für die technische Beschaffenheit von **Schalldämpferanlagen** einzuhalten, die in Anhang II der Richtlinie aufgeführt werden. Darüber hinaus regelt die Richtlinie 01/43/EG, dass die **Abrollgeräusche** ab 2003 innerhalb der Typgenehmigung für Reifen gesondert geprüft werden.

2.3.1 Fahrgeräusche

Die zu genehmigenden Kraftfahrzeuge müssen die Grenzwerte für die Fahrgeräusche nach Abschnitt 5.2.2.1 des Anhangs I der Richtlinie 70/157/EG einhalten. Die zur Zeit geltenden Grenzwerte sind:

³⁵ Vgl. FEE RL 70/157/EG S. 5 ff.

³⁶ Vgl. auch Anhang 6 ECE Nr. 51.

Fahrzeugklasse	Wert in dB(A)
Pkw mit bis zu neun Sitzplätzen (einschließlich Fahrersitz)	74
Busse ab 3,5 t zulässige Gesamtmasse - Motorleistung bis 150 kW	78
- ab 150 kW	80
sonstige Busse und LKW - bis 2 t	76
- ab 2 bis 3,5 t	77
LKW ab 3,5 t - bis 75 kW	77
- ab 75 bis 150 kW	78
- ab 150 kW	80

Diese Werte erhöhen sich u. a. für dieselbetriebene Pkw und Klein-Lkw um 1 dB(A) und Geländefahrzeuge um bis zu 2 dB(A).

Nach der Grundregel des Abschnitts 5.1.1 von Anhang I müssen Fahrzeuge so beschaffen sein, dass sie die festgesetzten Grenzwerte „**bei normalen Betriebsbedingungen**“ einhalten. Das nähere Prüfverfahren ist in den Abschnitten 5.2.2.2 bis 5.2.2.4 des Anhangs I der Richtlinie 70/157/EG festgelegt. Die Messbedingungen (5.2.2.3) sind detailliert geregelt, insbesondere:

- Prüfgelände (näher geregelt in Anhang IV der Richtlinie)
- Wetterbedingungen
- Umgebungsgeräusche und
- Zustand des Fahrzeugs.

Das Fahrzeug muss sich bei der Prüfung in fahrbereitem Zustand gemäß Abschnitt 2.6 des Anhangs I der Betriebserlaubnisrichtlinie (Richtlinie 70/156/EG) befinden. (Zu den speziellen Anforderungen an die Reifen siehe unter Abschnitt III dieses Gutachtens.)

Ohne hier auf sämtliche Besonderheiten des Prüfverfahrens eingehen zu können,³⁷ kann man sagen, dass das Fahrgeräusch bei Vollastbeschleunigung ab einer Geschwindigkeit von ca. 50 km/h gemessen wird. (Angesichts der Unübersichtlichkeit der Fahrgeräuschprüfung, insbesondere aufgrund alternativer Messmethoden stellt sich allerdings die Frage der Vergleichbarkeit der Ergebnisse). Die Messmethode ist näher in Abschnitt 5.2.2.4 des Anhangs I der Richtlinie 70/157/EG geregelt. Umfasst sind u. a.

- Art und Anzahl der Messungen
- Mikrophonstellung
- Annäherungsgeschwindigkeit und
- die Wahl des Gangs bei Schaltgetrieben.

Insgesamt war dieses Messverfahren ursprünglich darauf ausgerichtet, die **Antriebsgeräusche** zu ermitteln. Die **Reifenabrollgeräusche** wurden zunächst als eine Art „Störfaktor“ angesehen und sollten daher möglichst ausgeschlossen werden. Dazu explizit Abschnitt 5.2.2.3.1 (Prüfgelände) von Anhang I Richtlinie 70/157 EG:

„die Fahrbahn muss trocken und so beschaffen sein, daß Rollgeräusche niedrig bleiben“

Diese ursprüngliche³⁸ Perspektive auf die Fahrgeräusche entsprach auch bis etwa Anfang der neunziger Jahre dem Stand der Kraftfahrzeugtechnik. Die kontinuierliche Verschärfung der Grenzwerte für Fahrgeräusche hat aber zur Entwicklung besserter Auspuffanlagen, geräuschärmerer Motoren etc. geführt, so dass als Folge des technischen Fortschritts die Abrollgeräusche schon bei niedrigen Geschwindigkeiten den Geräuschpegel bestimmen. Zum Problem des Prüfverfahrens für Fahrgeräusche, insbesondere seiner notwendigen Neubewertung hinsichtlich der Abrollgeräusche, wird im Rahmen des Abschnitts III dieses Gutachtens ausführlich Stellung genommen.

³⁷ So gibt es die Möglichkeit alternative Annäherungsgeschwindigkeiten auszuwählen (5.2.2.4.3.2), die nach Motordrehzahl, bzw. Nennleistung bemessen werden. Für Fahrzeuge mit Automatikgetriebe gelten wiederum Besonderheiten.

³⁸ Die ursprüngliche, in ihrer Stoßrichtung nicht veränderte Regelung von RL 70/157/EWG (Anhang I.3 Absatz 3 Satz 1) lautete: „*Die Fahrbahn muß so beschaffen sein, dass die Fahrbereifung kein übermäßiges Geräusch erzeugt.*“

2.3.2 Abrollgeräusche bei der Typgenehmigung von Reifen

Durch die Richtlinie 01/43/EG³⁹ zur Änderung der Richtlinie 92/23/EWG⁴⁰ des Rates über Reifen von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrtanhängern und über ihre Montage ist mit Geltung ab **2003** eine Überprüfung der Abrollgeräusche in die Genehmigung für Reifen als Bauteile aufgenommen worden.

Genehmigungen für neue Reifentypen dürfen danach ab dem 4. Februar 2003 nicht verweigert werden, soweit die Grenzwerte dieser Richtlinie eingehalten werden (Art. 10a Abs. 1 Richtlinie 01/43/EG); ab dem 4. August 2003 dürfen die Mitgliedstaaten keine Genehmigung mehr erteilen, wenn die Grenzwerte überschritten werden (Art. 10a Abs. 2 Richtlinie 01/43/EG). Das heißt: Ab Februar 2003 sind schärfere nationale Grenzwerte nicht mehr zulässig, ab August gelten die Grenzwerte der Richtlinie auch als Mindestanforderungen für die Genehmigung. Ab dem 4. Februar 2004 werden die Anforderungen der Richtlinie 01/43/EG dann auf die Genehmigung von Fahrzeugtypen (Erstausstattungsreifen) ausgedehnt (Art. 10a Abs. 3 Richtlinie 01/43/EG). Die Grenzwerte gemäß Abschnitt 4.2 des Anhangs V der Richtlinie 01/43/EG stehen unter dem Vorbehalt wissenschaftlicher Bestätigung, Art. 3 Richtlinie 01/43/EG.

Die Erwägungen der Richtlinie 01/43/EG führen zu den neuen Anforderungen und dem Prüfverfahren aus:

*„(4) Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 92/97/EWG des Rates vom 10. November 1992 zur Änderung der Richtlinie 70/157/EWG über den zulässigen Geräuschpegel und die Auspuffvorrichtung von Kraftfahrzeugen(6) sind weitere Maßnahmen, die insbesondere die Sicherheitsanforderungen mit der Notwendigkeit einer **Begrenzung des Abrollgeräusches** von Luftreifen auf dem Fahrbahnbelag in Einklang bringen sollen, auf der Grundlage eines Vorschlags der*

³⁹ RL 2001/43/EG, ABl. Nr. L 211 v. 4.8.2001, S. 25.

⁴⁰ RL 92/23/EWG, ABl. Nr. L 129 v. 31.3.1992, S. 95.

Kommission zu treffen, der den Untersuchungs- und Forschungsergebnissen über diese Lärmquelle Rechnung trägt.

(5) Inzwischen wurde ein realistisches und reproduzierbares Verfahren zur Messung des Abrollgeräusches von Reifen auf dem Fahrbahnbelag ausgearbeitet. Auf der Grundlage dieses neuen Messverfahrens wurde eine Untersuchung durchgeführt, die zur Festlegung eines numerischen Wertes für den Geräuschpegel geführt hat, der von den verschiedenen, auf die einzelnen Kraftfahrzeugtypen montierten Reifentypen verursacht wird.

(6) Bei der Festlegung von Anforderungen für Abrollgeräusche von Reifen ist zu beachten, dass Reifen unter Berücksichtigung sicherheits- und umweltbezogener Parameter entworfen werden und dass Auflagen bei einem Parameter sich auf die übrigen auswirken können. Ferner sollte bei der Festlegung von Anforderungen für Abrollgeräusche von Reifen berücksichtigt werden, dass zur Zeit von der Internationalen Organisation für Normung (ISO) internationale Normen für Fahrbahnoberflächen und von der UN-Wirtschaftskommission für Europa internationale Normen für Dauerhaftigkeits- und Sicherheitsanforderungen in Bezug auf Reifen ausgearbeitet werden.“

Gemäß Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 01/43/EG ist die Genehmigung eines Reifentyps (ab 2003) davon abhängig, dass eine Prüfung der Abrollgeräusche nach Anhang V bestanden wird. Die Grenzwerte des zulässigen Abrollgeräusches für verschiedene Reifentypen legt Abschnitt 4 des Anhangs V fest. Für Personenkraftwagen (Reifenklasse C1) gelten gemäß 4.2.1 die folgenden, nach Reifenbreite gestuften Grenzwerte, deren geringfügige Verschärfung um bis zu 2 dB(A) bis zum 1. Juli 2009 vorgesehen ist:

Reifenklasse	Nennbreite in mm	Grenzwerte bis zum 30. Juni 2007
C1a	≤ 145	72
C1b	$> 145 \leq 165$	73
C1c	$> 165 \leq 185$	74
C1d	$> 185 \leq 215$	75
C1e	> 215	76

Für Nutzfahrzeuge (Reifenklassen C1 und C 2) gelten abhängig von der Verwendungsart, Geschwindigkeitskategorie und der sog. Tragfähigkeitskennzahl Grenzwerte von 75 bis 79 dB(A) (4.2.2 und 4.2.3).

Das Prüfverfahren nach der Methode der **Vorbeifahrt im Leerlauf** ist detailliert in Anlage I zum Anhang V der Richtlinie 01/43/EG geregelt. Im Großen und Ganzen ist es mit der Fahrgeräuschprüfung der Richtlinie 70/157/EG vergleichbar. Im Unterschied dazu werden jedoch die Antriebsgeräusche dadurch eliminiert, dass das Fahrzeug im Leerlauf mit abgeschaltetem Motor an den Mikrofonen vorbeirollt (3.1 Anlage I zu Anhang V der Richtlinie 01/43/EG). Durch die höhere Geschwindigkeit von ca. 70 bzw. 80 km/h bei der Prüfung (3.3 Anlage I zu Anhang V) treten die Abrollgeräusche im Unterschied zur oben dargestellten Fahrgeräuschprüfung (ca. 50 km/h) deutlicher hervor. Da die Geräuschemissionen entscheidend von der Beschaffenheit der Fahrbahn abhängen, bringt Anhang VI eine Regelung der Anforderungen an das Prüfgelände, insbesondere dessen akustische Eigenschaften.

2.3.3 Standgeräusche

Die Messung des Standgeräusches gemäß Art. 2 der Richtlinie 70/157/EG ist in Abschnitt 5.2.3 des Anhang I der Richtlinie geregelt. Die Messbedingungen nach 5.2.2.3 des Anhangs I umfassen die Beschaffenheit des Prüfgeländes, die Wetterbedingungen, das Umgebungsgeräusch und den Zustand des Fahrzeugs. Der Schallpegel im Nahfeld wird durch Mikrophone im Abschnitt von 0,5 m in Höhe des Auspuffendes gemessen (5.2.3.4.2). Dabei ist der Motor bei drei Viertel seiner Nennleistung (5.2.3.4.3) im Leerlauf (5.2.3.3.4) zu betreiben. Die Drehzahl wird von einem externen Drehzahlmesser kontrolliert (5.2.3.4.2). Als Ergebnis gilt der höchste von drei gemessenen Werten (5.2.3.5.3).

Grenzwerte für das Standgeräusch existieren nicht. Die Messergebnisse sind aber in den Prüfsbericht einzutragen (5.2.3.1). Das Standgeräusch dient somit hauptsächlich als Vergleichswert für die Fahrgeräusche. Aus der technisch einfacher durchzuführenden Standgeräuschprüfung lässt sich erkennen, ob sich die Geräuschemissionen eines Fahrzeugs verändert haben

und so können auch (bedingt) Rückschlüsse auf eine Veränderung der Fahrgeräuschwerte gezogen werden.

2.3.4 Druckluftgeräusche

Bei LKW ab 2,8 t zulässiger Höchstmasse, die mit einer Druckluftbremse ausgestattet sind, ist gemäß Abschnitt 5.2.1.1 Anhang I der Richtlinie 70/157/EG eine Messung des **Druckluftgeräusches** vorgeschrieben. Die Messung erfolgt nach den Vorschriften des Abschnitt 5.4 des Anhangs I.

Gemessen werden die Geräusche der pneumatischen Betriebs- und Feststellbremse; d. h. einerseits das Entlüftungsgeräusch bei Betätigung der Bremse, andererseits das anschließende Entlüftungsgeräusch (5.4.1 des Anhangs I). Gemäß 5.4.3 Anhang I beträgt der zulässige Grenzwert 72 dB(A).

2.3.5 Auspuffgeräusche

Gemäß Art. 2 der Richtlinie 70/157/EG sind spezielle Vorschriften für die technische Beschaffenheit von Schalldämpferanlagen einzuhalten, die in Anhang II der Richtlinie aufgeführt werden. Diese Bestimmungen gelten für Schalldämpfer als selbstständige technische Einheiten (Austausch-Schalldämpfer). Die einschlägigen Vorschriften zur Geräuschprüfung (5.2 des Anhangs II) verweisen auf die bereits oben dargestellte Prüfung des Fahr- und Standgeräusches.

Schalldämpfer, die mit Faserstoffen ausgekleidet sind, haben gemäß 5.3 Anhang I der Richtlinie 70/157/EG ein zusätzliches Prüfverfahren zu bestehen. Diese Prüfung soll sicherstellen, dass die Grenzwerte nach 5.2.2.1 dauerhaft eingehalten werden. Hierfür sind drei alternative Prüfverfahren vorgesehen:

- Dauerbetrieb über 10.0000 km (5.3.1.1)
- Konditionierung auf dem Prüfstand (5.3.1.2)
- Konditionierung durch Druckschwingungen (5.3.1.3).

2.4 Übereinstimmung der Produktion und Konformitätsprüfung

Die EG-Typgenehmigung stellt – wie die Allgemeine Betriebserlaubnis im deutschen Recht – eine Begünstigung für den Fahrzeughersteller dar.⁴¹ Die Genehmigungsbehörde verzichtet hier auf die Überprüfung des Einzelfahrzeugs. Der Hersteller erhält die Erlaubnis, selber zu bescheinigen, dass ein einzelnes Fahrzeug oder Bauteil dem genehmigten Typ entspricht (Übereinstimmungsbescheinigung gemäß Art. 6 der Richtlinie 70/156/EG). Die Übereinstimmungsbescheinigung⁴² ist Voraussetzung, um ein Fahrzeug oder Fahrzeugteil zuzulassen oder in den Verkehr zu bringen (§ 9 Abs. 1 EG-TypV, Art. 7 Abs. 1 Richtlinie 70/156/EG).

Die Vorschriftsmäßigkeit der einzelnen Fahrzeuge und Fahrzeugteile hängt davon ab, dass sie mit dem genehmigten Typ übereinstimmen. Um das zu gewährleisten, muss der Hersteller gemäß § 2 Abs. 5 EG-TypV über ein Qualitätssicherungssystem verfügen.⁴³ Dies ist Voraussetzung für die Erteilung einer Typgenehmigung. Einzelheiten regeln Art. 10 und Anhang X der Richtlinie 70/156/EG. So ist zur Gewährleistung hoheitlicher Überwachung die Genehmigungsbehörde jederzeit befugt, in den Betriebsstätten des Herstellers Überprüfungen durchzuführen (Abschnitt 2.4 des Anhangs X).

Eine rechtlich relevante Nichtübereinstimmung mit dem genehmigten Typ liegt nur dann vor, wenn die zulässigen Toleranzen überschritten werden und die Abweichung vom Typ nicht nach Art. 5 Absatz 3 oder 4 der Richtlinie 70/156/EG genehmigt worden ist (Art. 11 Abs. 1 Richtlinie 70/156/EG). Bei einer Nichtübereinstimmung trifft die Genehmigungsbehörde die notwendigen Maßnahmen, die bis zum Entzug der Typgenehmigung reichen können (Art. 11 Abs. 2 Richtlinie 70/156/EG). Stellt hingegen die Behörde eines anderen Mitgliedstaates die Nichtüberein-

⁴¹ Vgl. Schäfer, S. 49 f.

⁴² Muster nach Anhang IX der RL 70/156 EG.

