



29. September 2016

Rechtsgutachten
zum Stand der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, der Durchführungsverordnung 692/2008, der Richtlinie 2007/46/EG und der Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE)

-

insbesondere zum Geltungsbereich der Grenzwerte, Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems, zur Zulässigkeit von Abschaltvorrichtungen und festzusetzenden Sanktionen

erstellt zum Beweisbeschluss SV-4 des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags.



Gliederung	Seite
I. Gutachtauftrag.....	3
1. Aufgabenstellung.....	3
2. Umsetzung durch den Gutachter.....	3
II. Allgemeiner Regelungszusammenhang.....	4
III. Richtlinie 2007/46/EG.....	6
1. Für den Gutachtauftrag relevante Vorgaben der Richtlinie 2007/46/EG.....	6
2. Sanktionsvorgaben der Richtlinie 2007/46/EG.....	7
3. Allgemeine Umsetzung in deutsches Recht.....	9
4. Umsetzung der Sanktionsverpflichtung in deutsches Recht.....	10
a) Rücknahme der EG-Typgenehmigung.....	10
b) Ordnungswidrigkeit nach § 37 EG-FGV.....	11
c) Straftatbestände.....	12
d) Ordnungswidrigkeiten nach OWiG.....	13
aa) § 30 OWiG.....	13
bb) § 130 OWiG.....	15
IV. Verordnung (EG) Nr. 715/2007.....	16
1. Ziel der VO 715/2007.....	16
2. Pflichten des Herstellers.....	17
3. Sanktionen bei Verstößen.....	19
V. Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008.....	20
VI. Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE).....	23
VII. Stand der Umsetzung im deutschen Verwaltungsvollzug.....	23
1. Wortlaut der Norm.....	24
2. Systematik der Regelung.....	26
3. Teleologie der Regelung.....	28
VIII. Zusammenfassung.....	29

I. Gutachtauftrag

1. Aufgabenstellung

Der 5. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags hat den Gutachter mit Beweisbeschluss SV-4 zum Sachverständigen bestellt und um die Klärung folgender Rechtsfrage ersucht:

„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 festzusetzenden 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?“

2. Umsetzung durch den Gutachter

Das Gutachten wird den Stand der Umsetzung

- a. der Verordnung (EG) Nr. 715/2007¹ (im Folgenden: VO 715/2007/EG),
- b. der Durchführungsverordnung 692/2008² (im Folgenden: VO 692/2008/EG),
- c. der Richtlinie 2007/46/EG³ (im Folgenden: 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; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0715>.

² Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (sog. Durchführungsverordnung; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32008R0692>).

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 selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (sog. Rahmenrichtlinie) ; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32007L0046>.

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

insbesondere zum Geltungsbereich der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems zu Abschaltvorrichtungen sowie zu den festzusetzenden Sanktionen in deutsches Recht.

Neben der gesetzlichen Umsetzung wird die Umsetzung der Regelungen in die Verwaltungspraxis, insbesondere der des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und des Kraftfahrt-Bundesamts, erörtert.

Durch E-Mail des Leiters des Sekretariats PA 31 vom 23. August 2016 wurde bestätigt, dass sich der Gutachter auf das deutsche Recht beschränken soll.

II. Allgemeiner Regelungszusammenhang

Zum Verständnis der Ausführungen ist zunächst auf folgende grundlegende Regelungen hinzuweisen:

Personenkraftwagen (Pkw) bedürfen einer Zulassung, um in Gebrauch genommen zu werden. Nach § 3 Abs. 1 S. 1 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (FZV) dürfen Fahrzeuge in Deutschland auf öffentlichen Straßen grundsätzlich nur dann in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind.

Die Zulassung wird erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht oder eine Einzelgenehmigung erteilt ist (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 FZV).

Ein „genehmigter Typ“ liegt vor, wenn entweder eine nationale Allgemeine Betriebserlaubnis erteilt wurde oder eine unionsrechtliche EG-Typgenehmigung.

Die Allgemeine Betriebszulassung ist in den §§ 19, 20 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) geregelt.

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]; <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/3f9e26db-2144-11e5-a342-01aa75ed71a1/language-de>.

Die Allgemeine Betriebserlaubnis ist in ihrer Gültigkeit national begrenzt, vgl. Art. 3 Nr. 3 der RL 2007/46/EG.

Von ihr ist die EG-Typgenehmigung zu unterscheiden. Nach Art. 3 Nr. 5 RL 2007/46/EG ist eine EG-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 dieser Richtlinie und der in Anhang IV oder XI aufgeführten Rechtsakten entspricht.“

Die EG-Typgenehmigung wird in Deutschland durch die EG-FGV geregelt. Diese setzt die europarechtlichen Vorgaben der RL 2007/46/EG um. Die EG-Typgenehmigung wird anders als die Allgemeine Betriebserlaubnis in allen Mitgliedstaaten anerkannt.

Die Einholung der EG-Typgenehmigung ist seit dem Inkrafttreten der EG-FGV nach dessen § 3 Abs. 1 Nr. 1 EG-FGV verpflichtend. Die Pflicht erstreckt sich auf

„Kraftfahrzeuge mit mindestens vier Rädern und mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 25 km/h und ihren Anhängern (Fahrzeuge), die in einer oder in mehreren Stufen zur Teilnahme am Straßenverkehr konstruiert und gebaut werden“.

Die EG-Typgenehmigung wird erteilt, wenn die Voraussetzungen des § 4 Abs. 4 EG-FGV erfüllt sind. Eine Erteilung der EG-Typgenehmigung darf danach nur erfolgen, wenn nachgewiesen ist, dass der Typ die in Art. 8, 9 und 10 geregelten materiellen Anforderungen erfüllt und die erforderlichen Prüfverfahren ordnungsgemäß und mit zufriedenstellendem Ergebnis durchlaufen hat. Nähere Angaben zu den „erforderlichen Prüfverfahren“ enthält Art. 11 Abs. 1 RL 2007/46/EG. Die Norm verweist zur Umsetzung der Prüfverfahren auf die in Anhang IV der Richtlinie aufgeführten Rechtsakte.

Hierin wird die VO 715/2007/EG genannt.⁵

In dieser Verordnung finden sich die Grundvorschriften für die Typgenehmigung. In der ergänzenden VO 692/2008/EG sind Durchführungsvorschriften festgelegt, die die Prüfungsverfahren konkretisieren. So ist in Tabelle I.2.4 des Anhangs I VO 692/2008/EG festgelegt, welches Prüfverfahren die unterschiedlichen Fahrzeugklassen durchlaufen müssen. Für die Messung der

⁵ Der Anhang verweist auf Vorgängerversionen der Norm, vgl. EG 20 der VO 715/2007.

durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen (Prüfung Typ 1) ist der Anhang III relevant. Dieser sieht über einen Verweis auf Abs. 5.3.1 und Anhang IV a der UN/ECE/Regelung Nr. 83 ein Laborprüfverfahren vor.

III. Richtlinie 2007/46/EG

Richtlinien haben, anders als Verordnungen, keine unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten, vgl. Art 288 AEUV.

Adressaten einer Richtlinie sind deshalb die Mitgliedstaaten. Für die nationale Verbindlichkeit gegenüber dem Einzelnen bedarf es, von Ausnahmen der unmittelbaren Wirkung abgesehen, eines Umsetzungsaktes.

1. Für den Gutachtenauftrag relevante Vorgaben der Richtlinie 2007/46/EG

Die RL 2007/46/EG macht Vorgaben zur Betriebserlaubnis von Kraftfahrzeugen. Ziel der Richtlinie ist die Verwirklichung und das Funktionieren des gemeinsamen Binnenmarktes durch die Schaffung eines gemeinschaftlichen Genehmigungsverfahrens, das auf dem Grundsatz einer vollständigen Harmonisierung beruht, vgl. EG 2 RL 2007/46/EG.

Nach Art. 5 Abs. 1 RL 2007/46/EG ist der Hersteller gegenüber der Genehmigungsbehörde für alle Belange des Genehmigungsverfahrens verantwortlich, und zwar auch dann, wenn er nicht an allen Stufen der Herstellung des Fahrzeugs beteiligt ist.

