

Rechtsgutachten

**zur Umsetzung der Verordnung 715/2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) im deutschen
Recht**

erstellt im Auftrag des

**5. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages
der 18. Wahlperiode
Platz der Republik 1
11011 Berlin**

von

Professor Dr. Michael Brenner
Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches
Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Carl-Zeiss-Straße 3
07743 Jena

Inhalt

I. Fragestellung und Gutachtensauftrag	3
II. Die Zulassung von Personenkraftwagen in Deutschland: Der rechtliche Rahmen.....	4
1. Der Grundsatz: Erlaubnisvorbehalt.....	4
2. Die gesetzliche Ausgestaltung in Deutschland	4
a. Die nationale Allgemeine Betriebserlaubnis.....	5
b. Die EG-Typgenehmigung	5
III. Die unionsrechtlichen Vorgaben im einzelnen	7
1. Die Richtlinie 2007/46/EG	7
2. Die VO 715/2007	8
a. Der Inhalt der Verordnung.....	9
b. Insbes. die Pflichten der Hersteller.....	9
c. Die Pflichten der Mitgliedstaaten	11
3. Die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008	12
4. Die Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE)	13
IV. Die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben in Deutschland	13
1. Die Umsetzung von Art. 46 RL 2007/46/EG in das deutsche Recht	14
2. Sanktionen im deutschen Recht im Hinblick auf die durch Art. 13 VO 715/2007 aufgestellten Anforderungen	17
a. Die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben mit Blick auf die Abgabe falscher Erklärungen während der Genehmigungsverfahren oder Verfahren, die zu einem Rückruf führen	18
b. Die Umsetzung von Sanktionsvorgaben mit Blick auf die Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge, Art. 13 Abs. 2 lit. b VO 715/2007	19
c. Die Umsetzung der Pflicht zur Sanktionierung der Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten (Art. 13 Abs. 2 lit. c VO 715/2007).....	21
d. Sanktionierungsoptionen bei der Verwendung von Abschaltvorrichtungen (Art. 13 Abs. 2 lit. d VO 715/2007)	22
e. Sanktionsmaßnahmen im Falle einer Verweigerung des Zugangs zu Informationen (Art. 13 Abs. 2 lit. e VO 715/2007)	24
3. Aber: Keine Sanktionsmöglichkeiten bei durch andere Typgenehmigungsbehörden erteilten Typgenehmigungen.....	25
V. Fazit.....	26

I. Fragestellung und Gutachtensauftrag

Der 5. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages hat in seiner 2. Sitzung am 7. Juli 2016 mit dem Beweisbeschluss SV-4 den Unterzeichner zum Sachverständigen bestellt. Der Sachverständige wurde um die Klärung der folgenden Frage gebeten:

„Wann und auf welche Weise wurden die Vorgaben der Verordnung – VO – (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Richtlinie – RL – 2007/46/EG vom 5. September 2007 insbesondere zum Geltungsbereich der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und Vorgaben zur Abschaltvorrichtung (inklusive festzusetzender Sanktionen) in Deutschland und den übrigen EU-Mitgliedstaaten und der bezüglich Abschaltvorrichtungen für emissionsmindernde Einrichtungen identischen Regelung Nr. 83 der UN-Wirtschaftskommission für Europa in deren weiteren Mitgliedstaaten umgesetzt und entspricht die jeweilige Umsetzung den Vorgaben der genannten Regelungen?“.

Das nachfolgende Gutachten beleuchtet vor dem Hintergrund dieses Gutachtensauftrags den Stand der Umsetzung dieser Vorgaben in das deutsche Recht, mithin

- der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007¹ (nachfolgend: VO 715/2007),
 - der Durchführungsverordnung 692/2008² (nachfolgend: VO 692/2008),
 - der Richtlinie 2007/46/EG vom 5. September 2007³ (nachfolgend: RL 2007/46/EG),
- und

¹ Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl. Nr. L 171 v. 29.6.2007, S. 1.

² Verordnung (EG) Nr. 692 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl. Nr. L 199 v. 28.7.2008, S. 1. Hierbei handelt es sich um die sog. Durchführungsverordnung.

³ Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, ABl. Nr. L 263 vom 9.10.2007, S. 1; hierbei handelt es sich um die sog. Rahmenrichtlinie.

- der Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa⁴ (nachfolgend: Regelung Nr. 83).

In Absprache mit dem Sekretariat des Untersuchungsausschusses beschränkt sich das Gutachten auf die Umsetzung dieser Vorgaben im deutschen Recht.

II. Die Zulassung von Personenkraftwagen in Deutschland: Der rechtliche Rahmen

1. Der Grundsatz: Erlaubnisvorbehalt

Das Anbieten von Fahrzeugen und deren Zulassung zum Straßenverkehr unterliegt – verwaltungsrechtlich gesprochen – in Deutschland einem gesetzlich ausgeformten Erlaubnisvorbehalt. Nach den entsprechenden Bestimmungen des Unionsrechts und des deutschen Recht darf ein Fahrzeug nur dann auf den Markt gebracht und zugelassen werden, wenn es über eine entsprechende Erlaubnis verfügt. Diese wird auf Antrag des Herstellers erteilt, wenn in dem hierfür vorgesehenen Verfahren nachgewiesen wurde, dass das betreffende Fahrzeug sämtliche technischen Anforderungen erfüllt, die in den einschlägigen Normen enthalten sind. Die Erlaubnis berechtigt den Hersteller, Fahrzeuge dieses Typs anzubieten.

2. Die gesetzliche Ausgestaltung in Deutschland

Soll ein Personenkraftwagen in Deutschland in Gebrauch genommen werden, so bedarf er einer Zulassung, was sich aus § 3 Abs. 1 S. 1 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (FZV) ergibt. Nach dieser Bestimmung dürfen in Deutschland Personenkraftwagen auf öffentlichen Straßen grundsätzlich nur dann in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind. Nach § 3 Abs. 1 S. 2 FZV wird die Zulassung auf Antrag erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht oder eine Einzelgenehmigung erteilt ist und eine dem Pflichtversicherungsgesetz entsprechende Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung besteht.

⁴ Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) - Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Fahrzeuge hinsichtlich der Emission von Schadstoffen aus dem Motor entsprechend den Kraftstoffanforderungen des Motors (2015/1038).

Sieht man vom – für die Praxis eher weniger bedeutsamen – Fall der Einzelgenehmigung ab, so handelt es sich um einen im Sinn von § 3 Abs. 1 S. 2 FZV „genehmigten Typ“, wenn entweder

- eine nationale Allgemeine Betriebserlaubnis erteilt wurde, oder
- eine EG-Typgenehmigung vorliegt.

a. Die nationale Allgemeine Betriebserlaubnis

Eine nationale Allgemeine Betriebserlaubnis ist nach § 19 Abs. 1 StVZO dann zu erteilen, wenn das Fahrzeug den Vorschriften dieser Verordnung, den zu ihrer Ausführung erlassenen Anweisungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und den Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. Nr. L 370 vom 31.12.1985, S. 8), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1266/2009 (ABl. Nr. L 339 vom 22.12.2009, S. 3) geändert worden ist, entspricht. Die nationale Allgemeine Betriebserlaubnis ist in ihrer Gültigkeit national begrenzt, Art. 3 Nr. 3 RL 2007/46/EG.