⁴³ Dazu die Amtliche Begründung, Verkehrsblatt 95, 4 (18 f.) Ein Rückgriff auf das Produktssicherheitsgesetz ist nicht möglich, soweit Spezialregelungen, wie die auf dem StVG beruhenden, bestehen; Foerste in: Westphalen (Hrsg.), Produkthaftungshandbuch Bd. 2, 2. Aufl. 1999, § 90 Rdnr. 22; vgl. zum Produktsicherungsgesetz auch RL 92/59/EWG v. 29.6.92, ABl. Nr. L 228, S. 24.

stimmung fest, so kann dieser lediglich von dem Mitgliedstaat, dessen Behörde die Typgenehmigung erteilt hat, die Überprüfung der Konformität verlangen (Art. 11 Abs. 3 Richtlinie 70/156/EG).

Für die **Konformitätsprüfung** (COP) hinsichtlich der Geräuschemissionen, die regelmäßig alle 2 Jahre durchzuführen ist,⁴⁴ verweist die Richtlinie 70/157/EG (Abschnitt 7 des Anhangs I) grundsätzlich auf die Betriebserlaubnisrichtlinie (70/156/EG). Anhang III der Richtlinie 70/157/EG trifft einige spezielle Regelungen: So muss nach 4.3 der Grenzwert für Fahrgeräusche um mindestens 1 dB(A) überschritten sein (Toleranzgrenze), damit vom Hersteller die Beseitigung verlangt werden kann. Das Messverfahren richtet sich nach den für die Typgenehmigung einschlägigen Vorschriften (Abschnitt 2 des Anhangs III).

Aus der rechtlichen Verweisung folgt, dass abgesehen von den Toleranzgrenzen an die Durchführung der Konformitätsprüfung dieselben Anforderungen zu stellen sind wie bei der Typprüfung. Das betrifft nicht nur die Messtechnik, sondern insbesondere auch den Zustand des Fahrzeugs.

2.5 ECE-Regelungen als alternative Standards

Internationale Normen zur Kraftfahrzeugtechnik, sogenannte ECE-Regelungen, bilden für viele Bauteile alternative Standards, die entweder EG-weit durch Verweis innerhalb der EG-Richtlinien (Art. 9 Abs. 2 und Anhang IV Teil 2 Richtlinie 70/156/EG) oder national (durch Rechtsverordnung des BMV)⁴⁵ als gleichwertig anerkannt werden.

Die ECE⁴⁶ (Economic Commission for Europe) ist eine regionale Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf. Sie wurde am 20. März 1958 durch das „Übereinkommen über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile

⁴⁴ Abschnitt 7.2.2 des Anhangs II der RL 70/157 EG.

⁴⁵ Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 20.5.1997 zur Revision des Übereinkommens vom 20.3.1958 über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile von Kraftfahrzeugen und über die gegenseitige Anerkennung der Genehmigung, veröffentlicht in: BGBl. II 1997, S. 998.

⁴⁶ www.unece.org

von Kraftfahrzeugen und über die gegenseitige Anerkennung der Genehmigung“ gegründet. Die Bundesrepublik⁴⁷ trat der ECE im Jahre 1965, die Europäische Gemeinschaft⁴⁸ im Jahre 1997 bei.

Organe der ECE sind der Verwaltungsausschuss und der Generalsekretär der Vereinten Nationen. In den Verwaltungsausschuss, der aus Mitgliedern aller Vertragsparteien zusammengesetzt ist (Art. 1 Abs. 2 und Art. 1 des Anhangs des Übereinkommens), werden von den Mitgliedstaaten Entwürfe für neue ECE-Regelungen (Art. 5 des Anhangs I) oder Änderungen bestehender Regelungen (Art. 6 des Anhangs I) eingebracht. Über die Vorschläge wird mit Zweidrittelmehrheit (Art. 5 S. 6 und Art. 6 S. 5 des Anhangs I) abgestimmt, wobei jedes Land eine Stimme erhält. Eine vom Verwaltungsrat angenommene Regelung wird durch den Generalsekretär den Mitgliedstaaten zugeleitet:

„Die Regelung gilt als angenommen, sofern nicht innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung durch den Generalsekretär mehr als ein Drittel der Vertragsparteien ... mitgeteilt haben, daß sie der Regelung nicht zustimmen.“⁴⁹

Innerhalb der EG-Typgenehmigung sind zahlreiche ECE-Regelungen gemäß Art. 9 Abs. 2 und Anhang IV Teil 2 Richtlinie 70/156/EG als gleichwertig anerkannt. Die ECE-Regelung Nr. 51 (ECE-R 51) betrifft die Genehmigung von Fahrzeugen hinsichtlich der Geräuschemission. Die Anforderungen nach ECE-R 51 entsprechen weitgehend den Bestimmungen

⁴⁷ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20.3.1958 über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile von Kraftfahrzeugen und über die gegenseitige Anerkennung der Genehmigung, BGBI. 1965 S. 857, Verkehrsblatt S. 387; Änderungen vom 20.12.1968 (BGBI. 1968 S. 1224) und vom 20.5.1997 (BGBI. II 1997, S. 998).

⁴⁸ Beschluss des Rates vom 27.11.1997 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu dem Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/ oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden, 97/836/EG veröffentlicht in: ABl. EG Nr. L 346 vom 17.12.1997, S. 78.

⁴⁹ Art. 1 Abs. 2 S. 4 des Übereinkommens.

nach der Richtlinie 70/157/EG, zum Teil sind beide wortgleich. ECE-R 51 enthält Vorschriften bezüglich der Prüfung von

- Fahr- und Standgeräuschen (6.2 und Anhang III)
- Druckluftgeräuschen (6.2.1.1 und Anhang VI)
- Auspuffanlagen (Anlage 5) und
- der Übereinstimmung der Produktion (Anhang VII).

Für die Prüfung von Fahrgeräuschen decken sich die Bestimmungen von ECE-R 51 mit den europäischen – einschließlich den in Anhang VIII geregelten Anforderungen an die Prüfstrecke. Nur beim Zustand des Fahrzeugs ergeben sich erhebliche Unterschiede, die Auswahl der Reifen bei der Prüfung betreffend. ECE-R 51 schreibt in 2.2.2 des Anhangs III vor:

„Die Reifen müssen von einem Typ sein, der vom Hersteller üblicherweise auf diesen Fahrzeugtyp montiert wird“.

Das entspricht – wie in Abschnitt III dieses Gutachtens ausgeführt wird – den ursprünglichen Anforderungen der Richtlinie 70/156/EWG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 81/334/EWG. Die Abrollgeräusche sind auf ECE-Ebene bislang nicht geregelt.

Abschnitt III: Reifenauswahl bei der Typprüfung

2. Teilfrage:

Müssen die Grenzwerte bei der Typprüfung und der Konformitätsprüfung (COP) mit sämtlichen Erstausstattungsreifen eingehalten werden oder ist dem Hersteller die Auswahl der Bereifung freigestellt?

1. Wortlaut

Für den Zustand des Fahrzeugs bei der Fahrgeräuschprüfung regelt Abschnitt 5.2.2.3.4 des Anhangs I der Richtlinie 70/157/EG:

„Bei den Messungen muss sich das Fahrzeug in fahrbereitem Zustand entsprechend der Begriffsbestimmung 2.6. des Anhangs I der Richtlinie 70/156/EWG befinden und darf, außer bei fest verbundenen Fahrzeugen, keinen Anhänger oder Auflieger haben.

Die für die Prüfung verwendeten Reifen werden vom Fahrzeugherrsteller ausgewählt; sie müssen handelsüblich sein und auf dem Markt angeboten werden; sie müssen einer der vom Fahrzeugherrsteller nach Nummer 1.5 des Nachtrags der Anlage 2 für das Fahrzeug angegebenen Reifengröße (vgl. Nummer 2.17 des Anhangs II der Richtlinie 92/23/EWG des Rates ()) entsprechen und im Fall von Fahrzeugen der Klassen M1 und N1 hinsichtlich der Mindestprofiltiefe den Vorschriften der Richtlinie 89/459/EWG entsprechen; für Fahrzeuge anderer Klassen gilt die in der Richtlinie 89/459/EWG festgelegte Mindestprofiltiefe wie für Fahrzeuge, die unter den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen. Der Reifendruck muss jeweils der Prüfmasse des Fahrzeugs entsprechen.“*

Unmissverständlich ist zunächst: Die bei der Typprüfung verwendeten Reifen müssen als Mindestanforderungen handelsüblich sein und den Vorschriften der sog. Reifenrichtlinie entsprechen. Dem Hersteller wird ein gewisses Auswahlrecht zugestanden. Fraglich ist allerdings, wie weit dieses Auswahlrecht reicht. Zum einen setzt sich das Fahrgeräusch schon begriff-

lich aus Antriebs- und Reifenabrollgeräusch zusammen. Daher können die Abrollgeräusche bei der Fahrgeräuschprüfung nicht vollständig unterdrückt werden. Zum anderen würde eine völlig im Belieben des Herstellers stehende Bereifung keine realistische Prüfung mehr gewährleisten. Eine Prüfung der Fahrgeräusche ist aber nur dann als sinnvoll anzusehen, wenn die gemessenen Werte die tatsächlich im Verkehr auftretenden Emissionen wiederspiegeln. Der Wortlaut der Vorschrift erscheint daher als zu weit und interpretationsbedürftig.

2. Systematik

5.2.2.3.1 (Prüfgelände) von Anhang I Richtlinie 70/157/EG bestimmt bezüglich der Prüfbedingungen: „*die Fahrbahn muß trocken und so beschaffen sein, daß Rollgeräusche niedrig bleiben*“. Das scheint zunächst dafür zu sprechen, die Abrollgeräusche möglichst aus der Fahrgeräuschprüfung auszuschließen, mithin das Auswahlrecht des Herstellers weit zu fassen. Die ursprüngliche Fassung dieser Vorschrift wirft allerdings ein anderes Licht auf diese Problematik.

Danach sollte der Fahrbahnbelag „geräuscharm“ beschaffen sein, so dass „*die Fahrbereifung kein übermäßigiges Geräusch erzeugt*“ (Richtlinie 70/157/EWG Anhang I.3 Absatz 3 Satz 1). Bei der Normierung des Prüfverfahrens Anfang der 70er Jahre ging man offenbar davon aus, dass die Abrollgeräusche weitgehend vernachlässigt werden können, was auch dem damaligen Stand der Fahrzeugtechnik und den geltenden Grenzwerten entsprach. Die Reifen-Fahrbahn-Geräusche sollten daher gering gehalten werden, um die Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse zu gewährleisten. Es liegt auf der Hand, dass diese *ratio* auch noch der Neufassung zu Grunde liegt: Die Fahrgeräuschprüfung auf einem ungünstigen Belag (etwa Kopfsteinpflaster) wäre vollkommen vom Abrollgeräusch dominiert, und die Ergebnisse würden nur zu einem geringen Teil von der Bauart des Fahrzeugs abhängen. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die heutzutage beim Straßenbau verwendeten Materialien (Asphalt, Beton) weitgehend geräuscharm sind. Insofern ist die oben zitierte Bestimmung 5.2.2.3.1 von Anhang I der Richtlinie 70/157/EG im Kontext einer realitätsnahen Prüfung (siehe unten) zu sehen.

Die parallele ECE-Regelung (2.2.2. 1. HS ECE Nr. 51 Anhang 3) bestimmt:

„Die Reifen müssen von einem Typ sein, der vom Hersteller üblicherweise auf diesen Fahrzeugen montiert wird.“

Das entspricht, wie unten ausgeführt wird, dem Wortlaut der Richtlinie 70/157/EWG vor der Änderung durch die Richtlinie 92/97/EWG. Da ansonsten die europäischen Normen zur Fahrgeräuschprüfung, insbesondere hinsichtlich des Prüfverfahrens und der Grenzwerte mit ECE Nr. 51 übereinstimmen, ist die Einführung des Auswahlrechts des Herstellers in hohem Maße erklärungsbedürftig – und hinsichtlich der angestrebten Harmonisierung mit den internationalen Bestimmungen auch fragwürdig.

3. *Gesetzgebungsgeschichte*

3.1 *Ursprüngliche Fassung der Richtlinie 70/157/EWG*

Bereits das ursprüngliche Messverfahren des Anhangs I.4 der Richtlinie 70/157/EWG sah eine Messung des Fahrgeräusches (Anhang I.4.1) sowie des Standgeräusches (Anhang I.4.2) vor. Die Prüfbedingungen waren allerdings bei weitem noch nicht so detailliert geregelt. Die Richtlinie 81/334/EWG änderte das Messverfahren mit dem Ziel, es den tatsächlichen Verkehrsbedingungen anzupassen (so deren Präambel).

3.2 *Änderung durch die Richtlinie 81/334/EWG*

In ihrer ursprünglichen Fassung von 1970 enthielt die Richtlinie zunächst keine Aussagen über den Zustand des Fahrzeugs. Durch die Richtlinie 81/334/EWG Anhang I Abschnitt 5.2.2.3.4 wurde die folgende Regelung eingeführt:

„Die Reifen müssen von einem Typ sein, der vom Hersteller üblicherweise auf diesem Fahrzeug montiert wird; der Reifendruck

beziehungsweise die Reifendrücke müssen den Erfordernissen für ein unbeladenes Fahrzeug entsprechen.“

Der Wortlaut bestimmte, insoweit eindeutig, dass der Reifentyp für die Prüfung zu montieren ist, mit dem das Fahrzeug tatsächlich (üblicherweise) ausgeliefert wird. Das entspricht der allgemeinen Regel einer möglichst realitätsnahen Prüfung. Fraglich blieb allerdings, ob die Grenzwerte mit sämtlichen zur Erstausstattung mitgelieferten Reifen oder nur dem „gängigsten“ Reifentyp eingehalten werden mussten. Diese – historische – Rechtsfrage ist hier allerdings nicht weiter zu vertiefen.

3.3 Änderung durch die Richtlinie 92/97/EWG

Durch die Richtlinie 92/97/EWG – die in ihren Erwägungen das Problem der Reifenabrollgeräusche hervorhebt – wird die entsprechende Passage geändert:

*„Die Reifen müssen dem Typ **entsprechen**, der vom Hersteller üblicherweise auf diesen Fahrzeugen montiert wird; der Reifendruck beziehungsweise die Reifendrücke müssen den Erfordernissen für ein unbeladenes Fahrzeug entsprechen.“*

Die Ersetzung des ursprünglichen Textes „sein“ durch „entsprechen“ stellte eine Lockerung der Prüfanforderungen dar. Im Ergebnis musste nicht mehr der Reifentyp für die Prüfung montiert werden, mit dem das Fahrzeug auch ausgeliefert wurde. Es genügte ein *entsprechender*, d. h. funktionell äquivalenter. Im Zusammenhang der Fahrgeräuschprüfung heißt das: ein Reifentyp, der vergleichbare Geräuschemissionswerte aufweist.

3.4 Änderung durch die Richtlinie 96/20/EG

Mit der Richtlinie 96/20/EG wurde die derzeit geltende Fassung eingeführt:

„Unter Nummer 5.2.2.3.4 erhält der zweite Absatz folgenden Wortlaut: 'Die für die Prüfung verwendeten Reifen werden vom Fahrzeug-

hersteller ausgewählt; sie müssen handelsüblich sein und auf dem Markt angeboten werden ...’ “

3.5 Erwägung der Richtlinie 92/97/EWG

Dem Problem der Abrollgeräusche wird in den Erwägungen zur Richtlinie 92/97/EWG eine besondere Dringlichkeit zugesprochen:

„Als besonders wichtige Lärmbelastungsquelle bei Kraftfahrzeugen hat sich das von den Fahrzeugreifen bei Geschwindigkeiten von mehr als 60 km/h ausgehende Geräusch herausgestellt. Um das Ziel eines wirksamen Schutzes der Bevölkerung insbesondere vor städtischem Verkehrslärm zu erreichen, muss in zwei neuen Stufen vorgegangen werden. Die erste Stufe, die Gegenstand dieser Richtlinie ist, besteht darin, dass die bestehenden Vorschriften für die Geräuschpegel der mechanischen Teile und der Auspuffvorrichtungen von Kraftfahrzeugen für jede Kraftfahrzeugklasse so weit wie möglich verschärft werden. Der zweite Schritt soll – anhand neuer Untersuchungen und eingehender Forschungsarbeiten über die Probleme im Zusammenhang mit dem Abrollgeräusch der Luftreifen auf der Fahrbahnoberfläche und über entsprechende technische Lösungen – zur Aufstellung von realistischen, reproduzierbaren Kriterien und Methoden führen, nach denen diese bedeutende Lärmbelästigungsart bestimmt und entsprechende Anforderungen festgelegt werden können.“

Dass die Richtlinie 92/97/EWG noch keine detaillierte Prüfung der Abrollgeräusche etabliert, wird der fehlenden wissenschaftlichen Analyse zugeschrieben. Es besteht aber kein Zweifel daran, dass die EG die Reifenemissionen für dringend regelungsbedürftig erachtet hat. Das „Zweistufenmodell“ umfasst einerseits die Verschärfung der Grenzwerte, andererseits die wissenschaftliche Erforschung der Reifen-Fahrbahn-Geräusche im Hinblick auf ein realitätsnahes Prüfungsverfahren. Zur wissenschaftlichen Forschung bezüglich der zweiten Stufe führt die Richtlinie 92/97/EWG aus:

*„Angesichts der Vielzahl von Reifentypen und Fahrbahnbelägen, die unterschiedlichen geographischen und klimatischen Bedingungen entsprechen, ist es **derzeit noch nicht möglich, die Schallemissionen aus der Wechselwirkung von Reifen und Fahrbahn in den Griff zu bekommen**. Daher sind weitere Untersuchungen und Forschungsarbeiten erforderlich, um Kriterien zu erarbeiten, denen die Luftreifen entsprechen müssen, und um einen konkreten numerischen Wert für die Betriebserlaubnis der Kraftfahrzeuge zu gewinnen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen und Forschungsarbeiten werden die Einführung neuer Anforderungen ermöglichen, die in einer zweiten Stufe mit Maßnahmen einhergehen, welche die von den mechanischen Teilen verursachten Geräusche betreffen.“*

Der selbstgesetzte Zeitrahmen für die Zweite Stufe

*(„dass der Rat bis spätestens **1. Oktober 1995** auf der Grundlage eines Vorschlags, den die Kommission vor dem 31. März 1994 vorlegen wird, die Vorschriften der zweiten Stufe verabschiedet“)*

konnte allerdings nicht eingehalten werden. Ein entsprechendes Verfahren zur Überprüfung der Abrollgeräusche hat erst die Richtlinie 01/43/EG zur Änderung der „Reifenrichtlinie“ 92/23/EWG eingeführt (dazu bereits oben).