Nach Art. 11 wird die Einhaltung der rechtlich relevanten Vorgaben durch geeignete Prüfungen nachgewiesen, die von dem benannten Technischen Dienst durchgeführt werden. Die Prüfverfahren werden in weiteren Rechtsakten beschrieben, so auch durch die VO 715/2007.

Die Richtlinie stellt keine konkreten Bedingungen auf, wie eine Prüfung im Einzelnen auszusehen hat. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten jedoch, ordnungsgemäße Prüfverfahren sicherzustellen. Die inhaltlichen Anforderungen an die Prüfung für die Hersteller ergeben sich aus anderen Rechtsakten.

Art. 32 der Richtlinie 2007/46/EG regelt den Rückruf von bereits im Betrieb befindlichen Fahrzeugen. Ein solcher muss dann erfolgen, wenn von einem oder mehreren Systemen oder Bauteilen oder von einer oder mehreren selbständigen technischen Einheiten, mit denen die Fahrzeuge ausgerüstet sind, ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder

die Umwelt ausgeht, unabhängig davon, ob sie nach der RL 2007/46/EG ordnungsgemäß genehmigt sind. Der Hersteller hat den Rückruf der Genehmigungsbehörde, die die Genehmigung erteilt hat, unverzüglich mitzuteilen.

Nach Art. 32 RL 2007/46/EG hat der Hersteller der Genehmigungsbehörde zudem Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen, die geeignet sind, das zuvor benannte Risiko zu beseitigen. Die Behörde unterrichtet die Genehmigungsbehörden anderer Mitgliedstaaten über die Auswahl der Abhilfemaßnahmen. Diese können gegenüber der ausstellenden Genehmigungsbehörde mitteilen, dass sie die Abhilfemaßnahmen für ungeeignet halten.

Eine Handlungsoption für die ausstellende Genehmigungsbehörde eröffnet Art. 32 Abs. 3 UAbs. 2 RL 2007/46/EG. Dort heißt es:

„Betrachtet 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. Im Falle des Entzugs der EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge unterrichtet die betreffende Genehmigungsbehörde innerhalb von 20 Arbeitstagen per Einschreiben oder mit gleichwertigen elektronischen Mitteln den Hersteller, die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten und die Kommission.“

Art. 32 RL 2007/46/EG eröffnet demnach den Genehmigungsbehörden, in Deutschland also dem Kraftfahrt-Bundesamt (im Folgenden: KBA), Handlungsmöglichkeiten, wenn erhebliche Risiken für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt durch bereits genehmigte Fahrzeuge entstehen. Zudem werden durch die Norm die Hersteller von Fahrzeugen über den Genehmigungszeitraum in die Pflicht genommen. Sie müssen gegebenenfalls den Rückruf ihrer Fahrzeuge initiieren.

2. Sanktionsvorgaben der Richtlinie 2007/46/EG

Aus Art. 46 RL 2007/46/EG folgt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Regelung von Sanktionen.

Die Norm lautet:

„Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Richtlinie, insbesondere gegen die in Artikel 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. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften bis zum 29. April 2009 sowie etwaige Änderungen so bald wie möglich mit.“

In Art. 31 RL 2007/46/EG ist der Verkauf einzelne Fahrzeugkomponenten geregelt, nicht jedoch der Verkauf ganzer Fahrzeuge. Ein in Anhang IV Teil I aufgeführter Rechtsakt ist etwa die VO 715/2007.

Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Was hierunter zu verstehen ist, ist nicht definiert. Der Europäische Gerichtshof (im Folgenden: EuGH) hat insofern in Hinblick auf eine gleichlautende Regelung folgendes ausgeführt:

„Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 50 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1013/2006 die Mitgliedstaaten verpflichtet, „die Vorschriften für Sanktionen fest[zulegen], die bei einem Verstoß gegen diese Verordnung zu verhängen sind“, und insoweit klarstellt, dass „[d]ie Sanktionen ... wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein“ müssen. Die Verordnung enthält keine genaueren Regeln hinsichtlich der Festlegung der innerstaatlichen Sanktionen und stellt insbesondere kein ausdrückliches Kriterium für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit solcher Sanktionen auf. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, befugt, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten (vgl. Urteil vom 9. Februar 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).“⁶

Der EuGH hat ebenfalls erklärt, dass die Härte der Sanktionen der Schwere der mit ihnen geahndeten Verstöße entsprechen muss. Sie müssen daher insbesondere eine tatsächlich abschreckende Wirkung gewährleisten. Zugleich müssen sie den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.⁷

⁶ EuGH, Urteil vom 09. Juni 2016 – C-69/15 – Juris, Rn. 49, 50.

⁷ EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015 – C-255/14 – Juris, Rn. 23.

Für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit sind die Art und Schwere des Verstoßes, der mit dieser Sanktion bestraft werden soll, sowie die Methoden für die Bestimmung ihrer Höhe zu berücksichtigen.⁸

Auch wenn den Mitgliedstaaten daher weitreichende Freiheit bezüglich der Ausgestaltung einzelner Sanktionsnormen gelassen wird, so steht doch fest, dass sie eben solche erlassen müssen.

Die Richtlinie stellt die Einführung von Sanktionsnormen nicht zur Disposition der einzelnen Mitgliedstaaten. Es besteht sogar eine ausdrückliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Mitteilung der ergriffenen Maßnahmen gegenüber der Kommission.⁹

3. Allgemeine Umsetzung in deutsches Recht

Die RL 2007/46/EG wurde in Deutschland durch die bereits erwähnte EG-FGV vom 3. Februar 2011¹⁰ umgesetzt. Die Verordnung gilt nach ihrem § 1 für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen im Sinne der RL 2007/46/EG.

In § 3 Abs. 1 Nr. 1 EG-FGV wird die Richtlinie 2007/46/EG für Kraftfahrzeuge mit mindestens vier Rädern und mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 25 km/h und ihren Anhängern, die in einer oder in mehreren Stufen zur Teilnahme am Straßenverkehr konstruiert und gebaut werden für anwendbar erklärt.

Nach § 4 Abs. 4 EG-FGV darf die EG-Typgenehmigung nur erteilt werden, wenn unter anderem die Voraussetzungen für den zu genehmigenden Fahrzeugtyp vorliegen und die erforderlichen Prüfverfahren ordnungsgemäß und mit zufriedenstellendem Ergebnis durchgeführt wurden.

Nach § 4 Abs. 5 EG-FGV kann die EG-Typgenehmigung mit Nebenbestimmungen versehen werden.

Die EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge erlischt nach § 7 EG-FGV, wenn neue Anforderungen eines für das genehmigte Fahrzeug geltenden Rechtsakts im Sinne des Art. 3 Nr. 1 der RL 2007/46/EG für die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme neuer Fahrzeuge verbindlich werden und eine Änderung der Genehmigung nicht möglich ist.

⁸ *EuGH*, Urteil vom 26. November 2015 – C-487/14 – *Juris*, Rn. 53.

⁹ Vgl. hierzu *EuGH*, Urteil vom 9. Juni 2016 – C-69/15 – *Juris*, Rn. 49.

¹⁰ BGBl. I S. 126, zuletzt geändert durch Artikel 4 der Verordnung vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2232).

In § 7 Abs. 2 EG-FGV sind die Vorgaben für den Fall eines Rückrufs aus Art. 32 RL 2007/46/EG umgesetzt. Die Vorgaben wurden fast wortgleich übernommen. Im Falle nicht ausreichender Abhilfemaßnahmen kann das KBA diese anordnen oder die EG-Typgenehmigung ganz oder teilweise widerrufen oder zurücknehmen, vgl. § 7 Abs. 2 S. 3 EG-FGV.

4. Umsetzung der Sanktionsverpflichtung in deutsches Recht

Eine Umsetzung der Sanktionsverpflichtung in deutsches Recht ist bislang nicht hinreichend erfolgt.