Darüber hinaus kann nach § 20 Abs. 1 S. 3 StVZO unter bestimmten Voraussetzungen die Allgemeine Betriebserlaubnis auch für Fahrzeuge, die außerhalb des Geltungsbereichs dieser Verordnung hergestellt worden sind, erteilt werden, z. B. einem Hersteller oder seinem Beauftragten, wenn die Fahrzeuge in einem Staat hergestellt worden sind, in dem der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum gilt (§ 20 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 StVZO).

b. Die EG-Typgenehmigung

Demgegenüber ist die EG-Typgenehmigung durch die EG-FGV⁵ näher ausgestaltet. Aufgrund der Begriffsbestimmung in Art. 3 Nr. 1 der RL 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahr-

⁵ Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV).

zeuge, der sog. Rahmenrichtlinie⁶, ist eine Typgenehmigung „das Verfahren, nach dem ein Mitgliedstaat bescheinigt, dass ein Typ eines Fahrzeugs, eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen entspricht“. Kennzeichen der EG-Typgenehmigung ist, dass sie im Gegensatz zu der Allgemeinen Betriebserlaubnis nach Maßgabe der StVZO in allen Mitgliedstaaten anerkannt ist.

Der Anwendungsbereich der EG-Typgenehmigung wird durch § 1 EG-FGV näher umrissen wird. Nach § 1 Nr. 1 EG-FGV gilt die Verordnung für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge nach der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge in ihrer jeweils geltenden Fassung. Genehmigungsbehörde u. a. für Typgenehmigungen ist nach § 2 Abs. 1 EG-FGV in Deutschland das Kraftfahrt-Bundesamt.

Nach § 4 Abs. 4 EG-FGV darf die EG-Typgenehmigung nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für den zu genehmigenden Fahrzeugtyp oder die zu genehmigenden Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2007/46 vorliegen und nach Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2007/46 die Erfüllung der spezifischen Bestimmungen der Artikel 9 und 10 sichergestellt ist und die erforderlichen Prüfverfahren ordnungsgemäß und mit zufriedenstellendem Ergebnis durchgeführt wurden und der Antragsteller nachweist, dass er nach Anhang X der Richtlinie 2007/46/EG über ein wirksames System zur Überwachung der Übereinstimmung der Produktion verfügt, um zu gewährleisten, dass die herzustellenden Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten jeweils mit dem genehmigten Typ übereinstimmen.

Die „erforderlichen Prüfverfahren“ sind in Art. 11 Abs. 1 RL 2007/46/EG enthalten, der wiederum auf die in Anhang IV der Richtlinie aufgeführten Rechtsakte verweist,

⁶ ABl. Nr. L 263 vom 9.10.2007, S. 1.

u. a. auf die VO 715/2007/EG⁷.

Durch diese Verweisung werden die grundlegenden Regelungen für die Typgenehmigung für maßgeblich erklärt. Die die VO 715/2007/EG konkretisierenden Durchführungsvorschriften, auch die die Prüfverfahren konkretisierenden, sind in der VO 692/2008/EG enthalten.

Darüber hinaus kann die EG-Typgenehmigung nach § 4 Abs. 5 EG-FGV mit Nebenbestimmungen versehen werden. Zudem erlischt nach § 7 EG-FGV die EG-Typgenehmigung, wenn neue Anforderungen eines für das genehmigte Fahrzeug geltenden Rechtsakts i. S. von Art. 3 Nr. RL 2007/46/EG für die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme neuer Fahrzeuge verbindlich werden und eine Änderung der Genehmigung nicht möglich ist. Darüber hinaus enthält § 7 Abs. 2 EG-FGV die – nahezu wortwörtlich aus Art. 32 RL 2007/46/EG übernommenen – Vorgaben für einen Rückruf. Schließlich kann im Falle nicht ausreichender Abhilfemaßnahmen das Kraftfahrt-Bundesamt diese anordnen oder die EG-Typgenehmigung ganz oder teilweise widerrufen, § 7 Abs. 2 S. 3 EG-FGV.

III. Die unionsrechtlichen Vorgaben im einzelnen

1. Die Richtlinie 2007/46/EG

Die Richtlinie 2007/46/EG zielt auf die Schaffung eines gemeinschaftlichen Genehmigungsverfahrens. Vor diesem Hintergrund enthält die Richtlinie verschiedene Vorgaben im Hinblick auf die Betriebserlaubnis von Kraftfahrzeugen. Dabei wird insbesondere die Verantwortlichkeit des Herstellers gegenüber der Genehmigungsbehörde verankert, vgl. Art. 5 Abs. 1 RL 2007/46/EG. Darüber hinaus statuiert die Richtlinie eine umfassende Verantwortlichkeit des Herstellers gegenüber der Genehmigungsbehörde, Art. 5 Abs. 1 RL 2007/46/EG. Zudem regelt die RL 2007/46/EG in ihrem Art. 32 den Rückruf bereits in Betrieb befindlicher Fahrzeuge. Ein solcher ist dann vorzunehmen, wenn von Systemen, Bauteilen oder Einheiten, mit denen Fahrzeuge ausgerüstet sind, ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht. Dabei hat der Hersteller den Rückruf der Genehmigungsbehörde, die die Genehmigung erteilt hat, unverzüglich mitzuteilen. Zudem

⁷ Im Anhang wird auf die Vorgängerversionen der Norm verwiesen.

hat der Hersteller der Genehmigungsbehörde Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen, die geeignet sind, das benannte Risiko zu beseitigen.

Von Bedeutung ist im vorliegenden Kontext zudem Art. 32 Abs. 3 UAbs. 2 RL 2007/46/EG. Betrachtet danach die Genehmigungsbehörde, die die EG-Typgenehmigung erteilt hat, ihrerseits die Maßnahmen des Herstellers als unbefriedigend, so ergreift sie alle erforderlichen Schutzmaßnahmen bis hin zum Entzug der EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge, wenn der Hersteller keine wirksamen Abhilfemaßnahmen vorschlägt und durchführt. Entzieht die Genehmigungsbehörde die EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge, so unterrichtet sie den Hersteller, die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten und die Kommission.

Schließlich – im vorliegenden Kontext von besonderer Bedeutung – legen nach Art. 46 RL 2007/46/EG die Mitgliedstaaten die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Richtlinie, insbesondere gegen die in Art. 31 vorgesehenen oder sich daraus ergebenden Verbote und die in Anhang IV Teil I aufgeführten Rechtsakte, anzuwenden sind, und ergreifen alle für ihre Durchführung erforderlichen Maßnahmen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Den Mitgliedstaaten war aufgegeben, diese Vorschriften der Kommission bis zum 29. April 2009 sowie etwaige Änderungen so bald wie möglich mitzuteilen.