3.6 Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ (1996)

Das Grünbuch der Europäischen Kommission „Künftige Lärmschutzpolitik“ aus dem Jahre 1996 stellt fest, dass sich die Verkehrslärmsituation trotz einer drastischen Verschärfung der Grenzwerte bei Kraftfahrzeugen nicht entscheidend gebessert hat.

„Die Daten der letzten 15 Jahre zeigen (...) keine deutliche Verringerung der Lärmbelastung, vor allem nicht beim Straßenverkehrslärm. Die Zunahme sowie die räumliche und zeitliche Ausweitung des Verkehrs sowie der Ausbau von Freizeitaktivitäten und Tourismus haben die technologischen Verbesserungen teilweise aufgeho-

ben. Die voraussichtliche Zunahme des Straßen- und Luftverkehrs sowie der Ausbau des Hochgeschwindigkeitsbahnenverkehrs dürfen das Lärmpproblem eher noch vergrößern. Bei Kraftfahrzeugen spielen noch andere Faktoren eine Rolle wie die **Abrollgeräusche** ab vergleichsweise geringen Geschwindigkeiten (50 km/h) und das **Fehlen regelmäßiger Geräuschprüfungen** und Inspektionen.“

Nachdem das Grünbuch die bis dahin erfolgten Regelungen der EG/EWG zu Straßenverkehrsemissionen zusammengefasst hat, legt es „den Finger in die Wunde“ und zeigt den dringenden Regelungsbedarf auf:⁵⁰

„Die ersten Rechtsvorschriften über Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen (Pkw, Lkw und Busse) wurden 1970 angenommen (Richtlinie 70/157/EWG) und seither neunmal geändert. Die letzte Änderung durch die Richtlinie 92/97/EWG tritt 1996 in Kraft. Das in dieser Richtlinie vorgesehene Typgenehmigungsverfahren zielt auf die **Verringerung der Geräuschemission ab, die in einer typischen Stadtverkehrssituation auftritt**. Diese Grenzwerte gelten für alle Kraftfahrzeuge; Serienmodelle müssen daher so ausgelegt sein, dass sie 1 dB(A) unter den Grenzwerten liegen, um einen gewissen Spielraum bei der Fertigung zu ermöglichen. Mit der Senkung der Grenzwerte kommt den Reifen-Fahrbahngeräuschen größere Bedeutung zu, das bei den neuen Grenzwerten für Geschwindigkeiten über 50 km/h den größten Beitrag zur Emission liefert. **Mittlerweile ist ein Punkt erreicht, an dem ohne Maßnahmen zur Verringerung der Reifen/Fahrbahngeräusche eine weitere Senkung der Grenzwerte nicht sinnvoll wäre**. In der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 1992 wird die Kommission daher aufgefordert, einen Vorschlag zur Lösung dieses Problems vorzulegen.“

3.7 Zusammenfassung

Die Gesetzgebungsgeschichte auf EG-Ebene lässt sich demnach in zwei Perioden einteilen: Zunächst wurden die Prüfungsbedingungen konkretisiert, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Seit der

50 Vgl. auch Koch, Rdnr. 80.

Richtlinie 92/97/EWG sind dann – trotz oder gerade wegen der zunehmenden Bedeutung der Abrollgeräusche – die Anforderungen an die Reifenauswahl gelockert worden. Letzteres ist nur dadurch zu erklären, dass seit diesem Zeitpunkt die Normierung einer gesonderten Abrollgeräuschprüfung vorbereitet wurde. Diese kam mit der Richtlinie 01/43/EG allerdings später als geplant zustande, wodurch eine Regelungslücke entstanden ist. Seit der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 70/157/EWG sollten die Fahrgeräusche vergleichbar und möglichst realitätsnah geprüft werden. Daran hat sich auch durch die Einführung des Reifen-Auswahlrechts des Herstellers grundsätzlich nichts geändert.

4. Zweck der Fahrgeräuschprüfung

Die Reduzierung der Abrollgeräusche ist ein vordringliches Ziel der Europäischen Gemeinschaft. Das wurde durch die Erwägungen zur Richtlinie 92/97/EWG und das Grünbuch der Kommission ausführlich belegt. Allerdings ist ihr Vorgehen insofern ambivalent, als gleichzeitig die Anforderung an die Auswahl der Reifen bei der Typprüfung reduziert wurden.

Das – verspätet – durch die Richtlinie 01/43/EG eingeführte Prüfverfahren für Abrollgeräusche bleibt deutlich hinter den Erwartungen zurück, schon weil die Systemkomponente Reifen isoliert geprüft wird. Daher können etwa Wechselwirkungen zwischen Fahrzeugkonstruktion und Reifentyp nicht erfasst werden. Zudem besteht – besonders für die Übergangsphase bis zur Geltung der neuen Prüfung (2003 bzw. 2004) – eine gravierende Regelungslücke. Die indirekte Wirkung der Fahrgeräuschprüfung für die Entwicklung geräuscharmer Reifen ist weggefallen. Dass diese Wirkung nicht unterschätzt werden sollte, zeigen entsprechende Untersuchungen:

“Indirectly, tire noise has been limited by the regulations for some years, namely by vehicle noise regulations... In order to meet the required limits with some practical margin, the vehicle manufacturers demand tires from the tire manufacturers that will meet certain exterior noise criteria... the tire manufacturers have been pressed to produce tires with lower exterior noise.”⁵¹

⁵¹ Noise Emissions, S. 185.

Auch der Gedanke des Umweltschutzes durch Verbraucherinformation spricht für eine enge Auslegung des Auswahlrechts: Nur wenn der Verbraucher realistisch über das Geräuschverhalten der verschiedenen Fahrzeugtypen informiert wird, kann er seine Kaufentscheidung entsprechend ausrichten.

Vor allem widerspricht ein unbegrenztes Auswahlrecht dem **Grundsatz einer möglichst realitätsnahen Emissionsprüfung**, der den europäischen Regelungen zu Fahrzeugemissionen zu Grunde liegt. Bereits nach ihrem Begriff soll eine Prüfung das Geprüfte, also hier die Fahrgeräuschemissionen, realistisch wiederspiegeln. Überdies kann der Eingriff in die Rechte von Herstellern und Fahrzeugnutzern, den das Aufstellen von Grenzwerten für Fahrzeugtypen darstellten, nur dann gerechtfertigt werden, wenn er auf realitätsnah ermittelten Prüfwerten beruht. In diesem Sinne wurde das Prüfverfahren für Fahrgeräusche mehrmals den tatsächlichen Gegebenheiten und technischen Möglichkeiten angepasst.⁵² Verwiesen sei hier auch auf die Regelungen zu Abgasemissionen, die im ersten Teil des Gutachtens dargestellt werden. Bei dem Auswahlrecht des Herstellers bezüglich der Reifen handelt es sich insofern um eine eng auszulegende Ausnahmeregelung. Dem Auswahlrecht des Herstellers sind daher die im Folgenden näher ausgeführten Grenzen gesetzt.

5. Ergebnis

Das Verfahren zur Prüfung der Fahrgeräusche soll – trotz der gelockerten Anforderungen – möglichst realitätsnah die Emissionswerte messen, wie sie in einer typischen Verkehrssituation auftreten. Hätte der EG-Gesetzgeber gewollt, dass sich die Prüfung lediglich auf das Antriebsgeräusch bezieht, so hätte er diese spätestens mit der Richtlinie 96/20/EWG in „Antriebsgeräuschprüfung“ umbenennen können (und müssen). Das Auswahlrecht darf nicht dazu führen, dass – wegen der Eliminierung des Anteils von Abrollgeräuschen am Gesamtpegel – fiktive Werte gemessen werden.

⁵² Vgl. nur die Erwägungen zu RL 84/372 und 81/334/EWG.

Der Hersteller kann daher zwar auswählen, welche der zur Erstausstattung mitgelieferten Reifen er für die Typprüfung montiert (etwa: Sommerreifen statt der mitgelieferten Winterreifen - mit den wegen des stärkeren Profils höheren Abrollgeräuschen). Andere Reifentypen (etwa solche eines anderen Herstellers) stehen dabei jedoch nur sehr begrenzt zur Auswahl: Die bei der Prüfung verwendeten Reifen müssen bezüglich ihres Abrollgeräusches den tatsächlich bei Auslieferung des Fahrzeugs montierten Erstausstattungsreifen **vergleichbar** bleiben. Ansonsten würde die Fahrgeräuschprüfung nicht an dem im konkreten Verwaltungsverfahren zu genehmigenden Fahrzeugtyp durchgeführt. Eine Montage von speziellen Typprüfreifen mit besonders günstigen Lärmeigenschaften scheidet somit aus.

Das Auswahlrecht des Herstellers wirft damit die Frage auf, innerhalb welcher technischer Grenzen die Reifen vergleichbar bleiben. Die Festsetzung solcher Toleranzgrenzen obliege in erster Linie dem (europäischen) Gesetzgeber. (Insofern stellt das Auswahlrecht in 5.2.2.3.4 des Anhangs I der Richtlinie 70/157/EG als „weiche“, interpretationsbedürftige Regelung einen Fremdkörper im technisch exakt durchnormierten Recht der Fahrzeugzulassung dar.) Erst in zweiter Linie sind Gerichte, bzw. Behörden berufen, technische Grenzwerte im Wege der Gesetzesinterpretation zu konkretisieren. Als – restriktive Grenze der Abweichung bietet sich hier etwa die Toleranzgrenze von 1 dB(A) für die Konformitätsprüfung gemäß 4.3 Anhang III. der Richtlinie 70/157/EG (eingeführt durch die Richtlinie 81/334/EWG) an.

Unabhängig von solchen technischen Toleranzgrenzen wird das Auswahlrecht des Herstellers aber insbesondere dann überschritten, wenn bei einem LKW auf der Antriebsachse nicht die dafür vorgesehenen Traktionsreifen, sondern weitaus geräuschärtere Lenkachsreifen montiert werden. Denn weder der Hersteller bei der Erstausstattung noch der Halter beim späteren Betrieb würden (weil sich die Fahreigenschaften erheblich verschlechtern, ja die Verkehrssicherheit beeinträchtigt wäre⁵³⁾ eine solche Bereifung in Erwägung ziehen. Eine so durchgeführte Fahrgeräuschprüfung ist daher nicht geeignet, realistische Werte zu ermitteln.

⁵³ Bei einer ernsthaften Gefährdung des Straßenverkehrs ist die Genehmigungsbehörde gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 RL 70/157/EG berechtigt, trotz Erfüllung der Anforderungen die Erteilung der EG-Typgenehmigung zu verweigern.

Bereits in Abschnitt II 2.4 dieses Gutachtens wurde dargelegt, dass bei der **Konformitätsprüfung (COP) dieselben Anforderungen** an das Fahrzeug – auch bezüglich der Reifenauswahl – zu stellen sind wie bei der Typprüfung. Im Ergebnis ist das Auswahlrecht des Herstellers in gleicher Weise zu beschränken wie bei der Typprüfung.

Abschnitt IV: Überschreiten der Grenzwerte

3. Teilfrage:

Welche Rechtsfolgen knüpfen sich an eine Überschreitung der in den Fahrzeugpapieren festgelegten Typprüfwerthe, die nach einer bestimmten Laufzeit, insbesondere aber durch Montage einer Ersatzbereifung auftritt? Hat bei Überschreitung der Grenzwerte ein Entzug der Allgemeinen Betriebserlaubnis gemäß § 20 Abs. 5 StVZO, bzw. der EG-Typgenehmigung oder der Einzelbetriebserlaubnis zu erfolgen? Wie und durch wen wäre der Entzug gegebenenfalls zu vollziehen?

1. Nationale Betriebserlaubnis

1.1 Überblick

Die Erteilung der Betriebserlaubnis ist ein Verwaltungsakt; ihr Entzug macht diesen begünstigenden Verwaltungsakt rückgängig. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist grundsätzlich anwendbar. Zu beachten sind – soweit nicht speziellere Regelungen vorhanden sind – insbesondere die Vorgaben der §§ 48 und 49 VwVfG. So ist etwa der Entzug innerhalb eines Jahres von dem Zeitpunkt an auszusprechen, zu dem die Behörde Kenntnis von den Umständen erhalten hat.

Zu unterscheiden ist, ob die sich auf den Fahrzeugtyp beziehende Allgemeine Betriebserlaubnis nach § 20 (bzw. die EG-Typgenehmigung) oder die sich auf das Einzelfahrzeug beziehende Betriebserlaubnis (§ 19) entzogen wird. Soweit eine Allgemeine Betriebserlaubnis zur Genehmigung und Zulassung eines Einzelfahrzeugs geführt hat, richtet sich deren Erlöschen und Entzug nach § 19 StVZO, insbesondere § 19 Abs. 2 StVZO.⁵⁴

Gemäß § 19 Abs. 7 StVZO sind die Absätze 2 – 6 des § 19 StVZO auch auf die EG-Typgenehmigung anwendbar. Daher gelten die hier unter 1.3 folgenden Ausführungen auch für Einzelfahrzeuge, die aufgrund einer EG-Typgenehmigung zugelassen wurden.

⁵⁴ Lütkes/Ferner/Kramer, § 19 Rdnr. 12 und § 20 Rdnr. 16.

1.2 Allgemeine Betriebserlaubnis, § 20 StVZO

Eine Allgemeine Betriebserlaubnis kann *ipso iure* erlöschen oder durch die Verwaltungsbehörde entzogen werden; zuständig ist das Kraftfahrt-Bundesamt.

1.2.1 Erlöschen

Eine Allgemeine Betriebserlaubnis kann gemäß § 20 Abs. 5 S. 1 StVZO aus den folgenden drei Gründen erlöschen

- bei Ablauf einer festgesetzten Frist
- durch Widerruf⁵⁵
- wenn der genehmigte **Typ den Vorschriften nicht mehr entspricht.**

Einschlägig kann bei einer nachträglichen Verschlechterung der Emissionswerte v. a. die dritte Alternative sein: die Vorschriftsmäßigkeit des Typs. Für die Geräuschemissionen gibt es eine Reihe von Vorschriften (siehe unter Abschnitt II und auch III dieses Gutachtens), die der Fahrzeugtyp zum Zeitpunkt der Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis zwingend einhalten muss. Soweit keine speziellen Dauertests (z. B. bei Schalldämpfern) vorgesehen sind, gelten diese Emissionswerte allerdings allein für Neufahrzeuge. Der Zustand von bereits in Betrieb befindlichen Fahrzeugen schlägt regelmäßig nicht auf die Allgemeine Betriebserlaubnis durch.

Die Allgemeine Betriebserlaubnis erlischt aber dann, wenn ein genehmigter Typ den Vorschriften nicht mehr entspricht, weil sich diese geändert haben – etwa die Grenzwerte verschärft wurden. Zumeist gelten hierfür spezielle Übergangsvorschriften (etwa Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie 92/97/EWG).

⁵⁵ Das Erlöschen durch Widerruf stellt eine Durchbrechung der Systematik dar: Regelgehalt eines Widerrufs ist ja *per definitionem* das „Erlöschen“ des Ausgangsverwaltungsaktes. § 20 Abs. 5 StVZO stellt insofern nur klar, dass der Widerruf einer ABE möglich ist. Dadurch soll aber nicht die Möglichkeit einer Rücknahme ausgeschlossen werden.