Im Rahmen der 126. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. September 2015 wurde auf die Frage des Abgeordneten *Kühn* nach den Sanktionen zu Art. 13 Abs. 1 VO 715/2007¹¹ durch den Parlamentarischen Staatssekretär *Barthle* Folgendes geantwortet:

„Die Verordnung Nummer 715/2007 ist für bestimmte Kraftfahrzeuge bei der Typgenehmigung nach der Rahmenrichtlinie 207/46/EG obligatorisch anzuwenden. Die Erteilung der Typgenehmigung durch das Kraftfahrt-Bundesamt erfolgt unter Berücksichtigung dessen nach der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung. Hieraus ergeben sich auch die Möglichkeiten der staatlichen Reaktion auf Verstöße gegen die Typgenehmigungsvorschriften. Es gelten die §§ 7, 25, 27 und 37 der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung. Insbesondere sind danach spezielle Verwaltungsmaßnahmen vorgesehen, die beispielsweise von einem teilweisen Widerruf der Typgenehmigung bis zu deren Erlöschen reichen. Darüber hinaus bestehen die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Reaktionsmöglichkeiten.“¹²

Wie darzulegen sein wird, sind diese Reaktionsmöglichkeiten keine hinreichenden und nach dem Unionsrecht erforderlichen Sanktionsregeln. Das deutsche Recht kennt auch keine anderen Sanktionsnormen, die den Anforderungen des Unionsrechts entsprechen.

Im Einzelnen:

a) Rücknahme der EG-Typgenehmigung

Im Plenarprotokoll vom 30. September 2015 wird auf die Möglichkeit der Rücknahme der EG-Typgenehmigung hingewiesen. Eine solche Möglichkeit besteht nach den §§ 48, 49 VwVfG bzw. § 25 Abs. 3 Nr. 2 EG-FGV.

¹¹ BT-Drs. 18/6136, Nr. 7; 12220 (B).

¹² BT-Plenarprotokoll 18/126, S. 12220B-12220C.

Erforderlich ist dafür, dass die EG-Typgenehmigung von einer deutschen Behörde erteilt worden ist. Die durch einen anderen Mitgliedstaat erteilte EG-Typgenehmigung kann nicht aufgrund nationaler Regelungen zurückgenommen werden.

§ 25 Abs. 3 Nr. 2 EG-FGV gewährt dem KBA die Möglichkeit, die Typgenehmigung ganz oder teilweise zu widerrufen oder zurückzunehmen, wenn von Fahrzeugen ein erhebliches Risiko für die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgehen. Erhöhte Stickoxidemissionen stellen ein solch erhebliches Risiko dar. Ein teilweiser Widerruf oder eine Rücknahme sind also nach nationalem Recht möglich.¹³

Die Rücknahme stellt aber keine Sanktion dar.

Sie dient allein der Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustandes. Eine Sanktion hingegen soll als Strafe zur Abschreckung für den Betroffenen spürbar sein. Sie muss ein „Mehr“ sein als nur der Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils. Durch die Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustandes wird der Täter nicht sanktioniert. Abschreckende Wirkung kann eine Sanktion nur dann haben, wenn neben der Herstellung des rechtmäßigen Zustandes weitere Pönalisierungen vorgesehen sind. Einem Dieb wird, mangels Abschreckung, auch nicht nur auferlegt, das Diebesgut zurückzugeben.

Mit den Möglichkeiten der Rücknahme des Verwaltungsakts ist die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Einführung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen daher nicht erfüllt.

b) Ordnungswidrigkeit nach § 37 EG-FGV

Auch aus § 37 EG-FGV ergibt sich kein Sanktionsmechanismus im Sinne der Anforderungen des Unionsrechts.

§ 37 EG-FGV lautet:

„(1) Ordnungswidrig im Sinne des § 24 Absatz 1 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 27 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Satz 1, 2 oder 4, Absatz 3 Satz 1, Absatz 4, 5 oder § 28 Absatz 2 Satz 2 ein Fahrzeug, eine selbstständige technische Einheit, ein Bauteil, ein Teil oder eine Ausrüstung feilbietet, veräußert oder in den Verkehr bringt.

¹³ Siehe dazu auch *Klinger*, Rechtsgutachten zu Verbraucheransprüchen infolge manipulierter Schadstoffwerte bei Personenkraftwagen, Oktober 2015, erstellt im Auftrag der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

(2) Ordnungswidrig im Sinne des § 23 Absatz 2 des Straßenverkehrsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine Handlung nach Absatz 1 begeht, indem er ein Fahrzeug, eine selbstständige technische Einheit, ein Bauteil, ein Teil oder eine Ausrüstung gewerbsmäßig feilbietet.“

Ordnungswidrig handelt somit nach Abs. 1, wer ein Fahrzeug feilbietet, veräußert oder in den Verkehr bringt, obwohl er

- a. entgegen § 27 Abs. 1 EG-FGV keine Übereinstimmungsbescheinigung besitzt,
- b. nach § 27 Abs. 3 EG-FGV keinen gültigen Typgenehmigungsbogen vorweisen kann oder
- c. nach § 27 Abs. 4 EG-FGV keinen Einzelgenehmigungsbogen hat.

§ 37 Abs. 2 EG-FGV erklärt die Handlungen des Abs. 1 bei gewerbsmäßigem Betreiben zu Ordnungswidrigkeiten.

Die Benutzung unzulässiger Abschaltvorrichtungen wird damit nicht sanktioniert. Denn die Norm bestraft nur das Nichtvorhandensein der geforderten Bescheinigungen, nicht deren rechtswidrige Erlangung.

Selbst wenn man dies entgegen des eindeutigen Wortlauts der Norm anders sehen würde, ist der Sanktionsrahmen viel zu niedrig, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Die höchstmögliche Sanktion besteht in der Verhängung eines Bußgeldes von maximal 5.000 € (§ 37 Abs. 1 und 2 EG-FGV i.V.m. §§ 23, 24 StVG). Im Falle eines Verstoßes gegen die Vorgaben für die Erteilung der Typgenehmigung kann es bei den in großer Zahl betroffenen Autofahrern zu Schäden in Millionenhöhe kommen. Viel schlimmer noch sind die durch erhöhte Stickstoffdioxidwerte entstehenden Gesundheitsrisiken. Ein Bußgeld in Höhe von maximal 5000 € ist keine abschreckende Sanktion, zumal es wegen des begrenzten Anwendungsbereichs auf das illegale Verwenden einer Abschaltvorrichtung ehemals nicht anwendbar ist.

c) Straftatbestände

Das deutsche Recht kennt kein Unternehmensstrafrecht. Das Strafrecht ist an die Handlung einer natürlichen Person gebunden.

Im Falle von Abgasmanipulationen können sich einzelne natürliche Personen wegen eines Betruges nach § 263 StGB strafbar machen.

§ 263 Abs. 1 StGB lautet wie folgt:

(1) Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch beschädigt, dass er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Nach § 263 Abs. 3 StGB erhöht sich der Strafraum von mindestens sechs Monate auf bis zu zehn Jahre, wenn der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung von Urkundenfälschung oder Betrug verbunden hat (Nr. 1), einen Vermögensverlust großen Ausmaßes herbeiführt.

Eine individuelle Beweisbarkeit und Zurechenbarkeit wird aber nur in seltenen Fällen gelingen. Voraussetzung für die Strafbarkeit, die Tat ist ein Vorsatzdelikt, ist der Nachweis des persönlichen Wissens um den Einsatz der Abschalttechnik. Zurechnungen des Verhaltens Dritter, wie bei einem Unternehmensstrafrecht, kennt das (individuelle) Schuldstrafrecht nicht. Das Strafrecht bietet daher keinen Sanktionsmechanismus, mit dem sich Abgasmanipulationen „wirksam“ (so die Anforderung des Unionsrechts) verhindern ließen.¹⁴

d) Ordnungswidrigkeiten nach OWiG

Nichts anderes gilt im Ergebnis für das allgemeine Ordnungswidrigkeitsrecht.

aa) § 30 OWiG

Nach § 30 OWiG haftet das Unternehmen für die fehlerhafte Handlung einer Person.

Nach § 30 OWiG kann gegen eine juristische Person oder eine Personenvereinigung eine Geldbuße festgesetzt werden, wenn eine in § 30 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 OWiG bezeichnete Person, eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, durch die Pflichten, welche die juristische Person oder die Personenvereinigung treffen, verletzt worden sind oder die juristische Person oder die Personenvereinigung bereichert worden ist oder werden sollte.