2. Die VO 715/2007

Bedeutung kommt im vorliegenden Kontext des Weiteren der VO 715/2007 zu, die für Kraftfahrzeuge gilt, die für die Personenbeförderung oder zum Gütertransport bestimmt sind, jedoch nicht mehr als 2.610 kg wiegen⁸. Die Verordnung gilt im Wesentlichen⁹ seit dem 3. Januar 2009.

Die VO 715/2007 steht in einem engen Zusammenhang mit der RL 2007/46/EG. So wird zwar die Typgenehmigung aufgrund des in der RL 2007/46/EG geregelten Verfahrens europarechtlich nach einheitlichen Maßstäben erteilt. Welches diese technischen Maßstäbe bzw. Anforderungen sind, ergibt sich zum einen aus der Richtlinie selbst, zum anderen aus einer Vielzahl weiterer Rechtsakte, die nach der Erlass der

⁸ Dies ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 VO 715/2007 i. V. m. Anhang II der Richtlinie 70/156/EWG.

⁹ Die Art. 10 Abs. 1 und Art. 12 gelten seit dem 2. Juli 2007, vgl. Art. 18 VO 715/2007.

Richtlinie verabschiedet worden sind. Und zu diesen Rechtsakten zählt auch die VO 715/2007. Sie ist Bestandteil der Typgenehmigungsbestimmungen, weil sie in Abschnitt IV Teil I Nr. 2a der RL 2007/46/EG genannt ist. Damit sind z. B. auch die Bestimmungen über Abschalteinrichtungen Bestandteil der Typgenehmigungsbestimmungen.

a. Der Inhalt der Verordnung

Ausweislich ihres Art. 1 Abs. 1 legt die VO 715/2007 gemeinsame technische Vorschriften für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Ersatzteilen wie emissionsmindernde Einrichtungen für den Austausch hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen fest, um insoweit eine Harmonisierung zu ermöglichen und das Entstehen technischer Handelshemmnisse zu verhindern¹⁰. Darüber hinaus enthält die Verordnung aufgrund ihres Art. 1 Abs. 2 Bestimmungen für die Überwachung der Emissionen in Betrieb befindlicher Fahrzeuge, die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen, On-Board-Diagnosesysteme, die Messung des Kraftstoffverbrauchs und den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen.

Zudem sind in der Verordnung zahlreiche Pflichten der Hersteller normiert; im vorliegenden Kontext ist dabei insbesondere Kapitel II, mithin die Art. 4 und Art. 5 VO 715/2007, von Bedeutung; in diesem Kapitel sind die Pflichten des Herstellers für die Typgenehmigung formuliert.

b. Insbes. die Pflichten der Hersteller

aa. Art. 4 VO 715/2007

Art. 4 Abs. 1 VO 715/2007 legt dem Hersteller die Verpflichtung auf, nachzuweisen, dass alle von ihm verkauften, zugelassenen oder in der Gemeinschaft in Betrieb genommenen Neufahrzeuge über eine Typgenehmigung gemäß dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen verfügen. Darüber hinaus weist der Hersteller nach Art. 4 Abs. 1 S. 2 VO 715/2007 nach, dass alle von ihm in der Gemeinschaft verkauften oder in Betrieb genommenen neuen emissionsmindernden Einrichtungen für den Austausch, für die eine Typgenehmigung gemäß dieser Verordnung erforder-

¹⁰ Vgl. insoweit auch Erwägungsgründe 1 und 17 der VO 715/2007.

lich ist, über eine Typgenehmigung gemäß dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen verfügen. Diese Pflichten schließen nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 VO 715/2007 ein, dass die in Anhang I und in den in Art. 5 VO 715/2007 genannten Durchführungsmaßnahmen festgelegten Grenzwerte eingehalten werden. Diese Grenzwerte sind die sog. Euro-5- und Euro-6-Grenzwerte.

Nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 VO 715/2007 stellt der Hersteller zudem sicher, dass die Typgenehmigungsverfahren zur Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion, der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge beachtet werden.

Zudem müssen nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 VO 715/2007 die von dem Hersteller ergriffenen technischen Maßnahmen sicherstellen, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Fahrzeugs bei normalen Nutzungsbedingungen entsprechend dieser Verordnung wirkungsvoll begrenzt werden.

Bedeutsam ist zudem, dass nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 VO 715/2007 die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge insbesondere im Hinblick auf die Auspuffemissionen geprüft wird, die die in Anhang 1 enthaltenen Grenzwerte nicht überschreiten dürfen. Die Prüfverfahren werden von der Kommission überprüft, vgl. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 VO 715/2007.

bb. Art. 5 VO 715/2007

Darüber hinaus formuliert Art. 5 Abs. 1 VO 715/2007 die Vorgabe, dass der Hersteller das Fahrzeug so ausrüstet, dass die Bauteile, die das Emissionsverhalten voraussichtlich beeinflussen, so konstruiert, gefertigt und montiert sind, dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen entspricht.

Zudem erklärt Art. 5 Abs. 2 S. 1 VO 715/2007 die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, für unzulässig. Dies ist indes nicht der Fall, wenn

- die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigungen oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten;
- die Einrichtung nicht länger arbeitet, als zum Anlassen des Motors erforderlich ist;
- die Bedingungen in den Verfahren zur Prüfung der Verdunstungsemissionen und der durchschnittlichen Auspuffemissionen im Wesentlichen enthalten sind.

Legaldefiniert ist die „Abschalteinrichtung“ in Art. 3 Nr. 10 VO (EG) Nr. 715/2007; es handelt sich hierbei um „ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird“.

Als Vorläufer zu dieser Norm kann die Richtlinie 98/69/EG begriffen werden, die in ihrem Abschnitt 2.16 eine weitgehend identische Definition der Abschalteinrichtung vorgenommen hat, sich in ihrem Abschnitt 5.1.1.1. aber zusätzlich mit einer anormalen Emissionsminderungsstrategie befasste. Danach konnte eine anormale Emissionsstrategie, die bei niedrigen Temperaturen unter normalen Betriebsbedingungen zu einer Verringerung der Wirkung des Emissionsminderungssystems führt und die nicht von den standardisierten Emissionsprüfungen erfasst wird, als Abschalteinrichtung gelten.

c. Die Pflichten der Mitgliedstaaten

In Kapitel IV der VO 715/2007 sind die Pflichten der Mitgliedstaaten niedergelegt.

So enthält Art. 10 VO 715/2007 die an die Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung, ab den jeweils maßgeblichen Daten nur noch solche Fahrzeuge zuzulassen, die die jeweiligen Euro-Grenzwerte einhalten. Darüber hinaus untersagen nach Art. 11 VO 715/2007 die nationalen Behörden den Verkauf oder den Einbau neuer emissionsmindernder Einrichtungen, wenn diese nicht einem nach dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen genehmigten Typ entsprechen.