Eine nachträgliche Änderung des Typs ist genehmigungsbedürftig.⁵⁶ Durch eine nachträgliche, nicht genehmigte Änderung erlischt die Allgemeine Betriebserlaubnis daher, ohne dass ein Widerruf erforderlich ist.⁵⁷

1.2.2 Widerruf / Rücknahme

Eine rückwirkende Entziehung der Allgemeinen Betriebserlaubnis ist nicht möglich.⁵⁸ Über den Widerruf entscheidet das Kraftfahrt-Bundesamt nach pflichtgemäßem Ermessen.⁵⁹ Ein Widerruf (Entzug eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes) ist gemäß § 20 Abs. 5 S. 2 StVZO möglich bei:

- Verstoß gegen Nebenpflichten
- Unzuverlässigkeit des Herstellers
- wenn genehmigte Fahrzeuge nicht den Erfordernissen der Verkehrssicherheit entsprechen.

Diese – als abschließend zu verstehenden – Alternativen sind für eine nachträgliche Verschlechterung des Geräuschverhaltens nicht einschlägig.

Darüber hinaus muss auch eine Rücknahme nach § 48 VwVfG (Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes) möglich sein. Diese kommt etwa in Frage, wenn eine Allgemeine Betriebserlaubnis aufgrund einer zu weiten Interpretation des Reifen-Auswahlrechts (oben Abschnitt II) rechtswidrig erteilt wurde. Auch ein eventueller Rückruf wirkt aber nur für die Zukunft (*ex nunc*).

1.3 Betriebserlaubnis für Einzelfahrzeuge

Zuständig für Fragen der Einzelbetriebserlaubnis ist gemäß § 68 Abs. 2 StVZO die untere Behörde (Zulassungsstelle). Grundsätzlich bleibt die deutsche Betriebserlaubnis bis zur Außerbetriebsetzung des Fahrzeugs gültig.

⁵⁶ Zur entsprechenden Genehmigung des KBA: Hentschel, § 20 Rdnr. 6.

⁵⁷ Lütkes/Ferner/Kramer, § 20 Rdnr. 16.

⁵⁸ Ebenda.

⁵⁹ Ebenda.

tig, § 19 Abs. 2 S. 1 StVZO.⁶⁰ Eine Betriebserlaubnis erlischt aber gemäß § 19 Abs. 2 S. 2 StVZO, wenn (willentlich) Veränderungen vorgenommen werden,

- durch die sich die Fahrzeugart ändert (Nr. 1) oder
- wenn eine Gefährdung von Verkehrsteilnehmern zu erwarten ist (Nr. 2) oder
- die Veränderung zu einer **Verschlechterung des Abgas- oder Geräuschverhaltens** führt (Nr. 3).

Nach der allgemeinen Regel des § 17 Abs. 1 StVZO kann die Genehmigungsbehörde dem Halter oder Eigentümer eines nicht vorschriftsmäßigen Fahrzeugs

- eine Frist zur Behebung der Mängel setzen oder
- den Betrieb des Fahrzeugs beschränken oder untersagen.

Im Regelfall ist zunächst eine Beseitigung der Mängel zu fordern. Der Entzug der Betriebserlaubnis ist hingegen als *ultima ratio* nur ausnahmsweise anzuordnen.⁶¹

Wenn Anlass zur Annahme besteht, dass ein Fahrzeug den Vorschriften nicht entspricht, kann die Genehmigungsbehörde nach § 19 Abs. 3 StVZO Ermittlungsverfügungen treffen. Angeordnet werden können

- die Einholung eines Sachverständigengutachtens (Nr. 1)
- die Vorführung des Fahrzeugs (Nr. 2).

1.3.1 Verschlechterung des Geräuschverhaltens, § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO

Die Regelung des § 19 Abs. 2 StVZO ist gemäß § 19 Abs. 7 StVZO auch auf die EG-Typgenehmigung anwendbar. Zum 1993 neu eingeführten § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO führt die amtliche Begründung⁶² aus:

⁶⁰ Vgl. Beispielkatalog zu § 19 Abs. 2 StVZO, 16. VO zur Änderung straßenrechtlicher Vorschriften v. 5.1.1994, Verkehrsblatt, S. 155.

⁶¹ Vgl. DAR 1961, 122; Lütkes/Ferner/Kramer, § 19 Rdnr. 7.

⁶² Amtliche Begründung Abschnitt 1.3, Verkehrsblatt 1994, S. 149.

„Im Hinblick auf umweltbelastende Auswirkungen ist es geboten, im Fall von Änderungen, die die Abgas- und/oder Lärmemissionen verschlechtern, das Erlöschen der Betriebserlaubnis zu fordern.“

In der Neuregelung soll lediglich eine Präzisierung der früher geltenden Rechtslage liegen,⁶³ weshalb zumindest die früher ergangene Rechtsprechung zum Begriff der Änderung übertragbar ist. Eine willentliche Änderung besteht danach im

- Hinzufügen
- Entfernen
- Austausch oder
- Verändern

von Teilen.⁶⁴ § 19 Abs. 2 S. 1 StVZO ist - mangels willentlicher Änderung – **nicht anwendbar** auf den **Verschleiß** von Fahrzeugteilen.⁶⁵ Verschlechterungen der Geräuschemissionswerte, die durch unzureichende Wartung des Halters, aber auch solche, die durch Fabrikationsfehler verursacht sind, werden von § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO daher nicht erfasst. Änderungen, die das Geräuschverhalten verschlechtern, stellen etwa die Montage von Ersatzbereifung und -schalldämpfern oder Manipulationen an Motor (Frisieren) oder Druckluftbremse dar.

Allerdings gelten gemäß § 19 Abs. 3 StVZO für die Montage von Fahrzeugteilen eine Reihe von Ausnahmen.⁶⁶ Zunächst können die montierten Teile bereits in der Allgemeinen Betriebserlaubnis des Fahrzeugs, bzw. der EG-Typgenehmigung enthalten sein (§ 19 Abs. 3 Nr. 1 b StVZO).⁶⁷ Die Betriebserlaubnis erlischt ebenfalls nicht, wenn Fahrzeugteile montiert werden, für die eine Betriebserlaubnis für Fahrzeugteile nach § 22 StVZO, eine EG- oder ECE-Genehmigung vorliegt (§ 19 Abs. 3 Nr. 1 a und 2 a StVZO).⁶⁸ Des Weiteren erlischt die Betriebserlaubnis nicht,

⁶³ Lütkes/Ferner/Kramer, § 19 Rdnr. 16a.

⁶⁴ Ebenda, § 19 Rdnr. 15; Huppertz, Rdnr. 75.

⁶⁵ Für die ältere, insoweit aber übertragbare Rechtslage: OLG Düsseldorf, VerkMitt. 1966, S. 13; Lütkes/Ferner/Kramer, § 19 Rdnr. 15.

⁶⁶ Insgesamt dazu Hentschel, § 19 Rdnr. 10; für Luftreifen vgl. auch BMV in: Verkehrsblatt 1969, S. 69 und 1970, S. 354; zu Auspuffanlagen BMV in: Verkehrsblatt 1967, S. 358.

⁶⁷ Vgl. Amtliche Begründung Beispielskatalog A 1.2, Verkehrsblatt 1994, S. 155.

⁶⁸ Ebenda.

wenn das montierte Teil mit dem ursprünglichen Teil identisch ist und sowohl ein Teilgutachten als auch eine Abnahme durch einen amtlich anerkannten Sachverständigen vorliegt (§ 19 Abs. 3 Nr. 4 StVZO).⁶⁹

Luftreifen müssen gemäß § 22a Abs. 1 Nr. 1 a StVZO in einer amtlich genehmigten Bauart ausgeführt sein (§ 36 Abs. 1 a StVZO), bzw. über eine EG-Typgenehmigung verfügen (§ 22 a Abs. 3 Nr. 3 StVZO). Die zu montierenden Reifen müssen daher – soweit sie davon erfasst werden – in Zukunft die Anforderungen an das Abrollgeräusch nach der Richtlinie 01/43/EG erfüllen.

Eine Montage von Reifen (**Nachrüstreifen**), die über **entsprechende Genehmigungen verfügen**, ist – bei der gegenwärtigen und zukünftigen Rechtslage – im Hinblick auf § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO **unproblematisch**, obwohl dadurch die Geräuschemissionswerte gegenüber den Typprüfwerten negativ beeinflusst werden können. Das gilt selbst dann, wenn mit der Ersatzbereifung die zulässigen Grenzwerte für eine Fahrzeuggenehmigung überschritten werden.

Die Regelung der Erlöschenegründe des § 19 Abs. 2 StVZO ist abschließend. Ist die Betriebserlaubnis erloschen, muss gemäß § 19 Abs. 2 S. 3 StVZO eine neue Einzelbetriebserlaubnis (§ 21 StVZO) für das Fahrzeug beantragt werden.

1.3.2 Entzug der Betriebserlaubnis nach §§ 17, 49 StVZO

Dem Halter eines nicht vorschriftsmäßigen Fahrzeugs kann die Zulassungsstelle gemäß § 17 Abs. 1 StVZO die Behebung der Mängel aufgeben, den Betrieb des Fahrzeugs untersagen oder im äußersten Fall sogar die Betriebserlaubnis entziehen.⁷⁰

Problematisch ist allerdings, ob der auf die Vorschriftswidrigkeit gestützte Entzug der Betriebserlaubnis als Widerruf (§ 49 VwVfG) oder Rücknahme (§ 48 VwVfG) zu qualifizieren ist. Dies ist von Bedeutung, weil die Vor-

⁶⁹ Amtliche Begründung Beispielskatalog A 1.3, Verkehrsblatt 1994, S. 155.

⁷⁰ Vgl. Hentschel, § 49 Rdnr. 4.

aussetzungen und Rechtsfolgen des Widerrufs eines rechtmäßigen, bzw. der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes unterschiedlich zu beurteilen sind.

Bei der Betriebserlaubnis handelt es sich um einen sogenannten Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, d. h. einen Verwaltungsakt, der auf Dauer angelegt ist und sich ständig aktualisiert.⁷¹ Die Vorschriften der §§ 17 Abs. 1, 19 Abs. 1 StVZO deuten darauf hin, dass dieser rechtswidrig wird, sobald das Fahrzeug die einschlägigen Rechtsvorschriften nicht mehr einhält. Dies entspricht auch der Konzeption der StVZO, nach der Fahrzeuge während der Dauer ihres Betriebes den Bestimmungen zu entsprechen haben. Der Entzug ist somit als Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes zu qualifizieren. Ein rechtswidriger Verwaltungsakt bleibt allerdings nach den allgemeinen Regeln solange wirksam, bis er zurückgenommen wird. Nur unter den oben behandelten Voraussetzungen des § 19 Abs. 2 StVZO erlischt die Betriebserlaubnis *ipso iure*.

Ein Fahrzeug mit übermäßiger Geräuschemission kann sowohl gegen die Grenzwerte gemäß § 49 Abs. 2 StVZO als auch den Stand der Technik nach § 49 Abs. 1 StVZO verstößen. Grundsätzlich soll – anders als bei der Fahrzeugzulassung⁷² – trotz des spezielleren § 49 Abs. 2 StVZO ein Rückgriff auf § 49 Abs. 1 StVZO möglich sein,⁷³ da nach der Rechtsprechung § 49 Abs. 1 und Abs. 2 StVZO zwei gesonderte Tatbestände darstellen.⁷⁴ Die Einhaltung von Grenzwerten impliziert zwar regelmäßig den Stand der Technik, im Einzelfall kann es jedoch Ausnahmen geben, d. h. ein Fahrzeug trotz Einhalten der einschlägigen Grenzwerte nicht dem Stand der Technik entsprechen.⁷⁵ Dies kann auch ohne Messung ermittelt werden.⁷⁶ Eine Rücknahme der Betriebserlaubnis bei übermäßiger Geräuschemission⁷⁷ wird jedoch nur in den Extremfällen, die sich auch ohne exaktes Prüfverfahren nachweisen lassen, in Frage kommen.

⁷¹ Vgl. nur Schenke, Verwaltungsprozessrecht, Rdnr. 798.

⁷² Vgl. oben unter 1.2.3.

⁷³ Zustimmend Lütkes/Ferner/Kramer, § 49 Rdnr. 7.

⁷⁴ BGH NJW 77, 2221 (2221).

⁷⁵ Lütkes/Ferner/Kramer, Straßenverkehrsrecht, § 49 Rdnr. 7.

⁷⁶ OLG Zweibrücken v. 13.3.1978, VerkMitt. 1978 Nr. 101; im Anschluss an BGH VRS 53, 244.

⁷⁷ Z. B. OLG Düsseldorf in: NVZ 93, 363 = VRS 85 (1993), 28.

Der Tatbestand des § 49 Abs. 2 StVZO ist problematisch, weil Grenzwerte nur für das Fahrgeräusch existieren, in der Praxis (siehe unten zur Hauptuntersuchung) aber allenfalls das Standgeräusch gemessen wird. Ein Überschreiten der Grenzwerte für Fahrgeräusche kann somit nur aus einer Verschlechterung des Standgeräusches rückgeschlossen werden. Dieser Rückschluss wird jedoch in dem Maße fragwürdig, als die Reifenabrollgeräusche den bei der Typprüfung gemessenen Geräuschpegel bestimmen.

Die geltende Rechtslage ist daher in Bezug auf eine Überprüfung der Geräuschemissionen von bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen unbefriedigend. Hierzu wird unten in Abschnitt VI Stellung genommen.

1.4 Exkurs: Hauptuntersuchung

Für die Überprüfung der Geräuschemissionen gibt es keine der Abgasuntersuchung (sog. „ASU“) nach § 47a StVZO vergleichbaren Anforderungen. Die Geräuschemissionen können daher regelmäßig nur im Rahmen der Hauptuntersuchung (sog. „TÜV“) nach § 29 StVZO geprüft werden.

Gemäß Abschnitt 2. Anlage VIII a zur StVZO liegt der Umfang der Hauptuntersuchung grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen des amtlich anerkannten Sachverständigen oder Prüfers. Abschnitt 4.1 bis 4.10 Anlage VIII a zur StVZO legen einen gewissen Mindestumfang fest. Danach ist (abgesehen von einer Sichtprüfung der Auspuffanlage, des Motors, der Abkapselung etc.) nur eine Überprüfung „**auffälliger Geräuschentwicklung**“ (4.8.1) vorgeschrieben. Ist das Fahrzeuggeräusch – und das kann hier nur das Antriebsgeräusch sein – auffällig, wird eine Standgeräuschprüfung (Nahfeldprüfung) durchgeführt. Die Reifenabrollgeräusche können dadurch nicht erfasst werden.⁷⁸

⁷⁸ Vorgeschrieben ist nur eine an der Verkehrssicherheit (Profiltiefe etc.) orientierte Sichtprüfung des Zustands der Reifen auf Auffälligkeiten und ihrer Ausführung auf Zulässigkeit, 4.5 Anlage VIII zur StVZO.

Die für die Standgeräuschprüfung im Rahmen der Hauptuntersuchung geltende deutsche Richtlinie⁷⁹ des BMV bestimmt in Abschnitt 6 Absatz 2:

*„Wegen Toleranzgrenzen der Messgeräte, der Störeinflüsse bei der Messung und den Messstreuungen bei Fahrzeugen gleichen Typs ist mit einer **Unsicherheit der Messergebnisse von 5 dB(A)** zu rechnen, die beim Vergleich mit den entsprechenden Typprüfwerthen zu berücksichtigen ist.“*

Die Hauptuntersuchung kann daher nur grobe Verschlechterungen des Antriebsgeräusches, Verschlechterungen des Reifengeräusches aber gar nicht erfassen. Eine effektive Überprüfung der Geräuschemissionen von bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen findet somit zur Zeit nicht statt (näher dazu *de lege ferenda* in Abschnitt VI 3).

2. EG-Typgenehmigung

Für die Möglichkeit deutscher Behörden, eine EG-Typgenehmigung zu entziehen, muss unterschieden werden, ob diese in Deutschland durch das KBA oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft erteilt wurde.

2.1 EG-Typgenehmigung des KBA

Zur Beseitigung von aufgetretenen Mängeln an aufgrund einer EG-Typgenehmigung zugelassenen – auch bereits im Verkehr befindlichen – Fahrzeugen kann das KBA nachträgliche Nebenbestimmungen anordnen, § 5 Abs. 1 EG-TypV. Das soll auch die Anordnung von Rückrufaktionen umfassen, wenn gegen Pflichten aus der Genehmigung verstoßen wird.⁸⁰

⁷⁹ Richtlinie für die Messung des Standgeräusches von Kraftfahrzeugen im Nahfeld im Rahmen der obligatorischen Überwachung nach § 29 StVZO und der Anlage VIII StVZO vom 16.12.1975, Verkehrsblatt 1976, S. 27.