¹⁴ So im Ergebnis auch für das Deliktsrecht *Riehm*, „Dieselgate“ und das Deliktsrecht, DAR 2016, 12 – 16, vgl. zur zivilrechtlichen Rechtslage auch *Heimgärtner*, Handlungsvorschlag zum Vorgehen im Rahmen der Sachmängelhaftung bzgl. der von den Manipulationsvorwürfen betroffenen VW-Dieselfahrzeuge (Verbrauchsgüterkauf), DAR 2015, 622 – 624 und *Nugel/Thiele*, Dieselgate – eine erste rechtliche Bewertung, VRR 2015, Blitzausgabe Nr. 1, 1 – 13; *Steenbuck*, Die Rechte der Käufer von Fahrzeugen mit überhöhten Abgaswerten, MDR 2016, 185 – 190.

Die in § 30 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 OWiG bezeichneten Personen sind solche, die Führungspositionen der juristischen Person oder Personengesellschaft innehaben (z.B. Geschäftsführer, Vorstände, vertretungsberechtigte Gesellschafter).

Nach § 30 Abs. 2 OWiG beträgt die Geldbuße im Falle einer vorsätzlichen Straftat bis zu zehn Millionen Euro, im Falle einer fahrlässigen Straftat bis zu fünf Millionen Euro. Im Falle einer Ordnungswidrigkeit bestimmt sich das Höchstmaß der Geldbuße nach dem für die Ordnungswidrigkeit angedrohten Höchstmaß der Geldbuße. Verweist das Gesetz auf diese Vorschrift, so verzehnfacht sich das Höchstmaß der Geldbuße nach Satz 2 für die im Gesetz bezeichneten Tatbestände. Nach § 30 Abs. 3 OWiG findet § 17 Abs. 4 OWiG Anwendung. Nach dieser Norm soll die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden.

Gleichwohl ist auch durch § 30 OWiG keine ausreichende Sanktionsmöglichkeit gegeben.

Nach der Gesetzesbegründung¹⁵ soll durch § 30 OWiG eine Gleichstellung von natürlichen und juristischen Personen erreicht werden. Die juristische Person soll nicht allein die ihr obliegenden Vorteile verspüren, ohne nachteiligen Wirkungen ausgesetzt zu sein. Werden die rechtswidrig erlangten Gewinne abgeschöpft, soll der Anreiz zur Erzielung solcher Gewinne genommen werden.

In einer schlichten Gewinnabschöpfung liegt aber keine ausreichende Sanktion. Wird dem Täter lediglich das genommen, was er vorher rechtswidrig erlangt hat, erleidet der Täter keine wirksamen Nachteile. Er kann immer wieder versuchen, sich rechtswidrig einen Vorteil zu verschaffen. Nach dem Prinzip „Irgendwann wird’s schon klappen“ kann er darauf hoffen, dass sein rechtswidriges Verhalten nicht entdeckt wird und er seinen erlangten Vorteil behalten kann.

Selbst wenn man dies anders beurteilt, setzt auch § 30 OWiG den Nachweis einer strafrechtlich relevanten Handlung einer Individualperson voraus. Die Norm beschränkt den Täterkreis sogar von vornherein auf Personen der Führungsebene.

¹⁵ BT-Drs. V/1269, S. 59.

§ 30 OWiG ermöglicht damit zwar die Verhängung einer Geldbuße gegenüber einer juristischen Person, weist aber die gleiche Schwächen auf wie individuelle und im Ergebnis kaum nachweisbare Strafbarkeitsregelungen, die nur natürliche Personen treffen.

bb) § 130 OWiG

Nach § 130 OWiG handelt ordnungswidrig, wer als Inhaber eines Betriebes oder Unternehmens vorsätzlich oder fahrlässig die Aufsichtsmaßnahmen unterlässt, die erforderlich sind, um in dem Betrieb oder Unternehmen Zuwiderhandlungen gegen Pflichten zu verhindern, die den Inhaber treffen und deren Verletzung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist, wenn eine solche Zuwiderhandlung begangen wird, die durch gehörige Aufsicht verhindert oder wesentlich erschwert worden wäre. Zu den erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen gehört die Bestellung, sorgfältige Auswahl und Überwachung von Aufsichtspersonen. Nach § 130 Abs. 3 OWiG kann die Ordnungswidrigkeit, wenn die Pflichtverletzung mit Strafe bedroht ist, mit einer Geldbuße bis zu einer Million Euro geahndet werden. Ist die Pflichtverletzung mit Geldbuße bedroht, so bestimmt sich das Höchstmaß der Geldbuße wegen der Aufsichtspflichtverletzung nach dem für die Pflichtverletzung angedrohten Höchstmaß der Geldbuße.

Die Vorschrift will sicherstellen, dass in Unternehmen Vorkehrungen gegen die Begehung betriebsbezogener Zuwiderhandlungen getroffen werden.¹⁶ Ist der Tatbestand des § 130 Abs. 1 OWiG erfüllt, besteht eine Durchgriffsmöglichkeit auf das Unternehmen nach § 30 OWiG. Ein Verstoß gegen die Aufsichtspflicht ist eine betriebsbezogene Ordnungswidrigkeit im Sinne dieser Vorschrift.¹⁷ Somit erfolgt letztlich eine Bußgeldzahlungsverpflichtung des Unternehmens selbst.

Auch § 130 Abs. 1 OWiG stellt keine befriedigende Sanktionsmöglichkeit dar. Der objektive Tatbestand setzt ein Unterlassen derjenigen Aufsichtsmaßnahmen voraus, die erforderlich und zumutbar sind, um der Gefahr von Zuwiderhandlungen gegen betriebs- und unternehmensbezogene Pflichten zu begegnen.¹⁸ Die Anforderungen an die „Erforderlichkeit“ und an die „Zumutbarkeit“ richten sich nach den Gegebenheiten des Einzelfalles. Durch das Einstellen ordentlich ausgewählter Aufsichtspersonen können etwa ausreichende Aufsichtsmaßnahmen getroffen werden. Damit eine Handlung „erforderlich“ wird, muss überhaupt eine Gefahr für den Handlungsverpflichteten erkennbar gewesen sein. Der Nachweis, dass dies der Fall war, wird nur äußerst

¹⁶ Siehe dazu auch *Altmeyen*, Haftung für Delikte "aus dem Unternehmen", dargestellt am Fall "Dieselgate", ZIP 2016, 97 – 103.

¹⁷ *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 4. Aufl., 2016, § 130 Rn. 1.

¹⁸ *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 4. Aufl., 2016, § 130 Rn. 38.

schwer zu erbringen sein. Wie auch im Strafrecht, knüpft die spätere durch § 130 OWiG ausgelöste Sanktion an die Handlung einer Person an und nicht an eine Handlung des Unternehmens selbst. § 130 OWiG ist insofern nur eine Überleitungsnorm. Die ordnungswidrige Handlung kann allein von einer Person begangen werden. Allein das dadurch zu zahlende Bußgeld wird dem Unternehmen auferlegt.

Auch durch § 130 Abs. 1 OWiG entsteht daher keine wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionsmöglichkeit.

IV. Verordnung (EG) Nr. 715/2007

Die VO 715/2007 legt gemeinsame technische Vorschriften für die Typgenehmigung von Fahrzeugen und Ersatzteilen wie emissionsmindernde Einrichtungen für den Austausch hinsichtlich ihrer Schadstoffemissionen fest, vgl. Art. 1 Abs. 1 VO 715/2007. Sie gilt für Kraftfahrzeuge, die für die Personenbeförderung oder zum Gütertransport bestimmt sind, aber nicht mehr als 2.610 kg wiegen (vgl. Art. 2 Abs. 1 VO 715/2007 i.V.m. Anhang II der Richtlinie 70/156/EWG). Die Verordnung gilt, mit wenigen Ausnahmen¹⁹, seit dem 3. Januar 2009.

Die Verordnung ist in allen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. Ein weiterer Umsetzungsakt ist nicht erforderlich, vgl. Art. 288 Abs. 2 AEUV. Die Hersteller müssen sich also unmittelbar an die Vorgaben der Verordnung halten.

1. Ziel der VO 715/2007

Die VO 715/2007 wurde nach ihrem 1. Erwägungsgrund erlassen, um die technischen Vorschriften für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich ihrer Emissionen zu harmonisieren. So soll vermieden werden, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften erlassen, es soll ein hohes Umweltschutzniveau sichergestellt werden.