Insbesondere aber legen nach Art. 13 VO 715/2007 die Mitgliedstaaten für Verstöße von Herstellern gegen die Vorschriften der Verordnung Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Darüber hinaus sieht die VO 715/2007 vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission diese Vorschriften bis zum 2. Januar 2009 mitteilen und unverzüglich spätere Änderungen mitteilen.

Art. 13 Abs. 2 VO 715/2007 schränkt zu sanktionierende Verstöße indes nach. Nach der Norm gehören zu den Arten von Verstößen, die einer Sanktion unterliegen,

- die Abgabe falscher Erklärungen während der Genehmigungsverfahren oder Verfahren, die zu einem Rückruf führen;
- die Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge;
- die Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten;
- die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, und
- die Verweigerung des Zugangs zu Informationen.

3. Die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008

Die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008 legt verschiedene Maßnahmen zur Durchführung der Art. 4, 5 und 8 der VO 715/2007 fest und konkretisiert deren Vorgaben.

So sieht Art. 3 Abs. 1 VO 692/2008 vor, dass der Hersteller für den Erhalt der EG-Typgenehmigung nachweisen muss, dass seine Fahrzeuge den Prüfanforderungen entsprechen, die in den Anhängen III bis VIII, X bis XII, XIV und XVI der VO 692/2008 genannt sind. Darüber hinaus gewährleistet der Hersteller die Übereinstimmung mit den technischen Daten der Bezugskraftstoffe gemäß Anhang IX der VO 692/2007. Geprüft werden die Fahrzeuge nach Art. 3 Abs. 2 VO 692/2007 gemäß Anhang I Abbildung 1.2.4.

Die Prüfbedingungen im Hinblick auf die durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen – sog. Prüfung Typ 1 – sind in Anhang III der VO 692/2008

enthalten. Dabei verweist Ziff. 2.1 des Anhangs III auf Ziff. 5.3.1 der UN/ECE-Regelung Nr. 83.

In Art. 3 Abs. 5 bis 9 VO 692/2008 sind weitere Vorgaben für die Hersteller enthalten. So müssen diese beispielsweise nach Art. 3 Abs. 5 VO 692/2008 technische Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen der Fahrzeuge während ihrer gesamten normalen Lebensdauer und bei normaler Nutzung entsprechend den Vorschriften dieser Verordnung wirksam begrenzt werden. Art. 3 Abs. 8 VO 692/2008 bestimmt, dass der Hersteller hinsichtlich einer bestimmten Prüfung gewährleistet, dass das Motorentlüftungssystem keine Gasemissionen aus dem Kurbelgehäuse in die Atmosphäre zulässt.

Diese sämtlichen Vorgaben entfalten unmittelbare Wirkung gegenüber den Herstellern, da sie in einer Verordnung enthalten sind, die keines weiteren Umsetzungsakts im mitgliedstaatlichen Recht bedarf.

4. Die Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE)

Die Regelung Nr. 83 kommt in Deutschland aufgrund diverser Verweisungen zur Anwendung. Während die VO 715/2007 die Grundvorschriften für die Typgenehmigung enthält, werden diese durch die VO 692/2008 konkretisiert. Anhang III der VO 692/2008 ist im vorliegenden Kontext insofern von Bedeutung, als dieser über einen Verweis auf Ziff. 5.3.1 und Anhang IV der UN/ECE-Regelung Nr. 83 ein Laborprüfverfahren vorsieht – wobei Anhang IV zwischenzeitlich durch Anhang IV a ersetzt wurde. Der Anhang enthält die Einzelheiten des Prüfverfahrens im Zusammenhang mit Abgasemissionen, beispielsweise im Hinblick auf die Frage, wie das Fahrzeug auf dem Prüfstand auszurichten ist. Sanktionen sind insoweit nicht vorgesehen.

IV. Die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben in Deutschland

Nimmt man die Umsetzung der dargestellten unionsrechtlicher Vorgaben in das deutsche Recht und insbesondere die Ausgestaltung von Sanktionen in den Blick, so ist einleitend darauf hinzuweisen, dass dem deutschen Recht die Verhängung erheblicher finanzieller Sanktionen fremd ist. Während diese Art der Sanktionierung insbe-

sondere in den Vereinigten Staaten von Amerika üblich ist, kennt das deutsche Recht bei Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben andere Sanktionsmechanismen.

Diese Sanktionsmechanismen orientieren sich an der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts und fügen sich in dessen Struktur ein. Vor diesem Hintergrund hat sich der deutsche Gesetz- bzw. Ordnungsgeber dagegen entschieden, für den Fall von Verstößen gegen unionsrechtliche Vorgaben Strafzahlungen vorzusehen; er hat vielmehr Mechanismen gewählt, die sich – in Kombination mit der Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen – in das bewährte deutsche Verwaltungsrecht einfügen. Strafzahlungen nach amerikanischem Muster wären mit der Struktur des deutschen Verwaltungsrechts nur schwer in Übereinstimmung zu bringen.

1. Die Umsetzung von Art. 46 RL 2007/46/EG in das deutsche Recht

Wie oben erwähnt, legen nach Art. 46 RL 2007/46/EG die Mitgliedstaaten die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Richtlinie, insbesondere gegen die in Art. 31 vorgesehenen oder sich daraus ergebenden Verbote und die in Anhang IV Teil I aufgeführten Rechtsakte, anzuwenden sind, und ergreifen alle für ihre Durchführung erforderlichen Maßnahmen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Insoweit ist zunächst von Bedeutung, dass Art. 31 RL 2007/46/EG, dessen Verletzung vorrangig mit Sanktionen belegt werden soll, umfassende Regelungen über den Verkauf und die Inbetriebnahme von Teilen oder Ausrüstungen, von denen ein erhebliches Risiko für das einwandfreie Funktionieren wesentlicher System ausgehen kann, enthält; diese Konstellation ist vorliegend ohne Bedeutung. Hingegen kommt aufgrund des Verweises auf die in Anhang IV Teil I aufgeführten Rechtsakte mit Blick auf dessen Nr. 2a („Emissionen leichter Nutzfahrzeuge (Euro 5 und 6)/Zugang zu Informationen“) den Anforderungen der VO 715/2007 besondere Bedeutung zu; auf den engen Zusammenhang zwischen beiden Rechtsakten wurde bereits oben hingewiesen.

Aufgrund dieses Verweises sind die mitgliedstaatlichen Behörden gehalten, bei der Erteilung einer Typgenehmigung u. a. zu prüfen, ob neben den in der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG normierten Vorschriften auch die in Art. 5 Abs. 2 VO 715/2007/EG

enthaltenen Vorgaben über das Verbot von Abschaltvorrichtungen beachtet worden sind.