⁸⁰ Amtliche Begründung, Verkehrsblatt 1995, S. 4 (20).

Die EG-Typgenehmigung erlischt, wenn Teilgenehmigungen nach den Einzelrichtlinien – etwa nach der Richtlinie 70/157/EG – ungültig werden, § 5 Abs. 2 EG-TypV.

Nach § 5 Abs. 3 EG-TypV kann die EG-Typgenehmigung widerrufen oder zurückgenommen werden. Damit werden die Kategorien der Rücknahme und des Widerrufs aus dem deutschen Verwaltungsrechts auf das Verfahren der EG-Typgenehmigung übertragen.⁸¹ Unter der Rücknahme (vgl. § 48 VwVfG) ist die Aufhebung einer *rechtswidrigen* Typgenehmigung, unter Widerruf (vgl. § 49 VwVfG) die Aufhebung einer *rechtmäßigen* zu verstehen.

Die Typgenehmigung kann nach § 5 Abs. 3 EG-TypV insbesondere dann aufgehoben werden, wenn:

- das Fahrzeug nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmt (Nr. 1)
- die Sicherheit des Straßenverkehrs gefährdet ist (Nr. 2)
- das Qualitätssicherungssystem den Anforderungen nicht genügt (Nr. 3).

§ 5 Abs. 3 EG-TypV erfasst damit nur die hier nicht einschlägigen Fragen der Verkehrssicherheit (Nr. 2) bzw. der Qualitätssicherung und Übereinstimmung der Produktion (Nr. 1 und 3).

Grundsätzlich ist im EG-Typgenehmigungsverfahren – wie bei der nationalen Betriebserlaubnis – zunächst die Mängelbeseitigung zu fordern. Nur falls diese von Anfang an keinen Erfolg verspricht oder der Hersteller einer Aufforderung zur Mängelbeseitigung nicht nachkommt, kann die EG-Typgenehmigung entzogen werden. Diese Abstufung folgt bereits zwingend aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

2.2 EG-Typgenehmigung eines anderen Mitgliedstaates

In anderen Mitgliedstaaten erteilte Typgenehmigungen gelten in der Bundesrepublik gemäß § 8 Abs. 1 EG-TypV. Diese kann das Kraftfahrt-Bundesamt nicht zurücknehmen oder widerrufen, aber nach § 8 Abs. 2 EG-TypV eine Überprüfung durch die Ausstellungsbehörde verlangen und,

⁸¹ Ebenda.

soweit der Betrieb des Fahrzeugs die Sicherheit des Verkehrs gefährdet, dessen Verwendung bis zu einer Dauer von 6 Monaten untersagen, § 8 Abs. 3 EG-TypV.

Abschnitt V: Typprüfwerte als zugesicherte Eigenschaft

4. Teilfrage:

Stellen beim Verkauf des Fahrzeugs die im Fahrzeugschein eingetragenen Typprüfwerte eine zugesicherte Eigenschaft im Sinne des § 459 Abs. 2 BGB (a. F.) dar? Bzw. kann der Käufer gegen den Verkäufer sonstige Ansprüche geltend machen, wenn das Fahrzeug die eingetragenen Typprüfwerte für Geräuschemissionen tatsächlich überschreitet?

1. Anwendbares Recht

Durch das Schuldrechtsreformgesetz ist das deutsche Kaufrecht grundlegend geändert worden.⁸² Insbesondere wurde die Rechtsfigur der zugesicherten Eigenschaft nach § 459 Abs. 2 BGB (a. F.) abgeschafft. Gemäß Art. 229 § 5 Satz 1 EGBGB sind die Vorschriften des BGB, in der Fassung vor dem Schuldrechtsreformgesetz, auf diejenigen Schuldverhältnisse anzuwenden, die **vor dem 1. Januar 2002** entstanden sind. Die folgenden Ausführungen zu § 459 Abs. 2 und 1 BGB (a. F.) gelten demnach nur für Kaufverträge, die vor diesem Datum abgeschlossen worden sind. Anschließend wird kurz auf die jetzige Rechtslage eingegangen.

2. Zusicherung im Sinne des § 459 Abs. 2 BGB (a. F.)

Gemäß §§ 463 S. 1 i. V. m. 459 Abs. 2 BGB (a. F.) haftet der Verkäufer dafür, dass die verkauft Sache zum Zeitpunkt des Gefahrübergangs, d. h. regelmäßig zum Zeitpunkt der Übergabe der Sache, die zugesicherten Eigenschaften hat. Fehlt der verkauften Sache eine zugesicherte Eigenschaft, kann der Käufer nach § 463 S. 1 BGB (a. F.) neben Wandelung oder Minderung auch Schadensersatz wegen Nichterfüllung verlangen. Aufgrund der verschuldensunabhängigen Haftung des Verkäufers sind grundsätzlich

⁸² Einen Überblick geben: Westermann, NJW 2002, 241; Schwab, JuS 2002, 1 (5 ff.); Schubel, JuS 2002, 313.

hohe rechtliche Anforderungen an das Vorliegen einer Zusicherung zu stellen.

Eine Zusicherung liegt vor, wenn der Verkäufer erkennbar die Gewähr für das Vorhandensein einer bestimmten Eigenschaft übernehmen, d. h. für die Folgen ihres Fehlens rechtlich einstehen will.⁸³ Die Zusicherung setzt voraus, dass diese durch ausdrückliche Willenserklärung oder schlüssiges Verhalten des Verkäufers zum Inhalt des Vertrages wurde. Dabei ist das Verhalten des Verkäufers vom Empfängerhorizont unter Berücksichtigung der Verkehrssitte – im Gesamtzusammenhang des Vertrages⁸⁴ – auszulegen. Lediglich allgemeine Anpreisungen sind keine Zusicherung.⁸⁵

2.1 Neuwagenkauf

Ansprüche aus einer Zusicherung (oder anderen Gewährleistungsrechten) kann der Käufer regelmäßig nur gegenüber seinem Vertragpartner haben. Zunächst ist daher zwischen dem Kauf eines Neuwagens und dem eines Gebrauchtfahrzeugs zu unterscheiden. Im ersten Fall kommt das Geschäft zwischen dem Hersteller (bzw. dem Importeur) oder seinem Vertragshändler und dem Privatkunden zustande. Unproblematisch ist die Herleitung von Gewährleistungsrechten gegen den Hersteller, wenn dieser selbst Vertragspartei geworden ist. Ohne hier näher auf die verschiedenen Konstellationen und Probleme eingehen zu können, dürften aber Handlungen des Herstellers (insbesondere das Ausfüllen des Fahrzeugbriefs) dem Vertragshändler zuzurechnen sein. Insofern bestehen etwaige Ansprüche diesem gegenüber.

Nach der Rechssprechung der Obergerichte⁸⁶ ist von einer (konkludenten) Zusicherung bei Angaben in den Fahrzeugpapieren, insbesondere dem Fahrzeugbrief, dann auszugehen, wenn sich an eine Eigenschaft rechtliche Konsequenzen für den Käufer knüpfen. Solche Konsequenzen können etwa

⁸³ MüKo-Westermann, § 459 Rdnr. 56.

⁸⁴ Ebenda, § 459 Rdnr. 60.

⁸⁵ So etwa OLG Saarbrücken Urteil v. 17.3.1998, StVE § 459 BGB Nr. 46.

⁸⁶ BGH, in: NJW 1953, 1505 = VRS 5, 486; OLG Köln, in: OLGR Köln 93, 82 = VRS 84, 405.

darin liegen, dass der **Bestand der Betriebserlaubnis**⁸⁷ oder der Anspruch auf **Steuerbefreiung bzw. -ermäßigung**⁸⁸ von der zugesicherten Eigenschaft abhängt.⁸⁹

Für die Ausgangsfrage relevant ist der Fall, dass die – von den geprüften oder eingetragenen Werten abweichenden – tatsächlichen Geräuschemissionen gegen die geltenden Vorschriften verstößen (insbesondere die jeweiligen Einzelrichtlinien, bzw. den Stand der Technik nach § 49 Abs. 1 StVZO) und dadurch die Betriebserlaubnis gefährdet ist. Zugesichert ist bei einem Neuwagenkauf insoweit jedenfalls die für die Zulassung erforderliche Beschaffenheit. Abgesehen von besonders gelagerten und hier nicht in den Einzelheiten zu würdigenden Ausnahmefällen (etwa wenn eine Typgenehmigung wegen fehlerhafter Auswahl der Reifen bei der Typprüfung entzogen werden sollte)⁹⁰ schlagen die entsprechenden Abweichungen jedoch nicht auf den Bestand der Betriebsgenehmigung durch.

Rechtlich schwieriger zu beurteilen sind hingegen die „normalen“ Fälle, in denen sich keinerlei rechtliche Konsequenzen an die Geräuschemissionswerte knüpfen, etwa bei Standgeräuschen, für die keine Grenzwerte existieren. Grundsätzlich darf nicht für sämtliche Eigenschaften, die schriftlich fixiert wurden, eine Zusicherung angenommen werden.

Entweder muss es dem Käufer erkennbar auf diese Eigenschaft ankommen (das ist eine Frage des konkreten Rechtsgeschäftes), oder es handelt sich um eine Beschaffenheitsangabe, der „*für die Wertschätzung des Fahrzeugs im Verkehr wesentliche Bedeutung zukommt*“.⁹¹ Zwar wird den Geräuschemissionswerten im Fahrzeughandel schon mangels ausreichender

⁸⁷ OLG Köln, in: OLGR Köln 93, 82 = VRS 84 (1993), 405.

⁸⁸ Zu den eingetragenen Eigenschaften „kraftstoffarm“ etc. ausführlich Reinking/Eggert, Autokauf, 6. Aufl. 2000, Rdnr. 1753 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

⁸⁹ Dem entspricht auch eine besondere Melde- und Eintragungspflicht des Halters nach § 27 Abs. 1a Nr. 9 StVZO für „*Änderungen der Abgas- oder Geräuschwerte, sofern sie sich auf die Kraftfahrzeugsteuer oder Verkehrsverbote auswirken*“.

⁹⁰ Ob und inwieweit der Inhaber einer Allgemeinen Betriebserlaubnis, bzw. einer EG-Typgenehmigung auf die bisherige Auslegungspraxis des KBA vertrauen durfte, mithin auch auf den Bestand der bereits erteilten Genehmigung, kann hier allerdings nicht ohne Würdigung der Umstände des jeweils konkreten Genehmigungsverfahrens beurteilt werden.

⁹¹ Zitat: OLG Köln, in: VRS 84, 405 (406) ständige Rechtsprechung.

Verbraucherinformation grundsätzlich eine geringere Bedeutung bei-
gemessen als etwa dem Kraftstoffverbrauch⁹², neuere Urteile zeigen aber,
dass sich diese Bewertung zunehmend verschiebt.⁹³ Vor allem nehmen die
Angaben in den Fahrzeugpapieren – anders als bloße Herstellerangaben –
durch ihren „amtlichen Charakter“ eine besondere Glaubwürdigkeit in
Anspruch:

Der Fahrzeugbrief ist Beweisurkunde⁹⁴ und bei allen die Zulassung etc.
betreffenden Handlungen der Behörde vorzulegen. Das Eigentum am
Fahrzeugbrief folgt dem Eigentum am Fahrzeug (§ 952 Abs. 2 BGB ist
entsprechend anzuwenden⁹⁵), sein Fehlen verhindert einen gutgläubigen
Erwerb. Diese sowohl öffentlich- als auch privatrechtliche Bedeutung des
Fahrzeugbriefs ist dem Käufer regelmäßig bekannt. Weniger bekannt dürfte
ihm hingegen sein, dass es bei seriengefertigten Fahrzeugen typischerweise
der Hersteller ist, der den Fahrzeugbrief ausfüllt, so § 20 Abs. 3 StVZO:

*„Der Inhaber einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für Fahrzeuge
hat für jedes dem Typ entsprechende, zulassungspflichtige Fahrzeug
einen Fahrzeugbrief (§ 25) auszufüllen. Die Vordrucke für die Briefe
werden vom Kraftfahrt-Bundesamt ausgegeben. In dem Brief sind
die Angaben über das Fahrzeug von dem Inhaber der Allgemeinen
Betriebserlaubnis für das Fahrzeug einzutragen ...“*

Um die Richtigkeit der Angaben zu gewährleisten, ist nur ein begrenzter
Personenkreis berechtigt, einen Fahrzeugbrief auszufüllen.⁹⁶ Neben dem
Hersteller (genauer: dem Inhaber der Allgemeinen Betriebserlaubnis oder
EG-Typgenehmigung) sind dies amtlich anerkannte Sachverständige und
Prüfer sowie die Zulassungsstellen. Darüber hinaus hat der Hersteller
gemäß § 20 Abs. 3 S. 4 StVZO die Richtigkeit der Angaben – gegenüber
der Behörde – zu bescheinigen und muss Abweichungen von den fest-

⁹² Vgl. dazu insbesondere BGH Urteil v. 14.2.1996, StVE § 459 BGB Nr. 35; auch BGH Urteil v. 18.6.1997, StVE § 459 BGB Nr. 43.

⁹³ Vgl. nur OLG Köln, Urteil v. 1.2.1993, StVE § 459 BGB Nr. 30b; OLG Nürnberg Urteil v. 28.4.1994 (Az. 8 U 2952/93).

⁹⁴ Hentschel, § 25 Rdnr. 3.

⁹⁵ Lütkes/Ferner/Kramer, § 20 Rdnr. 11.

⁹⁶ Ebenda, § 25 Rdnr. 3b.

gelegten technischen Daten durch das Kraftfahrt-Bundesamt gemäß § 20 Abs. 4 StVZO bestätigen lassen:

*„(3) ... Die **Richtigkeit** der Angaben über die Beschaffenheit des Fahrzeugs und über dessen Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ hat der für die Ausfüllung des Briefs (ganz oder jeweils zu einem bestimmten Teil) Verantwortliche unter Angabe des Datums zu bescheinigen.“*

(4) Abweichungen von den technischen Angaben, die das Kraftfahrt-Bundesamt bei Erteilung der Allgemeinen Betriebserlaubnis durch schriftlichen Bescheid für den genehmigten Typ festgelegt hat, sind dem Inhaber der Allgemeinen Betriebserlaubnis nur gestattet, wenn diese durch einen entsprechenden Nachtrag ergänzt worden ist oder wenn das Kraftfahrt-Bundesamt auf Anfrage erklärt hat, daß für die vorgesehene Änderung eine Nachtragserlaubnis nicht erforderlich ist.“

Durch das Ausfüllen⁹⁷ des Fahrzeugbriefs nimmt der Hersteller eine hoheitliche Aufgabe wahr und muss sich deshalb auch an den entsprechenden Anforderungen messen lassen. Das heißt insbesondere: Der Käufer darf auf die Richtigkeit der „quasi amtlichen“ Angaben im Fahrzeugbrief vertrauen.

Das **Vertrauen** des Käufers ist **besonders schutzwürdig**, soweit er auf die Angaben des Verkäufers angewiesen ist, weil er keine Möglichkeit hat, diese nachzuprüfen.⁹⁸ Das ist für die Geräuschemissionswerte, die aufwendige technische Prüfverfahren voraussetzen, in besonderem Maße der Fall. (Da es sich um Typprüfwerthe handelt, ist allerdings mit geringfügigen, durch die Fertigung bedingten Abweichungen zu rechnen.⁹⁹)

Aufgrund dieser besonderen Schutzwürdigkeit des Käufers und des Vertrauens, das der Hersteller durch Ausfüllen der Fahrzeugpapiere in Anspruch nimmt, sowie der zunehmenden tatsächlichen Bedeutung der

⁹⁷ Zu den Anforderungen an das Ausfüllen von Fahrzeugbriefen siehe die Richtlinie von 1972, Verkehrsblatt S. 354, zuletzt geändert 1995, Verkehrsblatt S. 252.

⁹⁸ MüKo-Westermann, § 459 Rdnr. 73, Fn. 346.

⁹⁹ Bei Typgenehmigungen kann gelegentlich auch der Inhalt des Fahrzeugscheins vom Inhalt der – mit verschiedenen Alternativen erteilten – Betriebserlaubnis abweichen, vgl. OLG Köln, in: VRS 72, 214 = StVE § 19 StVZO NR. 30; Hentschel, § 24 Rdnr. 7.

Geräuschemissionen des Straßenverkehrs, die sich in einem wachsenden Verbraucherbewusstsein niederschlägt, stellen die eingetragenen Typprüf-werte eine zugesicherte Eigenschaft i. S. des § 459 Abs. 1 BGB (a. F.) dar. Im Ergebnis löst ein negatives Abweichen von den eingetragenen Werten Gewährleistungsrechte nach § 463 BGB (a. F.) aus.