Ein solches einheitliches Verfahren für die Messung des Kraftstoffverbrauchs und des Kohlendioxidemissionen von Fahrzeugen ist nach dem Erwägungsgrund 17 der VO 715/2007 notwendig, um zu verhindern, dass zwischen den Mitgliedstaaten technische Handelshemmnisse entstehen. Es ist auch notwendig, um zu gewährleisten, dass die Verbraucher und Anwender objektive und genaue Informationen erhalten.

¹⁹ Vgl. Art. 10 Abs. 1 und Art. 12; diese gelten ab dem 2. Juli 2007 (Art. 18 VO 715/2007).

2. Pflichten des Herstellers

Nach Art. 4 Abs. 1 S. 1 VO 715/2007 muss der Hersteller nachweisen, dass alle von ihm verkauften, zugelassenen oder in der Gemeinschaft in Betrieb genommenen Neufahrzeuge über eine Typgenehmigung gemäß dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen verfügen.

Erforderlich für diesen Nachweis ist nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 VO 715/2007 die Pflicht, dass die in Anhang I und in den in Art. 5 genannten Durchführungsmaßnahmen festgelegten Grenzwerte eingehalten werden.

Die Grenzwerte werden anhand verschiedener Tabellen zu Euro 5 und Euro 6 wiedergegeben. Sie lauten wie folgt:

ANHANG I

EMISSIONSGRENZWERTE

Tabelle 1

Euro-5-Emissionsgrenzwerte

Fahrzeug- klasse	Gruppe	Bezugsmasse (RM) (kg)	Grenzwerte													
			Masse des Kohlenmonoxids (CO)		Masse der gesamten Kohlenwasserstoffe (THC)		Masse der Nichtmethankohlenwasserstoffe (NMHC)		Masse der Stickstoffoxide (NO _x)		Summe der Massen der gesamten Kohlenwasserstoffe und der Stickstoffoxide (THC + NO _x)		Partikelmasse (PM)		Partikelzahl ⁽¹⁾ (P)	
			L ₁ (mg/km)		L ₂ (mg/km)		L ₃ (mg/km)		L ₄ (mg/km)		L ₃ + L ₄ (mg/km)		L ₅ (mg/km)		L ₆ (#/km)	
			PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI ⁽²⁾	CI	PI	CI
M	—	Alle	1 000	500	100	—	68	—	60	180	—	230	5,0	5,0		
N ₁	I	RM ≤ 1 305	1 000	500	100	—	68	—	60	180	—	230	5,0	5,0		
	II	1 305 < RM ≤ 1 760	1 810	630	130	—	90	—	75	235	—	295	5,0	5,0		
	III	1 760 < RM	2 270	740	160	—	108	—	82	280	—	350	5,0	5,0		
N ₂			2 270	740	160	—	108	—	82	280	—	350	5,0	5,0		

Erläuterung: PI = Fremdzündungsmotor, CI = Selbstzündungsmotor.

(¹) Ein Grenzwert für die Partikelzahl wird so rasch wie möglich, spätestens zum Inkrafttreten der Euro-6-Norm festgelegt.

(²) Die Grenzwerte für die Partikelmasse für Fremdzündungsmotoren gelten nur für Fahrzeuge mit Direkteinspritzung.

Tabelle 2
Euro-6-Emissionsgrenzwerte

Fahrzeug- klasse	Gruppe	Bezugsmasse (RM) (kg)	Grenzwerte													
			Masse des Kohlenmonoxids (CO)		Masse der Kohlenwasserstoffe insgesamt (THC)		Masse der Nichtmethankohlenwasserstoffe (NMHC)		Masse der Stickstoffoxide (NO _x)		Summe der Massen der Kohlenwasserstoffe und der Stickstoffoxide (HC + NO _x)		Partikelmasse (PM)		Partikelzahl ⁽¹⁾ (PM)	
			L ₁ (mg/km)		L ₂ (mg/km)		L ₁ (mg/km)		L ₄ (mg/km)		L ₂ + L ₄ (mg/km)		L ₁ (mg/km)		L ₆ (#/km)	
			PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI	CI	PI ⁽²⁾	CI	PI	CI
M	—	Alle	1 000	500	100	—	68	—	60	80	—	170	5,0	5,0		
N ₁	I	RM ≤ 1 305	1 000	500	100	—	68	—	60	80	—	170	5,0	5,0		
	II	1 305 < RM ≤ 1 760	1 810	630	130	—	90	—	75	105	—	195	5,0	5,0		
	III	1 760 < RM	2 270	740	160	—	108	—	82	125	—	215	5,0	5,0		
N ₂			2 270	740	160	—	108	—	82	125	—	215	5,0	5,0		

Erläuterung: PI = Fremdzündungsmotor, CI = Selbstzündungsmotor.

⁽¹⁾ Ein Grenzwert für die Partikelzahl wird in diesem Stadium festgelegt.

⁽²⁾ Die Grenzwerte für die Partikelmasse für Fremdzündungsmotoren gelten nur für Fahrzeuge mit Direkteinspritzung.

Nach Art. 4 Abs. 2 VO 715/2007 muss der Hersteller sicherstellen, dass die Typpenehmigungsverfahren zur Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion, der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge beachtet werden.

Art. 5 Abs. 1 VO 715/2007 verpflichtet den Hersteller das Fahrzeug so auszurüsten, dass die Bauteile, die das Emissionsverhalten voraussichtlich beeinflussen, so konstruiert, gefertigt und montiert sind, dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen der Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen entspricht.

Art. 5 Abs. 2 VO 715/2007 verbietet die Verwendung von Abschaltvorrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern.

Eine „Abschaltvorrichtung“ ist nach Art. 3 Nr. 10 VP 715/2007 ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebe- gang, 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.

Eine Software, bei deren Verwendung im Testbetrieb geringere Abgasemissionen erreicht werden, stellt eine solche Abschaltvorrichtung im Sinne des Art. 3 Nr. 3 und Art. 5 Abs. 2 VO 715/2007 dar, weil es die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems verringert.

Ein Abweichen von dem Verbot des Art. 5 Abs. 2 VO 715/2007 ist nur dann möglich, wenn die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten (Art. 5 Abs. 2 lit. a) VO 715/2007). Damit ist ein unmittelbar drohender Motorschaden gemeint, durch den das Fahrzeug nicht mehr sicher betrieben werden kann, nicht jedoch die Gewährleistung einer Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen.

Die Nutzung einer Abschaltvorrichtung ist auch dann zulässig, wenn die Einrichtung nicht länger arbeitet, als zum Anlass des Motors erforderlich ist (Art. 5 Abs. 2 lit. b) VO 715/2007) oder wenn die Bedingungen in den Verfahren zur Prüfung der Verdunstungsemissionen und der durchschnittlichen Auspuffemissionen im Wesentlichen enthalten sind (Art. 5 Abs. 2 lit. c) VO 715/2007).

3. Sanktionen bei Verstößen

Nach Art. 13 VO 715/2007 legen die Mitgliedstaaten für Verstöße von Herstellern gegen die Vorgaben der Verordnung Sanktionen fest. Zudem sollen die Mitgliedstaaten die zur Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen festlegen. Sie haben der Kommission hierüber Mitteilung bis zum 2. Januar 2009 zu machen, vgl. Art. 13 Abs. 1 S. 2 VO 715/2007. Die Sanktionen müssen, wie auch bei der RL 2007/46/EG, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, vgl. Art. 13 Abs. 1 S. 2 VO 715/2007.

Die Arten möglicher Verstöße regelt Art. 13 Abs. 2 VO 715/2007. Zu ihnen gehören Folgende:

- a) Abgabe falscher Erklärungen während des Genehmigungsverfahrens oder Verfahren, die zu einem Rückruf führen;
- b) Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge;

c) Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten;

d) Verwendung von Abschaltvorrichtungen

und

e) Verweigerung des Zugangs zu Informationen.

