



Ausarbeitung

Fragen zur Auslegung des § 19 StVZO

Erlöschen von Betriebserlaubnis bzw. EG-Typgenehmigung

Fragen zur Auslegung des § 19 StVZO

Erlöschen von Betriebserlaubnis bzw. EG-Typgenehmigung

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 008/18
Abschluss der Arbeit: 2. Februar 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Überblick	4
2.	Betriebserlaubnis – EG-Typgenehmigung – Zulassung	5
3.	Was meint „Erlöschen“ der Betriebserlaubnis bzw. EG-Typgenehmigung?	7
4.	Was ist unter einer „Verschlechterung des Abgasverhaltens“ zu verstehen? Gehört die Erhöhung der Kohlendioxidemissionen dazu?	9
5.	Was bedeutet „Vornahme von Änderungen“? Gehört ein staatlich angeordnetes Softwareupdate des Herstellers dazu?	11
6.	Literaturverzeichnis	13

1. Überblick

Werden an einem Fahrzeug Änderungen vorgenommen, durch die das Abgasverhalten verschlechtert wird, erlischt gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO¹ die Betriebserlaubnis von Gesetzes wegen, ohne dass dies durch einen Verwaltungsakt festgestellt werden muss. Das Erlöschen hat zur Folge, dass das Fahrzeug nur noch in Betrieb genommen werden darf, um seine Vorschriftsmäßigkeit durch einen amtlichen Sachverständigen für den Kraftverkehr begutachten zu lassen. Ergibt die Begutachtung, dass das Fahrzeug trotz Änderung noch vorschriftsgemäß ist, wird eine neue Betriebserlaubnis erteilt. § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO dient also der Gewährleistung der Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs.

Dieser Zweck spricht dagegen, dass in der Erhöhung der Kohlendioxidemissionen eine „Verschlechterung des Abgasverhaltens“ im Sinne des § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO liegt. Denn Kohlendioxidemissionen unterliegen keinem Grenzwert und berühren damit nicht die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs. Gleichwohl ist die Auffassung vertreten worden, dass auch die Erhöhung von Kohlendioxidemissionen unter § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO fällt. Eine wirkliche Diskussion dieser Frage hat in Rechtsprechung und Literatur aber noch nicht stattgefunden.

Es erscheint ferner zweifelhaft, behördlich angeordnete Änderungen am Fahrzeug unter § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO zu subsumieren. In der behördlichen Anordnung steckt implizit nämlich bereits die Bestätigung, dass die vorzunehmende Änderung vorschriftsgemäß ist. Eine erneute amtliche Überprüfung des Fahrzeugs auf seine Vorschriftsmäßigkeit ergäbe daher wenig Sinn.

Eine EG-Typgenehmigung bewirkt, dass Fahrzeuge, deren Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ vom Hersteller bescheinigt wird, über eine Betriebserlaubnis verfügen. § 19 Abs. 7 StVZO stellt klar, dass auf diese von der Typgenehmigung ausgehende Betriebserlaubnis die gleichen Regeln Anwendung finden, die nach § 19 Abs. 2 bis 6 StVZO für nationale Betriebserlaubnisse gelten. Das heißt unter anderem, dass die von der EG-Typgenehmigung ausgehende Betriebserlaubniswirkung erlischt, wenn an einem Fahrzeug, das auf der Grundlage einer EG-Typgenehmigung hergestellt wurde, Änderungen im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO vorgenommen werden. Dies gilt nach richtiger, wenngleich nicht einhelliger Ansicht aber nur für das von den Änderungen betroffene Fahrzeug. Die EG-Typgenehmigung als solche wie auch die von ihr ausgehende Betriebserlaubniswirkung für nicht geänderte Fahrzeuge bleibt bestehen. Ansonsten könnte ein einzelner Halter durch Änderungen an seinem Fahrzeug die Betriebserlaubnis für alle Fahrzeuge der Serie zum Erlöschen bringen.

1 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), zuletzt geändert durch Verordnung vom 20. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3723).

2. Betriebserlaubnis – EG-Typgenehmigung – Zulassung

Die **Betriebserlaubnis** ist eine behördliche Bestätigung, dass ein Fahrzeug den einschlägigen Bauvorschriften entspricht.² Trotz der Bezeichnung „Betriebserlaubnis“ berechtigt sie als solche jedoch grundsätzlich noch nicht dazu, ein Kraftfahrzeug auf öffentlichen Straßen in Betrieb zu nehmen. Hierfür bedarf es vielmehr in der Regel noch der sog. Zulassung.³ Die Zulassung muss allerdings erteilt werden, wenn eine Betriebserlaubnis (und außerdem eine Haftpflichtversicherung) vorliegt.⁴