2.2 Gebrauchtwagenkauf

Ganz anders stellt sich die Situation im Gebrauchtwagenhandel dar. Hier ist zwar eine Tendenz der Rechtsprechung festzustellen¹⁰⁰, insbesondere für die Richtigkeit technischer Angaben Zusicherungen des Gebrauchtwagenhändlers, der als Fachmann Vertrauen in die Angaben über die Sache erweckt, anzunehmen. Jedoch kann wegen des aufwendigen Prüfverfahrens nur der Hersteller, nicht der Weiterverkäufer überhaupt die eingetragenen Typprüf-werte beurteilen. Daher scheidet eine Haftung des Weiterverkäufers aus. Dies gilt erst recht für den privaten Gebrauchtwagenverkäufer.

3. Mangel im Sinne des § 459 Abs. 1 BGB (a. F.)

Ist die Kaufsache mit einem Fehler behaftet, kann der Käufer gemäß §§ 462 i. V. m. § 459 Abs. 1 BGB (a. F.) Wandelung oder Minderung verlangen. Nach dem subjektiven Fehlerbegriff¹⁰¹ ist Fehler im Sinne des § 459 Abs. 1 BGB (a. F.) jede ungünstige Abweichung der Kaufsache von der vertraglich vereinbarten Beschaffenheit. Grundsätzlich sind an einen „einfachen“ Fehler niedrigere rechtliche Anforderungen zu stellen als an eine Zusicherung.

Zweifellos kann die Nichtübereinstimmung der Angaben im Brief und der Beschaffenheit des Fahrzeugs im Einzelfall einen Gewährleistungsmangel darstellen.¹⁰² Ein Fehler liegt – entsprechend den obigen Erwägungen zur

¹⁰⁰ Vgl. MüKo-Westermann, § 459 Rdnr. 62.

¹⁰¹ Statt aller Larenz, Lehrbuch des Schuldrechts Bd. II/1 13. Aufl. 1986, § 41, S. 38; kritisch MüKo-Westermann, § 459 Rdnr. 11 mit Nachweisen in Fn. 39.

¹⁰² Vgl. BGH NJW 1953, 1505; Lütkes/Ferner/Kramer, § 20 Rdnr. 11; differenziert: MüKo-Westermann, § 459 Rdnr. 19.

Zusicherung – jedenfalls dann vor, wenn das Fahrzeug nicht zugelassen werden kann.¹⁰³

Darüber hinaus liegt nach der Rechtsprechung ein Fehler vor bei „erhebliche(n) Abweichungen von den Werksangaben“ (etwa hinsichtlich des Benzinverbrauchs).¹⁰⁴ Der Käufer ist hier besonders schutzwürdig, da die „amtlichen“ Angaben des Herstellers in den Fahrzeugpapieren ein besonderes Maß an Glaubwürdigkeit beanspruchen und der Käufer die Emissionswerte nicht überprüfen kann.

Weicht die Ist-Beschaffenheit des Fahrzeugs hinsichtlich der Geräuschemissionen von der Soll-Beschaffenheit, zu der auch die Angaben in den Fahrzeugpapieren zu rechnen sind, negativ ab, ist daher von einem Sachmangel auszugehen. Für diese Auslegung des Fehlerbegriffs nach § 459 Abs. 1 BGB (a. F.) spricht auch die neue, insofern deutlichere Regelung des § 434 Abs. 1 S. 3 BGB (dazu unten).

4. Sonstige Anspruchsgrundlagen

Die Rechtsfigur des Verschuldens bei Vertragsverhandlungen – *culpa in contrahendo* – ist nicht anwendbar, da es sich bei den kaufvertraglichen Gewährleistungsrechten (§§ 459 ff. BGB [a. F.]) um eine abschließende Sonderregelung handelt.¹⁰⁵ Ausnahmen sollen nur für hier nicht ersichtliche vorsätzliche Schädigungen gelten.¹⁰⁶

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Produkthaftungsgesetz¹⁰⁷ (ProdhaftG) haftet der Hersteller eines fehlerhaften Produktes bei Gesundheitsverletzungen oder Beschädigung einer Sache. Das Vermögen als solches ist hingegen nicht

¹⁰³ So bereits RG, in: JW 36, 1888; Palandt-Putzo, § 459 Rdnr. 27; Soergel-Huber, § 459 Rdnr. 301; MüKo-Westermann, § 459 Rdnr. 37 Fn. 164 m. w. N.

¹⁰⁴ Benzinverbrauch ist über 10% höher: BGH, in: NJW 97, 2590; Palandt-Putzo, § 459 Rdnr. 27; über 5%: LG Aachen, in: NJW-RR 89, 1462; Soergel-Huber, § 459 Rdnr. 301. Für die Werbung mit solchen Angaben: MüKo-Westermann, § 459 Rdnr. 37.

¹⁰⁵ BGHZ 60, 319; 88, 314; 114, 266 etc., ständige Rechtsprechung; Palandt-Heinrichs, § 276 Rdnr. 80.

¹⁰⁶ BGHZ 114, 266; BGH, in: NJW 92, 2564.

¹⁰⁷ Dieses beruht auf der RL 85/374/EWG v. 7.8.1985, ABl. Nr. L 210, S. 29.

geschützt.¹⁰⁸ Abgesehen von der Frage der Fehlerhaftigkeit wird bei Geräuschemissionen eine Gesundheitsschädigung regelmäßig ausscheiden, während Sachschäden gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 ProdhG nur insofern erfasst werden, als es sich um Schäden an *anderen* privat genutzten Sachen handelt.¹⁰⁹ Schäden am Kraftfahrzeug selbst (etwa dessen merkantile Minderwert wegen Abweichung von den Angaben in den Papieren) werden daher nicht ersetzt.

Ansprüche aus unerlaubter Handlung scheiden ebenso aus. Auch die Rechtsprechung¹¹⁰ zu § 823 Abs. 1 BGB, die eine Produkthaftung des Herstellers einführt, setzt konkrete Gesundheitsverletzungen oder Schäden an anderen Sachen voraus.

5. Rechtslage ab 1. Januar 2002

Die Frage der Mängelgewährleistung im Kaufrecht ist seit dem 1. Januar 2002 ausführlich in den §§ 434 ff. BGB geregelt. Liegt ein Sachmangel (Fehler) vor, kann der Käufer gemäß § 437 BGB Nacherfüllung, Rücktritt, Minderung oder Schadensersatz verlangen. Zum Begriff des Sachmangels bestimmt § 434 Abs. 1 BGB:

„Die Sache ist frei von Sachmängeln, wenn sie bei Gefahrübergang die vereinbarte Beschaffenheit hat. Soweit die Beschaffenheit nicht vereinbart ist, ist die Sache frei von Sachmängeln,

1. *wenn sie sich für die nach dem Vertrag vorausgesetzte Verwendung eignet, sonst*
2. *wenn sie sich für die gewöhnliche Verwendung eignet und eine Beschaffenheit aufweist, die bei Sachen der gleichen Art üblich ist und die der Käufer nach der Art der Sache erwarten kann.*

Zu der Beschaffenheit nach Satz 2 Nr. 2 gehören auch Eigenschaften, die der Käufer nach den öffentlichen Äußerungen des Verkäufers, des Herstellers (§ 4 Abs. 1 und 2 des Produkthaftungsgesetzes) oder

¹⁰⁸ Taschner/Frietsch, § 1 ProdhG Rdnr. 23.

¹⁰⁹ Ebenda, § 1 ProdhG Rdnr. 38.

¹¹⁰ Ständige Rechtsprechung des BGH seit dem sog. „Hühnerpestfall“: BGHZ 51, 91 = NJW 69, 269.

seines Gehilfen insbesondere in der Werbung oder bei der Kennzeichnung über bestimmte Eigenschaften der Sache erwarten kann, es sei denn, dass der Verkäufer die Äußerung nicht kannte und auch nicht kennen musste, dass sie im Zeitpunkt des Vertragsschlusses in gleichwertiger Weise berichtigt war oder dass sie die Kaufentscheidung nicht beeinflussen konnte.“

Die „einfachen“ Fehler (§ 459 Abs. BGB [a. F.]) betreffend ist - trotz der unterschiedlichen Rechtsfolgen (§ 437 BGB) - weitgehend die bisherige Rechtsprechung explizit normiert worden.¹¹¹ Die Figur der zugesicherten Eigenschaft (§ 459 Abs. 2 BGB [a. F.]) ist zwar ersatzlos gestrichen worden. Ähnliche Probleme stellen sich aber bezüglich der vereinbarten Eigenschaft nach § 434 Abs. 1 S. 1 BGB.¹¹²

Übertragbar sind die oben ausgeführten Gesichtspunkte der Schutzwürdigkeit des Käufers und der besonderen Glaubwürdigkeit, die der Fahrzeughersteller durch das Ausfüllen der Papiere in Anspruch nimmt. Letzteres ist nach neuem Recht als eine **öffentliche Äußerung des Herstellers** im Sinne des § 434 Abs. 1 S. 3 BGB zu werten. Diese muss sich regelmäßig auch der Händler zurechnen lassen. Hierzu führt der „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts“¹¹³ aus,

*„dass die Tauglichkeit des verkauften Gutes für den gewöhnlichen Gebrauch auch daran zu messen ist, ob das Gut von öffentlichen Aussagen des Herstellers, insbesondere in Werbung und Etikettierung über konkrete Produkteigenschaften, abweicht. Damit werden keineswegs etwa alle möglichen blumigen Werbeaussagen zur Grundlage für einen Sachmangel. Zu einem Sachmangel führt dann nur die Abweichung von Herstelleraussagen, die sich zu konkreten Eigenschaften des Produkts äußern. **Musterbeispiel** hierfür sind die **Aussagen des Herstellers über den Kraftstoffverbrauch**, die ... zu einer sehr umfangreichen deutschen Rechtsprechung geführt haben (BGH, NJW 1996, 1337, 1338; 1997, 2590). Diese ist bei der Annahme einer zugesicherten Eigenschaft und der daraus*

¹¹¹ Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts, BT-Drucksache 14/6040, S. 80.

¹¹² Vgl. etwa Westermann, JZ 2001, 530; Ziegler/Rieder, ZIP 2001, 1789.

¹¹³ BT-Drucksache 14/6040, S. 80.

folgenden Schadensersatzhaftung in solchen Fällen sehr zurückhaltend. Anders ist das aber bei der Frage des Sachmangels. Hier wird im Prinzip nur noch darüber diskutiert, wie groß die Abweichung des tatsächlichen Kraftstoffverbrauchs von dem herstellerseitig angegebenen sein muss, um einen Sachmangel darstellen zu können.“

Im Ergebnis liegt bei den in den Fahrzeugpapieren eingetragenen Emissionswerten eine vereinbarten Eigenschaft nach § 434 Abs. 1 S. 1 BGB vor.

Will der Verkäufer darüber hinaus – im Sinne der früheren zugesicherten Eigenschaft – für die Beschaffenheit der Kaufsache rechtlich besonders einstehen, kann darin auch eine Beschaffenheitsgarantie gemäß § 276 Abs. 1 S. 1, 2. HS BGB liegen.¹¹⁴

¹¹⁴ So Schwab, JuS 2002, 1 (6).

Abschnitt VI: Gesetzgebungsvorschläge

5. Teilfrage:

Sind – *de lege ferenda* – nationale oder europäische Regelungen möglich, die geeignet sind, durch verbesserte Prüfbedingungen eine Verringerung des Straßenverkehrslärms hervorzurufen (z. B. die Einbeziehung einer Lärmprüfung in die technische Überwachung von Fahrzeugen)?

1. Problemberiche der Lärmemission

In Rahmen des vorliegenden Gutachtens kann nicht auf alle Fragen eingegangen werden, die sich im Zusammenhang einer Reform der Geräuschemissionsprüfungen für Kraftfahrzeuge stellen. Es sollen jedoch einige zentrale Eckpunkte für weitere rechtspolitische Überlegungen aufgezeigt werden.

Bereits 1996 hat das Grünbuch der Kommission „Künftige Lärmschutzpolitik“ festgestellt:

„Die voraussichtliche Zunahme des Straßen- und Luftverkehrs sowie der Ausbau des Hochgeschwindigkeitsschienenenverkehrs dürften das Lärmproblem eher noch vergrößern. Bei Kraftfahrzeugen spielen noch andere Faktoren eine Rolle wie die **Abrollgeräusche** ab vergleichsweise geringen Geschwindigkeiten (50 km/h) und das **Fehlen regelmäßiger Geräuschprüfungen** und Inspektionen.“

An dieser Diagnose hat sich seitdem – auch durch die neu eingeführte Abrollgeräuschprüfung der Richtlinie 01/43/EG – nichts Grundsätzliches geändert.¹¹⁵ Im Folgenden werden daher bezogen auf die beiden zentralen Problemberiche:

- Einbeziehung der Abrollgeräusche in ein System abgestimmter Geräuschemissionsprüfungen und

¹¹⁵ Vgl. Noise Emissions, S. 191 ff.

- Überprüfung der dauerhaften Einhaltung von Grenzwerten, mögliche gesetzliche Änderungen diskutiert.

Verschärfungen des Ordnungsrechts (technische Anforderungen an die Genehmigung) sollte, bzw. kann nicht der nationale, sondern nur der europäische Gesetzgeber vornehmen:

- Der nationale Spielraum zur Gesetzgebung ist auf dem Gebiet der Kraftfahrzeugtechnik sehr gering. Jedes deutsche Gesetz, das schärfere Grenzwerte oder zusätzliche Prüfverfahren vorschreibt, muss detailliert auf seine Konformität mit diversen EG-Richtlinien und europäischem Primärrecht geprüft werden. Der Bestand einer nationalen Regelung vor dem EuGH ist daher – trotz eingehender Prüfung – schwer zu prognostizieren.
- Auf europäischer Ebene ist eine vollständige Harmonisierung angestrebt. Nationale Regelungen stehen daher in der Gefahr, durch europäische überholt zu werden.
- Zudem kann eine nationale Regelung nicht auf die in der Praxis weitaus wichtigere EG-Typgenehmigung einwirken. Ihr tatsächlicher Effekt wäre somit gering.

Ein relevanter Regelungsspielraum für den deutschen Gesetzgeber besteht allerdings für ökonomische Instrumente, insbesondere Steuervergünstigungen (vgl. dazu Teilprojekt 1).

Ein optimales Vorgehen sollte schon von vornherein auf einen breiten internationalen Konsens auf ECE-Ebene zielen. Im wahrscheinlichen Fall, dass eine fortschrittlichere Regelung zunächst nur EG-weit erreicht werden kann, muss sichergestellt werden, dass die entsprechenden Richtlinien nicht durch alternative ECE-Regelung zu umgehen sind. Notfalls ist daran zu denken, die Anerkennung von ECE-Regelungen in diesem Bereich zwischenzeitlich zu suspendieren.

2. Abrollgeräusche

2.1 Errichtung eines nachhaltigen Prüfungssystems

Der dringendste Regelungsbedarf besteht momentan hinsichtlich der Abstimmung der verschiedenen Prüfungsverfahren untereinander. Erst ein solches nachhaltiges Prüfungssystem gewährleistet einen Rahmen, in dem sich die einzelnen Prüfungen (Fahrgeräusch, Abrollgeräusch etc.) sinnvoll weiterentwickeln lassen. Daneben sind insbesondere einzelne Defizite der zum Jahr 2003 neu eingeführten Abrollgeräuschprüfung nach der Richtlinie 01/43/EG zu kritisieren (unten unter 2.5).

Eine Anpassung der einzelnen existierenden Prüfungen (siehe Abschnitt II) an den Stand der Fahrzeugtechnik, insbesondere die weitere Verschärfung der Grenzwerte kann langfristig nur dann volle Wirkung entfalten, wenn ein **Gesamtbild von untereinander abgestimmten Geräuschemissionsprüfungen** entworfen wird, das Raum für eine nachhaltige Fortentwicklung bietet.

2.2 Regelungsalternativen

Zur Diskussion stehen dabei, ausgehend von einer Neubewertung der Fahrgeräuschprüfung, zwei grundsätzliche Regelungsalternativen:

Alternative 1: „Trennungssystem“: Fahrgeräuschprüfung als Antriebsgeräuschprüfung

Eine erste Möglichkeit besteht darin, die Emissionsprüfungen zu trennen, d. h. die bisherige Fahrgeräuschprüfung in eine reine Antriebsgeräuschprüfung umzuwandeln (und entsprechend umzubenennen), insbesondere also die Abrollgeräusche möglichst auszuschalten. Das setzt aber vor allem voraus, dass die durch die Richtlinie 01/43/EG eingeführte Abrollgeräuschprüfung tatsächlich eine der bisherigen Lage gleichwertige effektive Begrenzung der Geräuschemissionen (auch in ihrer Addition und der Wechselwirkung mit dem konkreten Fahrzeugtyp) gewährleistet.

Alternative 2: Beibehalten der bisherigen Fahrgeräuschprüfung

Bei einem zweiten Modell wird an der bisherigen Fahrgeräuschprüfung festgehalten, ergänzt um die spezielle Reifengeräuschprüfung der Richtlinie 01/43/EG. Für eine realitätsnahe Prüfung des (gesamten) Fahrgeräusches müsste allerdings das Auswahlrecht des Herstellers hinsichtlich der bei der Prüfung verwendeten Reifen weiter eingeschränkt oder rückgängig gemacht, d. h. die Rechtslage vor der Änderung durch die Richtlinie 92/97/EWG hergestellt werden.