Auch wenn die Regelungen der VO 715/2007 aufgrund von Art. 288 Abs. 2 AEUV ohne weiteren nationalen Umsetzungsakt innerhalb der Mitgliedstaaten unmittelbar Geltung entfalten, gibt Art. 13 Abs. 1 VO 715/2007 den Mitgliedstaaten eine Pflicht zur Einführung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen auf. Die Verordnung ist daher, gleichsam wie ein gesetzlicher Umsetzungsauftrag, ausfüllungsbedürftig. Deutschland ist auch dieser Verpflichtung bis heute nicht nachgekommen. Es gilt insofern das bereits zu Art. 46 RL 2007/46/EG Ausgeführte.

Das deutsche Recht ist in Hinblick auf die Einführung von Sanktionen, die dem Maßstab des Unionsrechts genügen, defizitär.

V. Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008

Nach Art. 1 der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008 (nachfolgend: VO 692/2008) werden darin Maßnahmen zur Durchführung der Art. 4, 5 und 8 der VO 715/2007 festgelegt. Die Verordnung macht daher Vorgaben für die Hersteller, auch hinsichtlich der Verwendung von Abschaltvorrichtungen.

Nach Art. 3 Abs. 1 VO 692/2008 muss der Hersteller für den Erhalt der EG-Typgenehmigung nachweisen, 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. Außerdem gewährleistet der Hersteller die Übereinstimmung mit den technischen Daten der Bezugskraftstoffe gemäß Anhang IX der VO 692/2007. Die Fahrzeuge werden nach Art. 3 Abs. 2 VO 692/2007 gemäß Anhang I Abbildung I.2.4 geprüft. Die Abbildung macht Angaben bezüglich der einzelnen Prüfkomponenten.

Die Prüfbedingungen bezüglich der durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen (sog. Prüfung Typ 1) finden sich in Anhang III der VO 692/2008. Ziff. 2.1 des Anhangs III verweist auf Ziff. 5.3.1 der UN/ECE-Regelung Nr. 83.

Anhang IV macht Vorgaben zu den Emissionsdaten, die bei der Typgenehmigung für die Verkehrssicherheitsprüfung erforderlich sind.

Nach Art. 3 Abs. 5 VO 692/2008 ergreift der Hersteller technische Maßnahmen, 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.

Wichtige Vorgaben macht Art. 3 Abs. 6 VO 692/2008. Hiernach gewährleistet der Hersteller, dass die bei der Emissionsprüfung ermittelten Werte unter den in dieser Verordnung angegebenen Prüfbedingungen den geltenden Grenzwert nicht überschreiten.

Nach Art. 3 Abs. 7 VO 692/2008 entspricht der höchstzulässige Kohlenmonoxidgehalt der bei normaler Leerlaufdrehzahl emittierten Auspuffgase für die Prüfung Typ 2 (Prüfung der Emission von Kohlenmonoxid im Leerlauf nach Anhang IV, Anlage 1) den Angaben des Herstellers. Der maximale Gehalt an Kohlenmonoxid darf jedoch 0,3 Volumenprozent nicht überschreiten. Bei hoher Leerlaufdrehzahl darf der volumenbezogene Kohlenmonoxidgehalt der Abgase 0,2 % (Motordrehzahl mindestens $2\,000\text{ min}^{-1}$ und Lambda-Wert $1 \pm 0,03$ oder entsprechend den Angaben des Herstellers) nicht überschreiten.

Art. 3 Abs. 8 VO 692/2008 bestimmt, dass der Hersteller hinsichtlich der Prüfung Typ 3 (Prüfung der Gasemissionen aus dem Kurbelgehäuse) gemäß Anhang V gewährleistet, dass das Motorentlüftungssystem keine Gasemissionen aus dem Kurbelgehäuse in die Atmosphäre zulässt.

Die Prüfung Typ 6 zur Messung der Emissionen bei niedrigen Temperaturen gemäß Anhang VIII gilt nach Art. 3 Abs. 9 VO 692/2008 nicht für Dieselfahrzeuge. Bei der Beantragung einer Typgenehmigung müssen die Hersteller der Genehmigungsbehörde jedoch beweisen, dass die NO_x-Nachbehandlungseinrichtung nach einem Kaltstart bei -7 °C innerhalb von 400 Sekunden eine für das ordnungsgemäße Arbeiten ausreichend hohe Temperatur erreicht, wie in der Prüfung Typ 6 beschrieben.

Darüber hinaus macht der Hersteller der Genehmigungsbehörde Angaben zur Arbeitsweise des Abgasrückführungssystems (AGR), einschließlich ihres Funktionierens bei niedrigen Temperaturen. Diese Angaben umfassen auch eine Beschreibung etwaiger Auswirkungen auf die Emissionen. Die Genehmigungsbehörde erteilt keine Typgenehmigung, wenn die vorgelegten Angaben nicht hinreichend nachweisen, dass die Nachbehandlungseinrichtung tatsächlich innerhalb des genannten Zeitraums eine für das ordnungsgemäße Funktionieren ausreichend hohe Temperatur

erreicht. Auf Verlangen der Kommission legt die Genehmigungsbehörde Angaben zur Leistung der NO_x-Nachbehandlungseinrichtungen und des AGR-Systems bei niedrigen Temperaturen vor.

Die Hersteller sind nach Art. 4 Abs. 1 der VO 692/2008 verpflichtet, ihre Fahrzeuge mit einem Fahrzeugdiagnosesystem (On-Board-Diagnose [OBD]-System) auszustatten.

Das System soll nach Art. 4 Abs. 2 VO 692/2008 so ausgelegt, gebaut und im Fahrzeug installiert sein, dass es in der Lage ist, während der gesamten Lebensdauer des Fahrzeugs bestimmte Arten von Verschlechterungen oder Fehlfunktionen zu erkennen. Das System soll unter normalen Betriebsbedingungen den Vorschriften der Verordnung entsprechen, vgl. Art 4 Abs. 3 VO 692/2008.

Art. 4 Abs. 5 VO 692/2008 macht zwar keine direkten Vorgaben zu Abschaltvorrichtungen. Die Norm schreibt aber vor, dass durch den Hersteller gewährleistet werden muss, dass das OBD-System unter nach vernünftigem Ermessen vorhersehbaren Betriebsbedingungen den Anforderungen an die Leistung im Betrieb gemäß Anhang XI Anlage 1 Abschnitt 3 der Verordnung entspricht.

Der Hersteller muss bestimmte Daten, etwa solche zur Abgasrückführung oder zum Stickoxid-Nachbehandlungssystem für nationale Behörden und unabhängige Marktteilnehmer leicht und unverzüglich ohne jede Verschlüsselung zugänglich machen, vgl. Art. 4 Abs. 6 VO 692/2008.

Art. 4 Abs. 7 VO 691/2008 macht den Zeitpunkt einer Genehmigung nach Euro-6-Emissionsnorm von der Einführung der OBD-Schwellenwerte abhängig. Dies gilt allerdings nicht für Dieselfahrzeuge. Für diese gelten die OBD-Schwellenwerte gemäß Anhang XI Absatz 2.3.2.

Art. 5 VO 691/2008 macht genaue Vorgaben zum Antragsverfahren auf EG-Typgenehmigung hinsichtlich der Emissionen und des Zugangs zu Reparatur- und Wartungsinformationen.

Art. 10 VO 691/2008 verpflichtet den Hersteller zum Einbau emissionsmindernder Einrichtungen, wie etwa Katalysatoren oder Partikelfiltern.

Die Vorgaben der Durchführungsverordnung gelten unmittelbar gegenüber den Herstellern.

Eines Umsetzungsaktes bedarf es nicht.

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

Die Regelung Nr. 83 findet für alle Personenkraftwagen Anwendung (vgl. Ziff. 1.1 der Regelung Nr. 83).

Wie erläutert, enthält die Verordnung 715/2007 die Grundvorschriften für die Typgenehmigung. In der ergänzenden Verordnung 692/2008 sind Durchführungsvorschriften dazu festgelegt. So ist in Tabelle I.2.4 des Anhangs I der VO 692/2008 geregelt, welches Prüfverfahren die unterschiedlichen Fahrzeugklassen durchlaufen müssen. Für die Messung der durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen (Prüfung Typ 1) ist der Anhang III relevant. Dieser sieht über einen Verweis auf Ziff. 5.3.1 und Anhang IV der UN/ECE/Regelung Nr. 83 ein Laborprüfverfahren vor. Anhang IV wurde mittlerweile durch Anhang IV a ersetzt.²⁰ In diesem ist das Prüfverfahren hinsichtlich der Abgasemissionen geregelt.