Mit Blick auf die durch das mitgliedstaatliche Recht zu verwirklichenden Sanktionen kommt der oben erwähnten EG-FGV Bedeutung zu. Die unionsrechtliche Verpflichtung wurde ausweislich der seinerzeitigen amtlichen Begründung durch Verankerung eines Bußgeldtatbestandes umgesetzt, und zwar für diejenigen Sachverhalte, die bislang noch keine Regelung im deutschen Recht erfahren hatten. Der Gesetzgeber hat sich insoweit für die Auferlegung einer Geldbuße entschieden.

Neue Fahrzeuge, selbständige technische Einheiten oder Bauteile, für die eine Übereinstimmungsbescheinigung vorgeschrieben ist, dürfen nach § 27 Abs. 1 S. 1 EG-FGV im Inland zur Verwendung im Straßenverkehr nur feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung versehen sind. Indes dürfen technische Informationen des Herstellers, wozu auch eine Übereinstimmungsbescheinigung zählt, nach § 28 Abs. 1 EG-FGV nicht von den Angaben abweichen, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind. Haben daher die Hersteller falsche Erklärungen im Hinblick auf das Emissionsverhalten der von ihnen hergestellten Fahrzeuge abgegeben, so kann dies eine Ordnungswidrigkeit i. S. von § 37 Abs. EG-FGV begründen, die eine Geldbuße nach sich zieht, die gegen die im konkreten Einzelfall Verantwortlichen gerichtet werden kann.

Dabei besteht die Rechtsfolge in einer Geldbuße bis 2000 Euro (§ 24 Abs. 1, 2 StVG i. V. m. § 37 Abs. 1 EG-FGV), für gewerbsmäßiges Feilbieten hingegen bis 5000 Euro (§ 23 Abs. 3 StVG i. V. m. § 37 Abs. 2 EG-FGV). Von Bedeutung ist insoweit, dass diese Sanktion für jedes einzelne Fahrzeug, das ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht wird, zur Anwendung kommt. Die Gültigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung bezieht sich auf die Angaben, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind, d.h. sie knüpft an die Voraussetzung der Erteilung einer EG-Typgenehmigung an. Was die Auferlegung einer solchen Sanktion im konkreten Einzelfall anbetrifft, so bedarf es selbstverständlich der umfassenden Würdigung sämtlicher objektiver und insbesondere subjektiver Umstände.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der 2000-Euro- und der 5000-Euro-Regelung um Bußgeldobergrenzen für vorsätzliches Handeln handelt. Die Zuweisung der Geldbuße muss durch die Bußgeldbehörde im Einzelfall unter Würdigung der Gesamtumstände erfolgen. Bei Fahrlässigkeit beträgt die Bußgeldobergrenze jeweils die Hälfte, also 1000 Euro für das Feilbieten, Veräußern und Inverkehr-Bringen im Allgemeinen sowie 2500 Euro für das gewerbsmäßige Handeln.

Darauf hinzuweisen ist zudem, dass für die Anwendung von Bußgeldnormen generell der Opportunitätsgrundsatz gilt (§ 47 Abs. 1 OWiG). Danach liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde. Solange das Verfahren bei dieser anhängig ist, kann sie es daher auch einstellen. Bei der Entscheidung, ob eine Geldbuße auferlegt oder von ihrer Auferlegung abgesehen wird, sind die Umstände des Einzelfalles zu würdigen. Bei dieser Entscheidung ist auch von Bedeutung, welche anderen Maßnahmen bereits gegen den Verantwortlichen ergriffen worden sind; beispielsweise wären bereits angeordnete Nebenbestimmungen, die zum Rückruf auf Kosten des Herstellers führen, insoweit zu berücksichtigen.

Zuständig für die Auferlegung der Geldbuße waren nach bislang geltender Rechtslage die Bußgeldbehörden der Länder (§ 26 StVG). Aufgrund einer jüngst verabschiedeten Gesetzesänderung wird hierfür zukünftig das Kraftfahrt-Bundesamt zuständig sein. Durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze hat § 26 Abs. 2 StVG folgende Fassung erhalten: „Abweichend von Abs. 1 ist Verwaltungsbehörde i. S. d. § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bei Ordnungswidrigkeiten nach den §§ 23 und 24 das Kraftfahrt-Bundesamt, soweit es für den Vollzug der bewehrten Vorschriften zuständig ist“¹¹.

Ergänzend ist insoweit von Bedeutung, dass in der Begründung zur EG-FGV auf die im Übrigen anwendbaren Vorschriften des allgemeinen Rechts verwiesen wurde. Es wurde klargestellt, dass ergänzend zu den getroffenen Regelungen bestimmte Ver-

¹¹ Vgl. BR-Drucks. 467/16 v. 2. September 2016 sowie hierzu den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze, BT-Drucks. 18/8559 v. 25. Mai 2016.

stöße bereits nach geltendem deutschem Strafrecht sanktioniert werden können. In-
soweit heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Da jedoch bestimmte Verstöße im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wie die
Vorlage gefälschter Prüfergebnisse oder technischer Spezifikationen oder sonstige
unrichtige oder unvollständige Erklärungen in der Regel vorsätzlich begangen und
mithin den besonderen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (Betrug, Urkunden-
fälschung) unterliegen, sind in § 37 nur solche Bußgeldtatbestände geschaffen wor-
den, die sich auf das Feilbieten, die Veräußerung oder das Inverkehrbringen von
Fahrzeugen, selbständigen technischen Einheiten oder Bauteilen nach den §§ 27
und 28 beziehen“¹².

Aus strafrechtlicher Sicht kommt daher der Straftatbestand des Betruges nach § 263
StGB in Betracht. Darüber hinaus ist zudem der Tatbestand der Urkundenfälschung
nach § 267 StGB relevant.

2. Sanktionen im deutschen Recht im Hinblick auf die durch Art. 13 VO 715/2007 aufgestellten Anforderungen

Nach Art. 13 Abs. 1 S. 1, 2 VO 715/2007 legen die Mitgliedstaaten für Verstöße ge-
gen die Vorschriften dieser Verordnung Sanktionen fest und treffen die zu ihrer An-
wendung erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnis-
mäßig und abschreckend sein.

Zu den Arten von Verstößen, die einer Sanktion unterliegen, gehören nach Art. 13
Abs. 2 VO 715/2007

- die Abgabe falscher Erklärungen während der Genehmigungsverfahren oder
Verfahren, die zu einem Rückruf führen,
- die Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die
Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge,
- die Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem
Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten,
- die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, und

¹² BR-Drucks. 190/09, Kapitel 7 zu § 37, S. 57.

- die Verweigerung des Zugangs zu Informationen.

a. Die Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben mit Blick auf die Abgabe falscher Erklärungen während der Genehmigungsverfahren oder Verfahren, die zu einem Rückruf führen

Die insoweit erforderliche Umsetzung erfolgte vornehmlich durch die EG-FGV; darüber hinaus kommen auch weitere Sanktionsmechanismen in Betracht, die in die Struktur des deutschen Rechts eingebettet sind.