Alternative 2 führt im Gegensatz zur ersten dazu, dass die Erstausstattungsreifen einer doppelten Kontrolle – sowohl innerhalb der Fahrgeräuschprüfung als auch der Abrollgeräuschprüfung nach der Richtlinie 01/43/EG – unterzogen werden, während Nachrüstreifen nur der letzteren unterliegen.

2.3 Kriterien für eine Neuordnung

Eine umfassende und nachhaltige Neuordnung der Geräuschprüfungen muss – unter Berücksichtigung der allgemeinen Handlungsgrundsätze (Verhältnismäßigkeit, Konsens- und Vorsorgeprinzip etc.) – besonders die folgenden Kriterien erfüllen:

- eine möglichst realitätsnahe Geräuschemissionsprüfung, d. h. eine Orientierung an den tatsächlich auftretenden Verkehrssituationen (Stadtverkehr, Autobahn etc.);
- die Abstimmung der verschiedenen Prüfverfahren (Fahr-, Abroll- und Standgeräuschprüfung), d. h. Vermeidung von Lücken und Redundanzen;
- die einzelnen Prüfverfahren müssen (auch im Hinblick auf eine Überwachung des dauerhaften Einhaltens von Grenzwerten) möglichst einfach und kostengünstig durchzuführen sein;
- alternative Prüfungsmethoden, Auswahlrechte und Ausnahmen nur dort, wo sie tatsächlich technisch geboten sind;
- ökonomische Anreize für die technische Fortentwicklung von Fahrzeugen und Reifen, ohne dass die Verkehrssicherheit beeinträchtigt wird;

- ein für den Verbraucher nachvollziehbares Prüfungssystem, um die verschiedenen Fahrzeugtypen und Komponenten miteinander vergleichen zu können;
- Pegelspitzen (z. B. bei Beschleunigungsvorgängen oder bestimmten Fahrzeugtypen) sind zu kappen und die Ersetzung von Altfahrzeugen voranzutreiben.

2.4 Bewertung und Lösungsvorschläge

Obwohl die verschiedenen Regelungsalternativen im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht im Einzelnen bewertet werden können, lassen sich doch einige Maximen für ein nachhaltiges Prüfungssystem geben: Ein umfassendes System der Geräuschprüfung sollte einerseits sowohl Antriebs- und Abrollgeräusche isoliert, als auch in ihrer Addition und Wechselwirkung mit dem kompletten Fahrzeug erfassen, sich andererseits an drei typischen Fahrsituationen: 1) Autobahn und Landstraße, 2) Stadtverkehr mit konstanter Geschwindigkeit und 3) Beschleunigungsvorgänge bei niedrigen Geschwindigkeiten ausrichten. Vollständig befriedigen kann daher wohl nur ein System mit drei verschiedenen Prüfungen und adäquaten Grenzwerten.

- 1) Die Abrollgeräuschprüfung nach der Richtlinie 01/43/EG erfasst Fahrsituationen mit konstanter hoher Geschwindigkeit, in denen allein die Reifen-Fahrbahn-Geräusche den Lärmpegel bestimmen (zu deren Schwächen unten).
- 2) Bei niedrigeren konstanten Geschwindigkeiten ist das Verhältnis zwischen Abroll- und Antriebsgeräusch weniger eindeutig. Die Fahrgeräuschprüfung nach der Richtlinie 70/157/EG könnte ihre eigenständige Bedeutung dann behaupten, wenn sie die Abroll- und Antriebsgeräusche in einer typischen Stadtverkehrssituation gerade in der Addition und Wechselwirkung mit dem Fahrzeug realitätsnah erfasst.
- 3) Eine spezielle, technisch ausgereifte Antriebsgeräuschprüfung könnte die Emissionen von Beschleunigungsvorgängen aus dem

Stand und bei Geschwindigkeiten unter 50 km/h erfassen. Gerade die dadurch entstehenden Pegelspitzen im Stadtverkehr (z. B. Anfahren an Ampeln) beeinträchtigen in hohem Maße die Gesundheit. Da Messungen des Antriebsgeräusches im Stand bei entsprechender Durchführung (Rollenstand, Belastung) einfacher und billiger durchzuführen sind, ist denkbar, die bisherige Standgeräuschprüfung in diesem Sinne – Grenzwerte eingeschlossen – auszugestalten.

Viele weitere Maßnahmen zur Verringerung von Geräuschemissionen, etwa Ausnahmen von Fahrverboten für geräuscharme Fahrzeuge (insbesondere LKW), entsprechende Steuer- oder Gebührentarife etc., setzen eine tragfähige Definition von Geräuschklassen voraus, bauen mithin auf einem adäquaten System der Emissionsprüfung auf. Flankierend sind insbesondere auch Informationsmaßnahmen zu erwägen, um eine Sensibilität der Verbraucher für das Problem der Geräuschemissionen – ähnlich wie bei Schadstoffausstoß und Energieverbrauch – zu erreichen.

2.5 Defizite der Abrollgeräuschprüfung

Der Bereich der Abrollgeräusche wird in Zukunft durch die Richtlinie 01/43/EG geregelt. Dies ist insoweit zu begrüßen, als die Systemkomponente Reifen erfasst wird. Doch einerseits zeigen sich bei der Fahrzeuggenehmigung Regelungslücken, andererseits weist die Neufassung der Reifenrichtlinie einige schwere Defizite auf, z. B.:¹¹⁶

- Gebrauchte und runderneuerte Reifen sind ausgenommen.
- Die Grenzwerte und Umsetzungsfristen sind äußerst großzügig bemessen.
- Es bestehen kaum zu rechtfertigende Ausnahmen, etwa höhere Grenzwerte für Breitreifen.

¹¹⁶ Vgl. Noise Emissions, S. 184 ff.; auch: Kühne, Auf leisen Sohlen, Zeitschrift für Lärmbekämpfung, Heft 5/2001 (Editorial).

3. Nachträgliche Überprüfung der Emissionswerte

Bei der Überprüfung von im Verkehr befindlichen Fahrzeugen besteht die grundsätzliche Schwierigkeit, die Erhöhung von Emissionswerten eindeutig auf eine übermäßige Abnutzung/schlechte Wartung durch den Halter oder Konstruktionsschwächen des Herstellers zurückzuführen. Diese Differenzierung ist (wie in dem Feldversuch des UBA) nur über statistische Verfahren zu leisten. Die besondere Problematik verbesserter rechtlicher Regelungen liegt deshalb darin, dass nachträgliche Prüfungen (etwa im Rahmen der technischen Überwachung) regelmäßig nur Einzelfahrzeuge erfassen. Verschlechterungen der Geräuschemissionswerte können sich daher zunächst nur auf die Betriebserlaubnis für Einzelfahrzeuge (s. o.), erst in zweiter Linie auf die Allgemeine Betriebserlaubnis nach § 20 StVZO bzw. die EG-Typgenehmigung auswirken.

Eine Verbindung von Geräuschemissionsprüfungen mit weiteren wissenschaftlichen Untersuchungen ist anzustreben. Einerseits liefern solche Prüfungen wichtige Daten für die weitere wissenschaftliche Forschung, andererseits ist für eine rechtlich tragfähige Zurechnung der Verantwortung an den Halter, bzw. den Hersteller eine wissenschaftlich fundierte empirische Basis notwendig.

Alternative 1: Flächendeckende Geräuschemissionsprüfung

Der weitreichendste Vorschlag zielt auf eine für sämtliche Fahrzeuge in regelmäßigen Abständen vorgeschriebene Geräuschemissionsprüfung ab – etwa im Rahmen der technischen Überwachung. Eine flächendeckende Prüfung auf dem technischen Stand des Feldversuchs, die auch die Abrollgeräusche erfasst, erscheint jedoch nicht finanzierbar und gemessen an den zu erwartenden Ergebnissen unverhältnismäßig.

Zu bedenken ist allerdings, ob zumindest eine technisch verbesserte Überprüfung des Antriebsgeräusches in die regelmäßige technische Überwachung aufzunehmen ist. Dieser Aspekt sollte von vornherein in die Überlegungen zur Neuordnung des gesamten Prüfungssystems – etwa innerhalb der Standgeräuschprüfung – einbezogen werden.

Alternative 2: Institutionalisierter Feldversuch

Die zweite Möglichkeit besteht darin, eine statistisch orientierte Überprüfung der Abrollgeräusche verschiedener Fahrzeugtypen, ähnlich dem Feldversuch des UBA, auf europäischer Ebene zu institutionalisieren.

Alternative 3: Stichprobensystem

Eine Verfeinerung der zweiten Alternative stellt das dritte Modell dar, in dem die stichprobenartige Überprüfung konkreter Einzelfahrzeuge mit der Sammlung von statistischem Material kombiniert wird. Ein solches Verfahren hätte gegenüber dem „institutionalisierten Feldversuch“ den Vorteil, sowohl auf die Fahrzeughalter als auch auf die Hersteller einzuwirken.

Der Halter müsste damit rechnen, dass sein Fahrzeug – ähnlich wie bei einer „normalen“ Fahrzeugkontrolle – überprüft wird und die dabei festgestellten technischen Mängel evtl. mit Bußgeldern belegt werden. Dementsprechend hätte er einen Anreiz, sein Fahrzeug auch hinsichtlich der Geräuschemissionen ordnungsgemäß zu warten. Bei diesen Stichproben, die gezielt nach Fahrzeugtyp und evtl. sogar Baujahr und Laufleistung ausgesucht werden können, lässt sich hinreichend statistisches Material sammeln, um Konstruktionsschwächen zu entdecken. Somit ist auch eine adäquate Überwachung der Hersteller gewährleistet.

Um das Ausmaß der möglichen Emissionsverringerungen anzudeuten, sei abschließend noch einmal das Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ zitiert:

„Einige Länder außerhalb der Union haben eine Prüfung der Geräuschpegel mit Erfolg in die technische Überwachung aufgenommen. In Japan beispielsweise gibt es regelmäßige Geräuschinspektionen für im Verkehr befindliche Kraftfahrzeuge, in einigen australischen Bundesstaaten werden stichprobenartige Verkehrskontrollen durchgeführt (OECD 1991). In New South Wales

werden Tausende von Kraftfahrzeugen jährlich überprüft und damit durchschnittliche Emissionsverringerungen um 9 dB(A) zu relativ geringen Kosten erreicht.“

Literatur

Kommentare zum Straßenverkehrsrecht

<i>Hentschel</i>	Straßenverkehrsrecht, 36. Aufl., 2001
<i>Lütkes/Ferner/Kramer</i>	Straßenverkehrsrecht, Loseblatt-Kommentar, 116. Lieferung, Stand: April 2002
<i>Braun/Konitzer/Löffelholz</i>	StVZO, Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, Loseblatt-Kommentar, 29. Lieferung, Stand: Februar 2001

Kommentare zum Zivilrecht

<i>Münchener Kommentar</i>	zum Bürgerlichen Recht: Schuldrecht, Besonderer Teil I (§§ 433 - 606), Harm Peter Westermann (Hg.), 3. Aufl., 1995 [Müko-Bearbeiter]
<i>Palandt</i>	Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 61. Aufl., 2002 [Palandt-Bearbeiter]
<i>Soergel</i>	Bürgerliches Gesetzbuch: Bd. 3 Schuldrecht 2 (§§ 433 - 515), 12. Aufl., 1991 [Soergel-Bearbeiter]
<i>Taschner/Frietsch,</i>	Produkthaftungsgesetz und EG-Produkthaftungsrichtlinie, Kommentar, 2. Aufl., 1990 [Taschner/Frietsch]

Monographien

<i>Hillebrand-Middel, Christiane</i>	Die Kraftfahrzeugüberwachung nach Paragraph 29 StVZO, 1989
--------------------------------------	--

<i>Huppertz, Bernd</i>	Zulassung von Fahrzeugen. Rechtliche Einordnung – Schwerpunkte – Fallbeispiele, 1993
<i>Konitzer, Heribert</i>	§ 19 StVZO, 1994 (21999)
<i>Schäfer, Almuth</i>	Der Herstellerbegriff des § 20 Abs. 1 StVZO unter Berücksichtigung des Typ-Genehmigungsverfahrens der Europäischen Gemeinschaft, 1995

Studien

<i>Sandberg, Ulf</i>	[Noise Emissions] of Road Vehicles. Effect of Regulations. Final Report 01-1 (I- INCE Working Party on Noise Emissions of Road Vehicles), International Institute of Noise Control Engineering, 2001
<i>Umweltbundesamt</i>	Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – die Zukunft dauerhaft gestalten, 2002
<i>WHO</i>	Guidelines for Community Noise, Genf 1999

Sonstiges

<i>Jagow, Joachim</i>	Die Europäische Betriebserlaubnis. (EWG-Typ-Genehmigung), in: Verkehrsdienst (VD) 1993, S. 1 ff.
<i>Kloepfer, Michael</i>	Umweltrecht, 2. Aufl., 1998
<i>Koch, Hans-Joachim</i>	Verkehrslärm, in: Hans-Werner Rengeling (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, § 57, S. 277 ff.
<i>Ronellenfitsch, Michael</i>	Umweltschutz und Verkehr, in: Hans-Werner Rengeling (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, § 84, S. 1194 ff.

Zusammenfassung

Zum Teilprojekt 1

Die Steuerbefreiung für besonders schadstoffreduzierte Personenkraftwagen nach § 3 b KraftStG in der Fassung von 1997 setzt voraus, dass die entsprechenden, besonders strengen Grenzwerte für den gesamten Zeitraum der Förderung, also dauerhaft eingehalten werden, dies ergibt die Auslegung des Gesetzes:

Schon der Wortlaut des § 3 b KraftStG, wonach die Steuerbefreiung gewährt wird, wenn die Grenzwerte „ab dem Tag der erstmaligen Zulassung“ eingehalten werden, spricht für die Tatbestandsvoraussetzung, die Grenzwerte dauerhaft einzuhalten (vgl. Abschnitt II, 2.1.).

§ 3 b KraftStG wird dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel, die Abgasemissionen im Straßenverkehr durch eine umweltorientierte Lenkungssteuer zu verringern, nur dann gerecht, wenn für die Gewährung der befristeten Steuerbefreiung eine dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte verlangt wird (vgl. Abschnitt II, 2.2.).

Darüber hinaus würde eine andere Interpretation des Gesetzes gegen sekundäres Europarecht, nämlich die Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 94/12/EG verstößen, da auch dort die dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte gefordert wird (vgl. Abschnitt II, 2.4.2.).

§ 3 b KraftStG verweist auf die Richtlinie 94/12/EG und damit auf das dort vorgeschriebene Prüfverfahren, das somit in demselben Maße wie für die Erteilung der nationalen Allgemeinen Betriebserlaubnis und der EG-Typgenehmigung auch für die Prüfung der Grenzwerte nach § 3 b KraftStG anzuwenden ist.

Nach dem Wortlaut der Richtlinie 94/12/EG müssen die Pkw so konstruiert sein, dass sie die vorgegebenen Grenzwerte dauerhaft einhalten. Diese Anforderung wird als erfüllt angesehen, wenn die am Pkw gemessenen

Abgasemissionswerte mit einem Verschlechterungsfaktor multipliziert werden und das Ergebnis die Grenzwerte unterschreitet (vgl. Anhang I, Punkt 5.1.1.2., Abschnitt 2 der Richtlinie 94/12/EG).

Dabei handelt es sich um eine widerlegbare Vermutung. Es wird angenommen, dass die Grenzwerte dauerhaft eingehalten werden, wenn sie zum Zeitpunkt der Zulassungsprüfung des Fahrzeugs durch die Anwendung des Verschlechterungsfaktors um einen bestimmten Wert unterschritten werden. Ob die Grenzwerte tatsächlich dauerhaft eingehalten werden, kann durch spätere Prüfungen getestet werden.

Durch die Anwendung des Verschlechterungsfaktors ist der Hersteller nicht von der Anforderung, die Fahrzeugteile so zu konstruieren, dass sie die Grenzwerte tatsächlich dauerhaft einhalten, entbunden. Es sollte lediglich die Erfüllung dieser Anforderung mit zum Zeitpunkt der Prüfung höchstmöglicher Wahrscheinlichkeit sichergestellt werden.

Die Richtlinie 94/12/EG kann nur in diesem Sinne ausgelegt werden, jede andere Interpretation würde zu Widersprüchen mit den Vor- und Nachfolgerichtlinien führen. So wird z.B. in der Nachfolgerichtlinie 98/69/EG ein Prüfverfahren eingeführt, mit dem in Betrieb befindliche Fahrzeuge auf die spätere tatsächliche Einhaltung der Grenzwerte getestet werden (vgl. 2.4.2.2.). In der Richtlinie 91/441/EWG wird ein Dauerhaltbarkeitstest eingeführt, mit dem die emissionsmindernden Fahrzeugteile einem Testverfahren unterzogen werden, um damit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit das Unterschreiten der Grenzwerte während der gesamten Lebensdauer der Fahrzeuge sicherzustellen (vgl. 2.4.2.4.). In der Richtlinie 88/76/EWG wird die dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte gefordert, ohne dass die hier problematische Vermutung durch die Anwendung der Verschlechterungsfaktoren schon enthalten ist (vgl. 2.4.2.5.).