Während die verschiedenen Richtlinien und Verordnungen eher generelle Vorgaben bezüglich der Prüfungen machen, werden in Anhang IV a der Regelung Nr. 83 detaillierte Vorgaben hinsichtlich des Prüfverfahrens gemacht. So wird etwa vorgegeben, wie das Fahrzeug auf dem Prüfstand auszurichten ist. Zudem verlangt Anhang IV a der Regelung Nr. 83 die Prüfung in verschiedenen Fahrmodi, etwa einem inner- und außerstädtischem Modus. Die Regelung lässt keine Spielräume für abweichende Prüfverfahren.

VII. Stand der Umsetzung im deutschen Verwaltungsvollzug

Nicht nur die Umsetzung verbindlicher Vorgaben des Unionsrechts weist, wie hinsichtlich der Pflicht zur Regelung von Sanktionen ausgeführt, Defizite auf, auch der Vollzug bestehender Rechtsvorschriften zur Einhaltung der Typgenehmigungsvorschriften in oberen und obersten Bundesbehörden entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat im April 2016 den „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen““ vorgelegt. Soweit bekannt, folgt das KBA diesem Bericht. Darin stellte das BMVI auf S. 128 fest, dass

²⁰ Dieser Anhang IV a beginnt auf Seite 71 der Regelung.

„alle Hersteller der Gruppe II die Wirksamkeit ihres Emissionskontrollsystems an Fahr- und Umweltbedingungen anpassen). Dieses entspricht einer Abschaltvorrichtung gemäß der Definition in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007“.

Der Bericht führt weiter aus, dass alle Hersteller der Gruppe II die Wirksamkeit ihres Emissionskontrollsystems an Fahr- und Umweltbedingungen anpassten. Dies entspräche einer Abschaltvorrichtung gemäß der Definition in Art. 3 VO 15/2007. Die Hersteller begründeten die Zulässigkeit auf Basis der Ausnahme des Art. 5 Abs. 2 VO 715/2007 mit Maßnahmen zum Motorschutz oder zum sicheren Betrieb des Fahrzeugs. Bei einem Teil der Fahrzeugtypen bestünden seitens der Untersuchungskommission des BMVI allerdings Zweifel hinsichtlich der Zulässigkeit der verwendeten Abschaltvorrichtungen (s. S. 128).

In dem Bericht heißt es weiter:

„Die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 enthält einerseits den unbestimmten Begriff der „normalen Betriebsbedingungen“ und andererseits auslegungsfähige Ausnahmemöglichkeiten für Abschaltvorrichtungen, insbesondere hinsichtlich des Motorschutzes. Insbesondere der Ausnahmetatbestand des Motorschutzes eröffnet den Herstellern einen Handlungsspielraum bei der Anwendung von Abschaltvorrichtungen.“

(s. S. 128 des Berichts)

Dies begründet das BMVI zum einen damit, dass es dem Ausnahmetatbestand des Motorschutzes an „hinreichender Konkretisierung und rechtsstaatlicher Bestimmtheit“ mangle (Bericht, S. 122). Konsequenz „dieser Unschärfe der europäischen Regelung“ (Bericht, S. 123) sei, dass

„unter Berufung auf den Motorschutz die Verwendung von Abschaltvorrichtungen letztlich stets dann gerechtfertigt werden könnte, wenn von Seiten des Fahrzeugherstellers nachvollziehbar dargestellt wird, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor Schaden droht, sei dieser auch noch so klein“.

Eine solche Auslegung der Vorgaben hat keine rechtliche Grundlage.

Im Einzelnen:

1. Wortlaut der Norm

Art. 5 Abs. 2 lit. a) VO 715/2007 lässt die Verwendung von Abschaltvorrichtungen zu, wenn

„die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten“.

Dies bedeutet zunächst, dass die durch eine Abschaltvorrichtung vorgenommenen Anpassungen an die jeweiligen Betriebsbedingungen notwendig sein müssen, um den Motor vor Beschädigung zu schützen.

Notwendig sind sie nur dann, wenn es keine anderen Lösungen gibt, um die Gefahr einer Motorbeschädigung zu beseitigen. Die Existenz von jedenfalls auf dem US-Markt vorhandenen Motoren, die eine derartige Abschaltvorrichtung nicht enthalten, beweist, dass die Verwendung der Abschaltvorrichtung nicht zwingend notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung zu schützen.²¹

Bestätigt wird dieses Ergebnis dadurch, dass der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 lit. a) VO 715/2007 nicht von *Motorschutz* spricht, sondern von einem *Schutz vor Beschädigung oder Unfall*.

Damit wird die Beschädigung des Motors in einen Rang gehoben, der dem des Unfalls entspricht. Dies ist mit einem unmittelbar drohenden Motorschaden gleichzusetzen. Ein Motorschutz, der mit einem bloßen Verschleißschutz zu vergleichen ist, ist damit unvereinbar.

Der sogenannte „Motorschutz“ wird durch Kraftfahrzeughersteller u.a. damit gerechtfertigt wird, dass die Haltbarkeit der Fahrzeuge bis zu einer Laufleistung von mindestens 160.000 km sicherzustellen sei. Diese Anforderung folgt aus Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 VO 715/2007. Darin ist geregelt, dass die von dem Hersteller ergriffenen technischen Maßnahmen sicherstellen müssen,

„dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Fahrzeuges bei normalen Nutzungsbedingungen entsprechend dieser Verordnung wirkungsvoll begrenzt werden (...). Die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernde Einrichtungen ist über eine Laufleistung von 160.000 km zu prüfen“.

Die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen ist somit bei normalen Nutzungsbedingungen über eine Laufleistung von 160.000 km sicherzustellen. Es hätte eine Umkehrung der Verordnung in ihr Gegenteil zur Folge, wenn man argumentiert, dass man die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems selbst bei in Deutschland üblichen Außentemperaturen beeinflussen

²¹ Dazu und im Folgenden auch *Klinger*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Zulässigkeit der Verwendung von Abschaltvorrichtungen bei Emissionskontrollsystemen von Personenkraftwagen, März 2016, erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

müsse, um die Dauerhaltbarkeit gewährleisten zu können. Das Emissionskontrollsystem soll gerade bei normalen Nutzungsbedingungen mit vollem Wirkungsgrad funktionieren und dies über 160.000 km. Die gesetzliche Regelung will gerade verhindern, dass das System zu bestimmten Jahreszeiten nur noch eingeschränkt funktioniert.

Mit einer zwingenden Notwendigkeit, den Motor vor Beschädigungen zu schützen, hat ein bloßer Motorschutz nach dem Wortlaut der gesetzlichen Regelung somit nichts zu tun.

Nichts anderes gilt für die Auslegung des Begriffs „normale Betriebsbedingungen“. Das BMVI bemängelt im Untersuchungsbericht, S. 122 insofern, dass es bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der VO 715/2007

„angezeigt gewesen (wäre), dass der europäische Gesetzgeber das Tatbestandsmerkmal der „normalen Betriebsbedingungen“ präzisiert und dargelegt hätte, was er hierunter verstanden wissen will“.

Die Schwierigkeiten des BMVI sind unter Berücksichtigung der Tatsache, dass einige Fahrzeughersteller eine Abschaltvorrichtung bereits bei Temperaturen von unter 20 Grad anwenden, nicht wirklich verständlich. Denn dass unter „normalen Betriebsbedingungen“ diejenigen Bedingungen zu zählen sind, die in den vier in Deutschland bekannten Jahreszeiten üblicherweise nach den Außentemperaturen auftreten, erfordert keine vertieften Rechtskenntnisse und bedarf erst Recht keiner Klarstellung der Europäischen Union.

2. Systematik der Regelung

Das bereits nach dem Wortlaut der Verordnung gefundene Ergebnis wird durch die systematische Stellung der Norm innerhalb der Verordnung und durch die Systematik ähnlicher Regelungen in anderen Normwerken der Europäischen Union gestützt.

Zunächst ergibt sich dies aus den Erwägungsgründen der VO 715/2007.