Neue Fahrzeuge, für die eine Übereinstimmungsbescheinigung nach Anhang IX der RL 2007/46/EG vorgeschrieben ist, dürfen nach § 27 Abs. 1 S. 1 EG-FGV nur feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung versehen sind. Eine solche Übereinstimmungsbescheinigung darf nach § 28 Abs. 1 EG-FGV nicht von den Angaben abweichen, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind. Ein Verstoß gegen § 27 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 EG-FGV kann nach Maßgabe von § 37 Abs. 1 EG-FGV durch Erhebung einer Geldbuße bis zur Höhe von 2000 Euro sanktioniert werden (§ 24 Abs. 1, 2 StVG i. V. m. § 37 Abs. 1 EG-FGV), im Falle des gewerbsmäßigen Feilbietens bis zu einer Höhe von 5000 Euro (§ 23 Abs. 3 StVG i. V. m. § 37 Abs. 2 EG-FGV). Was die Verhältnismäßigkeit anbetrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass diese Sanktion für jedes Fahrzeug erhoben werden kann, das ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht wird. Die Gültigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung bezieht sich auf die Angaben, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind, d.h. sie knüpft an die Voraussetzung der Erteilung einer EG-Typgenehmigung an.

Darüber hinaus kommt bei Abgabe einer falschen Erklärung die Anwendung des Tatbestands des Betruges nach § 263 StGB in Betracht.

Als weitere, ebenfalls mit der Struktur und Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts kompatible Sanktion kommt darüber hinaus die Anordnung einer nachträglichen Nebenbestimmung nach § 25 Abs. 2 EG-FGV in Betracht. Mit Hilfe einer solchen nachträglichen Nebenbestimmung kann der Hersteller verpflichtet werden, die

bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeuge nach Maßgabe der Nebenbestimmung umzurüsten.

Des Weiteren kommt – gleichfalls in Übereinstimmung mit der Systematik des deutschen Verwaltungsrechts stehend – eine – auch teilweise – Rücknahme der Typgenehmigung nach § 25 Abs. 3 EG-FGV i. V. m. § 48 VwVfG in Betracht. Dies hat deren Erlöschen zur Folge und führt dazu, dass bereits zugelassene Fahrzeuge, da sie nicht mehr über eine gültige Typgenehmigung verfügen, stillgelegt werden müssen. Neue Fahrzeuge dürfen nicht mehr zugelassen werden.

Schließlich kommt in diesem Kontext ein Widerruf der Typgenehmigung nach § 25 Abs. 3 EG-FGV i. V. m. § 49 VwVfG in Betracht. Dies führt zu einer Aufhebung der Typgenehmigung mit Wirkung für die Vergangenheit – was zur Folge hat, dass ein bereits zugelassenes Fahrzeug stillgelegt werden muss – oder mit Wirkung für die Zukunft – was dazu führt, dass die betreffenden Fahrzeuge nicht mehr zugelassen werden dürfen.

b. Die Umsetzung von Sanktionsvorgaben mit Blick auf die Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge, Art. 13 Abs. 2 lit. b VO 715/2007

Auch die mit Blick auf diese Vorgabe erforderliche Umsetzung erfolgte vorrangig durch die EG-FGV; darüber hinaus kommen auch weitere Sanktionsmechanismen in Betracht, die in die Struktur des deutschen Rechts eingebettet sind.

Nach § 27 Abs. 1 S. 1 EG-FGV dürfen neue Fahrzeuge, für die eine Übereinstimmungsbescheinigung nach Anhang IX der Richtlinie 2007/46/EG vorgeschrieben ist, nur feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung versehen sind. Die Übereinstimmungsbescheinigung darf der Hersteller nur ausstellen, wenn eine EG-Typgenehmigung für den Fahrzeugtyp vorliegt (§ 6 EG-FGV), und die Ausstellung darf auch nur in Übereinstimmung mit der für den Fahrzeugtyp ergangenen EG-Typgenehmigung erfolgen. Unzutreffende Prüfungsergebnisse weichen indes von den Angaben ab, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind. In einem solchen Fall ist § 37 Abs. 1

EG-FGV einschlägig, der vorsätzliche wie fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen § 27 Abs. 1 S. 1 EG-FGV als Ordnungswidrigkeit qualifiziert.

Als Rechtsfolge für diese Konstellation ordnet § 24 Abs. 1, 2 StVG i. V. m. § 37 Abs. 1 EG-FGV eine Geldbuße bis 2000 Euro, im Falle eines gewerbsmäßigen Feilbietens bis 5000 Euro an (§ 23 Abs. 3 StVG i. V. m. § 37 Abs. 2 EG-FGV). Von Bedeutung ist insoweit, dass diese Sanktion für jedes einzelne Fahrzeug gilt, das ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht wird.

Abhängig vom konkreten Einzelfall kann die Verfälschung von Prüfergebnissen darüber hinaus auch den Straftatbestand der Urkundenfälschung nach § 267 StGB erfüllen, was eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe nach sich ziehen kann.

Darüber hinaus kommt auch in dieser Konstellation die Anordnung einer nachträglichen Nebenbestimmung nach § 25 Abs. 2 EG-FGV in Betracht, die die Verpflichtung des Herstellers zur Änderung der bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeuge begründet, um die Übereinstimmung mit der Typgenehmigung herzustellen.

Ebenso kommt die Rücknahme der Typgenehmigung gemäß § 25 Abs. 3 EG-FGV i. V. m. 48 VwVfG in Betracht. Mit einem solchen Vorgehen wird die Typgenehmigung entweder für die Vergangenheit aufgehoben – was dazu führt, dass ein bereits zugelassenes Fahrzeug stillgelegt werden muss – oder für die Zukunft – was zur Folge hat, dass das Fahrzeug nicht mehr zugelassen werden darf.

Schließlich kann die Typgenehmigung auch nach § 49 VwVfG widerrufen werden, was für den Fall eines Widerrufs mit Wirkung für die Vergangenheit zur Aufhebung der Typgenehmigung für die Vergangenheit führt mit der Folge, dass bereits zugelassene Fahrzeuge stillgelegt werden müssen; für den Fall eines Widerrufs mit Wirkung für die Zukunft bedeutet dies hingegen, dass entsprechende Fahrzeug nicht mehr zugelassen werden dürfen.

c. Die Umsetzung der Pflicht zur Sanktionierung der Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten (Art. 13 Abs. 2 lit. c VO 715/2007)

Auch mit Blick auf diese Vorgabe erfolgte die Umsetzung vornehmlich durch die EG-FGV; darüber hinaus kommen auch insoweit weitere Sanktionsmechanismen in Betracht, die sich an der Struktur des deutschen Rechts orientieren.

§ 37 Abs. 1 EG-FGV bewehrt Zuwiderhandlungen gegen § 27 Abs. 1 1 S. 1 EG-FGV. Danach dürfen neue Fahrzeuge, für die eine Übereinstimmungsbescheinigung nach Anhang IX der RL 2007/46/EG vorgeschrieben ist, nur feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung versehen sind.