Auch die Ziele der Umweltpolitik des EU- und EG-Vertrages, der Schutz und die Verbesserung der Umweltqualität, fordern eine Auslegung in diesem Sinne (vgl. 2.4.2.6.).

Darüber hinaus würde eine Auslegung, nach der die Grenzwerte für die Steuerbefreiung lediglich zum Zeitpunkt der Zulassung eingehalten werden müssen, zu einem Verstoß gegen Art. 3 GG führen (vgl. 4.5.) Zum einen würde es an einer ausreichenden Rechtfertigung für die Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip durch § 3 b KraftStG als Lenkungsnorm fehlen. Zum anderen ergäbe sich dann eine steuerlichen Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte sowie eine Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte.

Die Neufassung des § 3 b KraftStG brachte diesbezüglich keine materiellen Änderungen mit sich. Ihre Notwendigkeit ergibt sich aus dem Erlass der Nachfolgerichtlinie 98/69/EG. Sie enthält neben neuen Grenzwerten, auf die das Gesetz verweist, auch ein Prüfverfahren zur späteren Überprüfung, ob in Betrieb befindliche Pkw die Grenzwerte tatsächlich einhalten (vgl. Abschnitt II, 4.).

Bei Überschreiten der Grenzwerte ergeben sich steuerrechtliche Folgen für den Halter eines steuerbegünstigten Pkw. Nach Feststellung durch die Zulassungsbehörde ist die Kraftfahrzeugsteuer durch die Finanzämter für die Zukunft neu festzusetzen. Darüber hinaus kommt eine Nachzahlung der Steuer für die Vergangenheit in Betracht, wenn nachgewiesen werden kann, dass schon für einen bestimmten zurückliegenden Zeitpunkt die Voraussetzung der eingehaltenen Grenzwerte nicht erfüllt war (vgl. Abschnitt III, 2.)

Zum Teilprojekt 2

Lärm beeinträchtigt in kaum zu unterschätzender Weise Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen. Hauptquelle sind dabei die vom Straßenverkehr ausgehenden Geräuschemissionen. Im Zuge von Untersuchungen, die im Auftrag des Umweltbundesamtes an im Verkehr befindlichen Kraftfahrzeugen durchgeführt wurden, haben sich Unregelmäßigkeiten gezeigt, die Anlass für eine Reihe von rechtlichen Fragen gaben.

1. Teilfrage: Geräuschemissionen in der Betriebsgenehmigung (Abschnitt II)

Bei der Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für reihenweise gefertigte Fahrzeuge (§ 20 StVZO) und der EG-Typgenehmigung (Richtlinie 70/156/EG) werden verschiedene Emissionsarten geprüft. Die nationalen Vorschriften zur Geräuschemission (§ 49 Abs. 2 StVZO) verweisen auf die entsprechenden europäischen Richtlinien, insbesondere die Richtlinie 70/157/EG, so dass für die Geräuschemissionen von Kraftfahrzeugen weitgehend europäisches Recht maßgebend ist.

Im Zentrum steht dabei die Prüfung des Fahrgeräusches durch eine Vollast-Beschleunigung bei einer Geschwindigkeit von ca. 50 km/h. Das Standgeräusch, für das keine Grenzwerte existieren, dient lediglich als Vergleichswert für eine Veränderung. Zusätzlich werden bestimmte Auspuffarten einem Dauertest unterzogen und bei LKW ab 2,8 Tonnen zulässiger Höchstmasse die von der Bremse ausgehenden Druckluftgeräusche geprüft. Durch die Richtlinie 01/43/EG wird ab 2003 eine gesonderte Prüfung des Abrollgeräusches (Reifen-Fahrbahn-Geräusches) mit eigenen Grenzwerten eingeführt, die nach dem bisher geltenden Recht nicht existiert.

Bei der Konformitätsprüfung (COP) gelten dieselben Anforderungen für die Durchführung der Messung und den Zustand des Fahrzeugs wie bei der Typprüfung.

Alternativ können Fahrzeuge auch nach internationalen Regelungen der ECE (Economic Commission for Europe) genehmigt werden. Nach ECE-

Regelung Nr. 51 sind mit nur geringfügig abweichenden Detailregelungen die oben genannten Geräuscharten (mit Ausnahme des Abrollgeräusches) zu prüfen.

2. Teilfrage: Reifenauswahl bei der Typprüfung (Abschnitt III)

Das dem Hersteller gemäß 5.2.2.3.4. des Anhanges I der Richtlinie 70/157/EG hinsichtlich der bei der Typprüfung zu montierenden Reifen zugestandene Auswahlrecht ist – über die dort explizit aufgeführten Beschränkungen (handelsübliche Bauart etc.) – nicht unbegrenzt.

Die durch die Richtlinie 92/97/EWG und 96/20/EG geänderte Norm ist eine eng auszulegende Ausnahmeverordnung. Das zeigt der Vergleich mit den früheren Fassungen und der ECE-Regelung Nr. 51, wonach die Reifen von einem Typ sein müssen, der vom Hersteller üblicherweise auf diesen Fahrzeugtyp montiert wird. Ein uneingeschränktes Auswahlrecht würde zudem keine ausreichend realitätsnahe Prüfung des Fahrgeräusches gewährleisten, das sich schon begrifflich aus Antriebs- und Reifenabrollgeräusch zusammensetzt. Des Weiteren muss sich die Prüfung auf den konkret zu genehmigenden Fahrzeugtyp beziehen, der nicht zuletzt durch seine Bereifung bestimmt wird.

Aus den Erwägungen zu der Richtlinie 92/97/EWG zur Änderung von Richtlinie 70/157/EWG und dem Grünbuch der Europäischen Kommission „Künftige Lärmschutzpolitik“ aus dem Jahre 1996 geht hervor, dass das Auswahlrecht des Fahrzeughersellers nur im Hinblick auf eine geplante gesonderte Abrollgeräuschprüfung eingeführt wurde. Diese, mit Richtlinie 01/43/EG zum Jahre 2003 später als geplant umgesetzte, spezielle Abrollgeräuschprüfung bleibt aber hinter den Erwartungen zurück und vermag die ursprüngliche Fahrgeräuschprüfung hinsichtlich des Emissionsbestandteils Abrollgeräusche nicht vollständig zu ersetzen.

Im Ergebnis kann der Hersteller zur Typprüfung jedenfalls einen der zur Erstausstattung mitgelieferten Reifen auswählen, also etwa Sommer- statt Winterreifen. Andere Reifen können bei der Typprüfung nur verwendet werden, wenn sie (innerhalb bestimmter Toleranzgrenzen) mit dem

geräuschärmsten zur Erstausstattung mitgelieferten Reifen *vergleichbar* sind.

Insbesondere ist eine Durchführung der Typprüfung mit besonders geräuscharmen Reifen (sogenannten „Typprüfreifen“) unzulässig. Ebenso unzulässig ist die Montage von Lenkachsreifen auf der Antriebsachse von LKW, da der konkrete Fahrzeugtyp in der Praxis so nicht betrieben werden würde.

Bei der Konformitätsprüfung (COP) sind dieselben Anforderungen bei der Reifenauswahl zu stellen wie bei der Typprüfung.

3. Teilfrage: Überschreiten der Grenzwerte (Abschnitt IV)

Wenn ein Fahrzeug nach einer bestimmten Laufzeit die in den Fahrzeugpapieren festgelegten Typprüfwerte, bzw. die zulässigen Grenzwerte überschreitet, hat das regelmäßig nur Auswirkungen auf die Zulassung des entsprechenden Einzelfahrzeugs und schlägt nicht auf die Allgemeine Betriebserlaubnis bzw. EG-Typgenehmigung durch.

Nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO erlischt die Betriebsgenehmigung für das Einzelfahrzeug, wenn Veränderungen vorgenommen werden, die zu einer Verschlechterung der Geräuschemissionen führen. Diese Vorschrift ist nach § 19 Abs. 7 StVZO auch auf Fahrzeuge anzuwenden, die aufgrund einer EG-Typgenehmigung zugelassen wurden. Der Verschleiß von Teilen stellt keine Veränderung im Sinne der Vorschrift dar. Die Montage einer Ersatzbereifung (Nachrüststreifen) ist zwar eine Veränderung; diese ist jedoch ohne gesonderte Geräuschemissionsprüfung zulässig, soweit – was regelmäßig der Fall sein wird – die montierten Reifen für den Fahrzeugtyp zugelassen sind. In Zukunft müssen Nachrüststreifen, soweit sie nicht wie etwa runderneuerte Reifen davon ausgenommen sind, auch die entsprechenden Anforderungen der neuen Abrollgeräuschprüfung nach Richtlinie 01/43/EG erfüllen.

Über § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO hinaus kann die Betriebsgenehmigung auch nach §§ 17 Abs. 1 StVZO in Verbindung mit §§ 19 und 49 StVZO entzogen werden, wenn das Fahrzeug die Grenzwerte für die Fahrgeräusch-

prüfung (§ 49 Abs. 2 StVZO) überschreitet oder hinsichtlich der Geräuschemissionen nicht dem Stand der Technik entspricht (§ 49 Abs. 1 StVZO).

Die gegenwärtige Rechtslage ist auch insofern unbefriedigend, als in der Praxis (z. B. bei der Hauptuntersuchung) allenfalls die Standgeräusche gemessen werden: Aus einer Veränderung des Standgeräusches auf eine Veränderung des Fahrgeräusches zu schließen, ist insoweit fragwürdig, als die Abrollgeräusche den Pegel des ursprünglich gemessenen Fahrgeräusches bestimmt haben. Allein grobe Verschlechterungen des Antriebsgeräusches werden innerhalb der Hauptuntersuchung erfasst.

Die Allgemeine Betriebserlaubnis erlischt z. B. dann, wenn der genehmigte Typ nicht mehr den Vorschriften entspricht, § 20 Abs. 5 S. 1 StVZO. Sie kann gemäß § 20 Abs. 5 S. 2 StVZO widerrufen und darüber hinaus auch zurückgenommen (§ 48 VwVfG) werden. Die EG-Typgenehmigung erlischt u. a. dann, wenn Teiltypgenehmigungen nach den Einzelrichtlinien (also etwa der Richtlinie 70/157/EG) ungültig werden, § 5 Abs. 2 EG-TypV.

4. Teilfrage: Typprüfwerte als zugesicherte Eigenschaft (Abschnitt V)

Weichen die vom Hersteller in den Fahrzeugpapieren eingetragenen Typprüfwerte für die Geräuschemissionen von der tatsächlichen Beschaffenheit eines verkauften Neuwagens ab, können dadurch Gewährleistungsrechte des Käufers entstehen.

Für vor dem 1. Januar 2002 geschlossene Kaufverträge ist die Gesetzeslage vor den Änderungen des Kaufrechts durch das Schuldrechtsreformgesetz einschlägig. Bei Fehlen einer zugesicherten Eigenschaft kann der Käufer gemäß § 463 BGB (a. F.) Schadensersatz verlangen. Die eingetragenen Werte stellen jedenfalls insoweit eine zugesicherte Eigenschaft nach § 459 Abs. 2 BGB (a. F.) dar, als davon – in Ausnahmefällen – die Möglichkeit abhängt, das Fahrzeug zuzulassen.

Für die Annahme einer Zusicherung in den übrigen Fällen spricht, dass der Hersteller durch das Ausfüllen des Fahrzeugbriefs eine besondere

Glaubwürdigkeit in Anspruch nimmt, während der Käufer, der diese Werte nicht nachprüfen kann, besonders schutzwürdig ist.

Sofern nicht bereits der Käufer erkennbar Wert auf die Fahrzeuggeräusche legt, ist für das Vorliegen einer Zusicherung entscheidend, ob die Geräuschemissionen im Rechtsverkehr als wesentliche Eigenschaft angesehen werden. Hier ist – angesichts der zunehmenden Sensibilität der Verbraucher für Geräuschemissionen – eine Tendenz der Rechtsprechung zu beobachten, diese Frage zu bejahen. Dieser Auslegung schließt sich das Gutachten an und sieht in den eingetragenen Emissionswerten eine zugesicherte Eigenschaft.

Beim Gebrauchtwagenkauf hat der Verkäufer regelmäßig nicht die Möglichkeit, die eingetragenen Werte zu überprüfen. Daher wird es an seinem Willen fehlen, für deren Richtigkeit rechtlich einzustehen, mithin keine Zusicherung vorliegen.

Die in den Papieren eingetragenen Emissionswerte sind zur vertraglich vereinbarten Beschaffenheit (Soll-Beschaffenheit) des Fahrzeugs zu rechnen. Weichen die tatsächlichen Werte davon ab, liegt ein Fehler im Sinne des § 459 Abs. 1 BGB (a. F.) vor. Hierfür sprechen schon die oben angeführten Gesichtspunkte der besonderen Glaubwürdigkeit dieser Eintragungen und der Schutzwürdigkeit des Käufers. Der Käufer kann gemäß § 462 BGB (a. F.) Wandelung oder Minderung verlangen.

Sonstige Ansprüche, etwa aus dem Gesetz zur Produkthaftung, sind nicht ersichtlich.

Nach dem neuem § 434 Abs. 1 S. 3 BGB, d. h. für Kaufverträge, die ab dem 1. Januar 2002 geschlossen worden, gehören u. a. öffentliche Äußerungen des Verkäufers und Herstellers explizit zur Soll-Beschaffenheit. Dazu sind auch die Angaben in den Fahrzeugpapieren zu rechnen. Mithin wird in den angesprochenen Fällen ein Fehler im Sinne des § 434 Abs. 1 BGB vorliegen. Der Käufer kann gemäß § 437 BGB Nacherfüllung, Rücktritt, Minderung oder Schadensersatz verlangen.

5. Teilfrage: Gesetzgebungsvorschläge (Abschnitt VI)

Bei den Geräuschemissionen von Kraftfahrzeugen sind besonders zwei Problembereiche regelungsbedürftig: Einerseits ist ein nachhaltiges System, ein Gesamtbild aufeinander abgestimmter Geräuschemissionsprüfungen bei der Fahrzeugzulassung zu entwerfen. Andererseits fehlt es bislang an einer effektiven Überprüfung des dauerhaften Einhaltens von Grenzwerten.

Eine Neuordnung des Prüfungssystems innerhalb der Fahrzeugzulassung muss v. a. die Geräuschemissionen, die in den typischen Verkehrssituationen (Beschleunigungsvorgänge bei niedrigen Geschwindigkeiten / Stadtverkehr mit konstanter Geschwindigkeit / hohe Geschwindigkeiten bei Autobahn- und Landstraßenfahrten) auftreten, möglichst realitätsnah erfassen.

Vollständig befriedigen kann daher nur ein System mit drei Prüfungen: 1) eine konsequente Ausrichtung der bisherigen Fahrgeräuschprüfung auf Stadtverkehrssituationen (einschließlich der Rückgängigmachung des Reifenauswahlrechts); 2) eine Vervollständigung der gesonderten Abrollgeräuschprüfung nach der Richtlinie 01/43/EG (Autobahn und Landstraße); 3) eine mit Grenzwerten ausgestattete Standgeräuschprüfung, die in technisch angemessener Weise Beschleunigungsvorgänge aus dem Stand und bei Geschwindigkeiten unter 50 km/h erfasst.

Alternativ ist freilich auch ein reduziertes System denkbar: Die bisherige Fahrgeräuschprüfung könnte in eine reine Antriebsgeräuschprüfung umgewandelt werden, soweit im Ergebnis ein zumindest gleichwertiger Umweltstandard gewährleitet ist.

Die durch die Richtlinie 01/43/EG ab 2003 eingeführte gesonderte Abrollgeräuschprüfung für die Systemkomponente Reifen weist einige schwerwiegende Defizite auf, u. a. sind gebrauchte und runderneuerte Reifen ausgenommen, die Grenzwerte und Umsetzungsfristen zu großzügig bemessen und bestehen kaum zu rechtfertigende Ausnahmen, etwa höhere Grenzwerte für Breitreifen.

In Bezug auf die dauerhafte Einhaltung von Geräuschemissionswerten favorisiert das Gutachten ein „Stichprobenmodell“: Dabei werden einzelne Fahrzeuge für eine umfangreichere Geräuschprüfung ausgewählt. Überschreitet ein Einzelfahrzeug die zulässigen Grenzwerte wegen fehlerhafter Wartung o. ä., kann gegen dessen Halter vorgegangen werden. Gleichzeitig liefern entsprechend ausgewählte Stichproben das nötige empirische Material, um über statistische Verfahren Konstruktionsschwächen des Fahrzeugtyps aufzudecken.