Nach dem 5. Erwägungsgrund dient diese dazu, die Ziele der EU für die Luftqualität zu erreichen, was voraussetzt, dass fortwährende Bemühungen zur Senkung von Kraftfahrzeugemissionen erforderlich sind. Nach dem 6. Erwägungsgrund ist zur Verbesserung der Luftqualität und zur Einhaltung der Luftverschmutzungsgrenzwerte insbesondere eine erhebliche Minderung der Stickstoffoxidemissionen bei Dieselfahrzeugen erforderlich. Dabei ist es notwendig, in der Euro-6-

Stufe ambitionierte Grenzwerte zu erreichen, ohne die Vorteile des Dieselmotors beim Kraftstoffverbrauch und bei der Kohlenwasserstoff- und Kohlenmonoxidemissionen aufgeben zu müssen.

Dies bedeutet, dass die Zulässigkeit einer Abschaltvorrichtung nur unter sehr engen Bedingungen in Betracht kommt. Die in Art. 5 Abs. 2 lit. a) geregelte Ausnahmvorschrift ist – wie jede Ausnahme – eng zu interpretieren. Da die VO 715/2007 dem Ziel dient, die Einhaltung der Luftverschmutzungsgrenzwerte zu befördern, kann dies dann nicht der Fall sein, wenn schon bei in Deutschland normalen Außentemperaturen der Wirkungsgrad durch eine Abschaltvorrichtung deutlich reduziert wird.

Vielmehr ist es so, dass – wie Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung zeigt – die Emissionen „bei normalen Nutzungsbedingungen“ [„in normal use“] wirkungsvoll begrenzt werden sollen. Bei einer Abschaltvorrichtung, die darauf reagiert, dass eine normale Nutzungsbedingung (etwa der Betrieb während der Wintermonate) zu einer Wirkungsgradminderung führt, arbeitet das System nicht „bei normalen Nutzungsbedingungen“.

Dass das Fahrzeug „unter normalen Betriebsbedingungen“ [„in normal use“] der Verordnung entsprechen muss, ergibt sich ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 VO 715/2007. Die Arbeit unter normalen Betriebsbedingungen kann daher kein Grund sein, die Wirksamkeit eines Emissionskontrollsystems zu verringern.

Rechtssystematisch folgt dies auch aus vergleichbaren Regelungen für andere Fahrzeugbauteile. So wählen die Regelungen zu den Bremsen eines Fahrzeugs (EU-Regulierung 98/12/EG für Bremssysteme), zu den Ersatzrädern (§ 36a StVZO), zu den Türen (RL 70/387/EWG) und zu den Isofix-Verankerungen der Kindersitze (Regelung Nr. 14 UNECE) den Begriff der „betriebsüblichen Beanspruchung“, der mit den „normalen Betriebsbedingungen“ gleichzusetzen ist. Niemand würde ernsthaft argumentieren, dass eine Abschaltvorrichtung zulässig sei, die bei niedrigen Temperaturen den Wirkungsgrad der Bremsen verringert oder das Schließsystem der Türen verändert. Eine Rechtfertigung dafür, dass etwa der Wirkungsgrad der Bremse bei einer Temperatur von unter 5 Grad verringert wird, um eine Haltbarkeit der Bremse bis zu einer Laufleistung von 160.000 km zu gewährleisten, könnte nicht ernsthaft vorgebracht werden.

Insofern ist auch die Ansicht des BMVI nicht nachvollziehbar, die VO 715/2007 beinhalte auslegungsfähige Ausnahmemöglichkeiten für Abschaltvorrichtungen, insbesondere hinsichtlich des Motorschutzes, und sei rechtsstaatlich nicht hinreichend bestimmt. Die Vorschrift lässt sich vielmehr mit herkömmlichen Rechtsgrundsätzen erfassen und ist ohne weiteres anwendungsfähig. Selbst wenn man der Rechtsauffassung des BMVI folgen würde, und die Auffassung vertritt, die

Vorschrift sei zu unbestimmt, müsste sie im Ergebnis unanwendbar bleiben, da sie rechtsstaatswidrig ist. Die Konsequenz wäre dann jedoch, dass es gar keine Ausnahme mehr gäbe, auf die sich die Fahrzeughersteller zur Rechtfertigung der Verwendung einer Abschaltvorrichtung berufen könnten. Auch diese naheliegende Schlussfolgerung verkennt der Untersuchungsbericht des BMVI.

3. Teleologie der Regelung

Nachdem die Auslegung des eindeutigen Wortlauts und die klare Systematik der Regelung bestätigte, dass eine Reduzierung des Wirkungsgrades aus Gründen des Motorschutzes unzulässig ist, bestätigt sich dies auch nach einer teleologischen Betrachtung.

Die VO 715/2007 dient dazu, die Einhaltung der Luftverschmutzungsgrenzwerte gewährleisten zu können. Es soll erreicht werden, dass die Ziele der EU für die Luftqualität erreicht werden können, so dass fortwährende Bemühungen zur Senkung von Kraftfahrzeugemissionen für erforderlich gehalten werden (Erwägungsgründe 5 und 6 der VO 715/2007).

Mit diesem Sinn ist es unvereinbar, wenn der Wirkungsgrad der Emissionsminderungssysteme zu bestimmten Jahreszeiten reduziert wird.

Wenn ein Hersteller die Dauerhaltbarkeit seiner emissionsmindernden Einrichtungen über eine Laufleistung von 160.000 km nicht gewährleisten kann, muss er zu anderen technischen Systemen greifen oder, wenn er dazu nicht in der Lage ist, von dem Bau derartiger Dieselmotoren absehen. Eine juristische Rechtfertigung, die Wirksamkeit geminderter Emissionskontrollsysteme zu beeinflussen, liegt darin nicht.

Dies entspricht im Ergebnis der Rechtsauffassung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags.²²

²² Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom PE 6-3000-8/15 vom 4.2.2016 mit dem Titel „Abschaltvorrichtung (Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007)“, S. 9.

VIII. Zusammenfassung

Das materielle Instrumentarium zur Umsetzung der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa ist im deutschen Recht vollständig vorhanden.

Nicht umgesetzt ist hingegen die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Normierung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen bei Verstößen gegen die Richtlinie 2007/46/EG bzw. der Verordnung (EG) Nr. 715/2007. Weder die durch das deutsche Recht zulässige Rücknahme der EG-Typgenehmigung noch die Vorschriften für einen Rückruf der betroffenen Kraftfahrzeuge stellen Sanktionen im Sinne der Norm dar, da sie keine über die Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes hinausgehende Sanktionswirkung entfalten. Wirksame Sanktionsmechanismen folgen auch nicht aus den Mitteln des Strafrechts, da das deutsche Recht kein Unternehmensstrafrecht kennt. Der grundsätzlich mögliche Schuldvorwurf gegenüber Individualpersonen ersetzt nicht die durch die Richtlinie und die Verordnung geforderten Sanktionen gegenüber dem Inhaber einer EG-Typgenehmigung und damit gegenüber den Kraftfahrzeugherstellern. Nichts anderes ergibt sich aus dem Recht der Ordnungswidrigkeiten, da abschreckende Sanktionen, wie sie nach §§ 30, 130 OWiG in Betracht kämen, an den Nachweis einer Strafbarkeit von Individualpersonen gebunden sind.

Neben der insoweit defizitären gesetzlichen Umsetzung von Sanktionsnormen im deutschen Recht ist auch die bisher praktizierte Umsetzung der zu untersuchenden Vorschriften in die Verwaltungspraxis rechtswidrig. Dies betrifft insbesondere die durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Untersuchungsbericht Volkswagen gewertete Zulässigkeit der Verwendung von Abschaltvorrichtungen durch sogenannte Thermofenster. Die dazu im Untersuchungsbericht Volkswagen zur Rechtfertigung dieser Praxis durch das Bundesministerium herangezogenen rechtlichen Argumente sind in gleich mehrfacher Hinsicht unzutreffend. In Anbetracht der Vielzahl der dem Untersuchungsbericht unterlaufenden Rechtsanwendungsfehler drängt sich der Verdacht auf, dass der Ergebniswunsch des Bundesministeriums einer objektiven Befassung im Weg stand.

(Prof. Dr. Remo Klinger)
Rechtsanwalt