Die Übereinstimmungsbescheinigung darf der Hersteller jedoch nur ausstellen, wenn eine EG-Typgenehmigung für den Fahrzeugtyp vorliegt (§ 6 EG-FGV), und die Ausstellung darf auch nur im Umfang und in inhaltlicher Übereinstimmung mit der für den Fahrzeugtyp ergangenen EG-Typgenehmigung erfolgen. Die Übereinstimmungsbescheinigung darf nicht von den Angaben abweichen, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind. Sind im Lichte dieser Vorgabe Daten oder technischen Spezifikationen vorenthalten worden, so ist nicht nur die Typgenehmigung fehlerhaft, sondern auch die Übereinstimmungsbescheinigung; auch diesen Fall sanktioniert § 37 Abs. 1 EG-FGV.

Die Rechtsfolge bei einem entsprechenden Verstoß besteht in der Auferlegung einer Geldbuße bis 2000 Euro (§ 24 Abs. 1, 2 StVG i. V. m. § 37 Abs. 1 EG-FGV), für gewerbsmäßiges Feilbieten 5000 Euro (§ 23 Abs. 3 StVG i. V. m. § 37 Abs. 2 EG-FGV). Diese Sanktion bezieht sich auf jedes einzelne Fahrzeug, das ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht wird.

Abhängig von den Umständen des Einzelfalls kann die Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen auch den Straftatbestand des Betrugs nach § 263 StGB erfüllen.

Des Weiteren kommt auch insoweit die Anordnung einer nachträglichen Nebenbestimmung nach § 25 Abs. 2 EG-FGV in Betracht, die die Verpflichtung des Herstel-

lers zur Änderung der bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeuge begründet, um die Übereinstimmung mit der Nebenbestimmung herzustellen,

Auch eine Rücknahme der Typgenehmigung nach § 25 Abs. 3 EG-FGV i. V. m. § 48 VwVfG kommt insoweit in Betracht, ebenso wie ein Widerruf nach § 25 Abs. 3 EG-FGV i. V. m. § 49 VwVfG.

d. Sanktionierungsoptionen bei der Verwendung von Abschaltseinrichtungen (Art. 13 Abs. 2 lit. d VO 715/2007)

Auch insoweit erfolgte die Umsetzung der unionsrechtlichen Sanktionierungsvorgabe vornehmlich durch die EG-FGV; darüber hinaus kommen aber auch in dieser Konstellation weitere Sanktionsmechanismen in Betracht, die wiederum in die Struktur des deutschen Rechts eingebettet sind.

aa. Die Sanktionsmöglichkeiten nach deutschem Recht

§ 37 Abs. 1 EG-FGV bewehrt Zuwiderhandlungen gegen § 27 Abs. 1 S. 1 EG-FGV. Danach dürfen neue Fahrzeuge, für die eine Übereinstimmungsbescheinigung nach Anhang IX der Richtlinie 2007/46/EG vorgeschrieben ist, nur feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung versehen sind. Die Übereinstimmungsbescheinigung darf vom Hersteller nur ausgestellt werden, wenn eine EG-Typgenehmigung für den Fahrzeugtyp vorliegt (§ 6 EG-FGV); zudem darf die Ausstellung im Umfang und inhaltlich nur in Übereinstimmung mit der für den Fahrzeugtyp ergangenen EG-Typgenehmigung erfolgen. Eine nicht von der EG-Typgenehmigung umfasste Abschaltseinrichtung weicht indes von den Angaben ab, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind, so dass in diesem Fall der Bußgeldtatbestand greift.

Die Rechtsfolge besteht in der Verhängung einer Geldbuße bis zur Höhe von 2000 Euro (§ 24 Abs. 1, 2 StVG i. V. m. § 37 Abs. 1 EG-FGV), im Falle eines gewerbsmäßigen Feilbietens bis zur Höhe von 5000 Euro (§ 23 Abs. 3 StVG i. V. m. § 37 Abs. 2 EG-FGV). Auch in diesem Fall gilt die Sanktion für jedes einzelne Fahrzeug, das ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht wird.

Zudem kommt in einem solchen Fall die Anordnung einer nachträglichen Nebenbestimmung nach § 25 Abs. 2 EG-FGV in Betracht, die die Verpflichtung des Herstellers zur Änderung der bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeuge nach sich zieht, um die Übereinstimmung mit der Nebenbestimmung sicherzustellen.

Auch eine Rücknahme nach § 25 Abs. 3 EG-FGV i. V. m. § 48 VwVfG ist insoweit möglich, die zur Aufhebung der Typgenehmigung entweder für die Vergangenheit führt, verbunden mit der Folge, dass bereits zugelassene Fahrzeuge stillzulegen sind, oder für die Zukunft führt, was bedeuten würde, dass Fahrzeuge nicht mehr zugelassen werden dürften.

Schließlich kommt auch insoweit ein Widerruf nach § 25 Abs. 3 EG-FGV i. V. m. § 49 VwVfG in Betracht.

bb. Exkurs: Die Unbestimmtheit der Voraussetzungen des Einsatzes von Abschaltseinrichtungen

Art. 5 Abs. 2 S. 1 VO 715/2007 formuliert als Grundsatz, dass die Verwendung von Abschaltseinrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, unzulässig ist. Erkennbar will die Verordnung auf diese Weise verhindern, dass in ein Fahrzeug ein Konstruktionsteil eingebaut wird, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl, den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird, so Erwägungsgrund 10 der VO 715/2007.

Allerdings lässt Art. 5 Abs. 2 S. 2 VO 715/2007 verschiedene Ausnahmen von dem grundsätzlichen Verbot der Verwendung von Abschaltseinrichtungen zu. Insbesondere kann eine Abschalt Einrichtung, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringert, dann zur Anwendung gebracht werden, wenn sie notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung zu schützen.

Von Bedeutung auch im Hinblick auf mögliche Sanktionen ist insoweit jedoch, dass das Tatbestandsmerkmal des Motorschutzes viel zu weit und damit zu ungenau formuliert ist; ihm lassen sich keine eingrenzenden oder zumindest eingrenzbaren Kriterien entnehmen, die die Verwendung von Abschaltseinrichtungen auf wirkliche Ausnahmefälle beschränken würden. Der Wortlaut der Norm lässt daher, da ihm durch die Verordnung keine weiteren Kriterien beigegeben sind, überaus großzügige Interpretationen dieses Tatbestandsmerkmals zu, mit der Folge, dass die Verwendung von Abschaltseinrichtungen von Seiten eines Fahrzeugherstellers mit dem Argument gerechtfertigt werden kann, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor eine Beschädigung und erst recht ein Schaden droht, seien diese auch noch so klein.

Dem Tatbestandsmerkmal des Motorschutzes fehlen mithin klare Eingrenzungen, um die Verwendung von Abschaltseinrichtungen tatsächlich auf Ausnahmekonstellationen zu beschränken. Da der Ausnahmeoption des Motorschutzes mit anderen Worten die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit, ja selbst die rechtsstaatlich mindestens gebotene Bestimmbarkeit fehlt, Bestimmtheit oder mindestens Bestimmbarkeit jedoch zwingend erforderlich erscheinen, um den Fahrzeugherstellern die Möglichkeit zu nehmen, sich in extensiver und zum Teil durchaus missbräuchlicher Art und Weise auf die Ausnahmebestimmung zu berufen und so die Vorgabe des Art. 5 Abs. 2 S. 1 VO 715/2007, wonach die Verwendung von Abschaltseinrichtungen unzulässig ist, bewusst zu unterlaufen, erscheint es dringend geboten, dass der europäische Gesetzgeber die Voraussetzungen präzisiert, unter denen sich Fahrzeughersteller auf die Ausnahmebestimmung des Art. 5 Abs. 2 S. 1 VO 715/2007 berufen können. Nur auf diese Weise kann letztlich hinreichende Rechtsklarheit für die Fahrzeughersteller, aber auch für die Käufer hergestellt – und damit auch eine hinreichende Grundlage für entsprechende Sanktionen verwirklicht werden.

e. Sanktionierungsmaßnahmen im Falle einer Verweigerung des Zugangs zu Informationen (Art. 13 Abs. 2 lit. e VO 715/2007)

Weigert sich ein Hersteller, den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen zu gewährleisten (Kapitel III der VO 715/2007), so kommt als Sanktion die Anwendung der allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts in Betracht. Eine erteilte Typgenehmigung kann danach auch nachträglich mit der Auflage verbun-

den werden, den Zugang zu den benötigten Informationen zu ermöglichen. Eine solche Auflage kann nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden.

3. Aber: Keine Sanktionsmöglichkeiten bei durch andere Typgenehmigungsbehörden erteilten Typgenehmigungen

Für den Fall, dass die EG-Typgenehmigung in einem anderen Mitgliedstaat durch die dort zuständige Behörde erteilt wurde, kommt ein Vorgehen nach deutschem Recht unter Berufung auf die dargestellten Handlungsoptionen nicht in Betracht. Sanktionsoptionen bestehen insoweit nicht. Vielmehr liegt in einem solchen Fall die Zuständigkeit bei dem Mitgliedstaat, der die Typgenehmigung erteilt hat. Das Tätigwerden der entsprechenden mitgliedstaatlichen Behörde richtet sich nach dem in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Recht, mithin nach dem jeweiligen, die Typgenehmigungs-Richtlinie 2007/46/EG umsetzenden mitgliedstaatlichen Gesetz bzw. der mitgliedstaatlichen Verordnung. Deutschen Behörden, insbesondere dem Kraftfahrt-Bundesamt, kommen insoweit keine Befugnisse zu.

Aus deutscher Sicht käme in einem solchen Fall lediglich die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 30 RL 2007/46/EG in Betracht. Weist danach, so die Ausgestaltung in Art. 30 Abs. 3 RL 2007/46/EG, ein Mitgliedstaat nach, dass neue Fahrzeuge, Bauteile oder selbständige technische Einheiten, die mit einer Übereinstimmungsbescheinigung oder einem Genehmigungszeichen versehen sind, nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen, so kann er den Mitgliedstaat, der die EG-Typgenehmigung erteilt hat, auffordern, sich zu vergewissern, dass die hergestellten Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbständigen technischen Einheiten weiterhin mit dem jeweils genehmigten Typ übereinstimmen. Bei Erhalt einer derartigen Aufforderung ergreift der betroffene Mitgliedstaat möglichst bald, auf jeden Fall aber innerhalb von sechs Monaten ab dem Datum der Aufforderung die hierzu erforderlichen Maßnahmen.

Darüber hinaus kommt im Zusammenhang mit von anderen Typgenehmigungsbehörden erteilten Typgenehmigungen die Verhängung einer Geldbuße gegenüber Herstellern und anderen Verantwortlichen nach Art. 37 Abs. 1 EG-FGV in Betracht, und zwar in gleicher, oben beschriebener Weise wie beim vom Kraftfahrt-Bundesamt erteilten Typgenehmigungen.

V. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die im deutschen Recht vorgesehenen Sanktionsoptionen für Fälle einer Missachtung unionsrechtlicher Vorgaben hinreichend sind und ein breites Spektrum an Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten für deutsche Behörden, insbesondere das Kraftfahrt-Bundesamt, bereithalten.

Auch wenn es für den deutschen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber möglich gewesen wäre, sich bei der Ausgestaltung der Sanktionen im deutschen Recht eines anderen als des gewählten rechtstechnischen Weges zu bedienen – beispielsweise durch Androhung finanzieller Strafen, wie sie etwa im amerikanischen Recht gebräuchlich sind –, so spricht doch aus dogmatischer Sicht vieles für den eingeschlagenen deutschen Weg, der mit Erlass der EG-FGV gewählt wurde. Dies folgt insbesondere aus der Erkenntnis, dass dem deutschen Recht die Verhängung finanzieller Sanktionen nach amerikanischem Muster fremd ist. Solche Sanktionsmuster wären im Gefüge des deutschen Verwaltungsrechts letztlich dogmatische Fremdkörper.

Wenn sich vor diesem Hintergrund der deutsche Gesetz- bzw. Verordnungsgeber dagegen entschieden, für den Fall von Verstößen gegen unionsrechtliche Vorgaben Strafzahlungen vorzusehen, er vielmehr Sanktionsmechanismen gewählt hat, die sich – in Kombination mit der Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen – in das bewährte deutsche Verwaltungsrecht einfügen, so ist hiergegen nichts einzuwenden, im Gegenteil: Für diesen Weg sprechen gute Argumente.

Denn abgesehen davon, dass sich die gewählten Sanktionsmechanismen in die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts einfügen, eröffnen sie eine weit gespannte Bandbreite von Handlungsoptionen für die deutschen Behörden, die eine dem konkreten Fall angemessene Sanktionierung ermöglichen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die Bußgelder, die nach Maßgabe der EG-FGV erhoben werden können, erhebliche finanzielle Dimensionen erreichen können; darüber hinaus ermöglicht das eröffnete Handlungsinstrumentarium aber auch die Optionen der Rücknahme bzw. des Widerrufs der Typgenehmigung, was mit weitreichenden Konsequenzen für die Hersteller verbunden ist. Darüber hinaus ermöglicht das deutsche Sanktionensystem aber auch die angemessene Berücksichtigung anderweitiger,

durch einen Hersteller ergriffener Maßnahmen, wie etwa – freiwillige oder durch das Kraftfahrt-Bundesamt angeordnete – Nachbesserungen.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die im deutschen Recht enthaltenen Sanktionsoptionen eine angemessene Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben darstellen.

Professor Dr. Michael Brenner
Jena, am 28. Oktober 2016