Es gibt verschiedene Arten von Betriebserlaubnissen, die Einzelbetriebserlaubnis nach § 21 StVZO, die Allgemeinen Betriebserlaubnis nach § 20 StVZO und die Einzelgenehmigung nach § 13 EG-FGV^{5, 6}. Die **EG-Typgenehmigung** vermittelt (was auch europarechtlich geboten ist⁷) ebenfalls einen Anspruch auf Zulassung und Inbetriebnahme.⁸ Aus der Perspektive des Europarechts ist sie eine weitere Form der Betriebserlaubnis⁹, vom deutschen Straßenverkehrszulassungsrechts

-
- 2 Vgl. § 2 Nr. 5 und 6 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. Juli 2017 (BGBl. I S. 3090), § 19 Abs. 1 Satz 1 bis 5 StVZO; ferner Dauer, in: König/Dauer, § 19 StVZO Rn. 2; Rebler, SVR 2010, S. 361 (362); ders., in: Ferner/Bachmeier/Müller, § 19 StVZO Rn. 1, 7.
 - 3 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 StVG, § 16 Abs. 1 StVZO, § 3 Abs. 1 Satz 1 FZV. – Zu den Ausnahmen siehe §§ 1, 3 Abs. 2 FZV.
 - 4 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 StVG, § 3 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 2 Nr. 5 und 6 FZV.
 - 5 EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV) vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 126), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. März 2017 (BGBl. I S. 522).
 - 6 Vgl. Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, § 19 StVZO Rn. 6; ders., SVR 2010, S. 361 (365 f.); Dauer, in: König/Dauer, § 19 StVZO Rn. 2 f. – Dass auch die Einzelgenehmigung eine Betriebserlaubnis ist, ergibt sich aus § 2 Nr. 6 FZV und 19 Abs. 1 Satz 6 StVZO.
 - 7 Vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 3, Art. 26 Abs. 1, 2 RICHTLINIE 2007/46/EG zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) vom 5. September 2007 (ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/1347 vom 13. Juli 2017 (ABl. L 192 vom 24.7.2017, S. 1).
 - 8 Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 StVG, § 3 Abs. 1 Satz 2 Fall 1 i.V.m. § 2 Nr. 4 FZV.
 - 9 Bei ihrer Einführung durch die Richtlinie 70/156/EWG vom 6. Februar 1970 (ABl. Nr. L 42 vom 23. Februar 1970, S. 1) wurde sie auch ausdrücklich als „EWG-Betriebserlaubnis“ bezeichnet (vgl. a.a.O. Art. 2 Buchstabe b). Die Umbenennung in „EG-Typgenehmigung“ erfolgte bei der Ablösung der Richtlinie 70/156/EWG durch die Richtlinie 2007/46/EG vom 5. September 2007, ohne dass diese geringere Erwartungen an Zulassung und Inbetriebnahme erhoben hätte als sie in der Richtlinie 70/156/EWG formuliert waren.

wird sie (daher) wie eine nationale Betriebserlaubnis behandelt¹⁰. Ausdruck dieser Form der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben ist § 19 Abs. 7 StVZO.¹¹

Der **Nachweis**, dass eine **Betriebserlaubnis** in Form einer Einzelbetriebserlaubnis nach § 21 StVZO oder Einzelgenehmigung nach § 13 EG-FGV vorliegt, ist **im Zulassungsverfahren** durch Vorlage der entsprechenden Bescheinigung zu führen.¹²

Bei der **Allgemeinen Betriebserlaubnis** nach § 20 StVZO ist hingegen nicht die Betriebserlaubnis als solche vorzulegen, sondern eine vom Hersteller ausgestellte „Datenbescheinigung“, aus der sich ergibt, dass das Fahrzeug mit dem genehmigten Typ übereinstimmt.¹³ Dies hat seinen Grund darin, dass sich die Allgemeine Betriebserlaubnis (anders als die Einzelbetriebserlaubnis und die Einzelgenehmigung) nicht unmittelbar auf das konkrete Fahrzeug bezieht, um dessen Zulassung es geht. Vielmehr handelt es sich um eine Typgenehmigung, mit der die Behörde dem Hersteller bescheinigt, dass der ihr zur Prüfung vorgestellte „Typ eines Fahrzeugs“ die einschlägigen Vorschriften und technischen Anforderungen erfüllt.¹⁴ Über die entscheidende Frage, ob die einzelnen auf der Grundlage der Typgenehmigung produzierten Fahrzeuge, dem Typ und damit den einschlägigen Vorschriften entsprechen, gibt sie keine Auskunft. Die Brücke zwischen Typ und Einzelfahrzeug schlägt erst der Hersteller mit der Datenbescheinigung, weshalb eine Allgemeine Betriebserlaubnis nur solchen Herstellern erteilt werden darf, „die Gewähr für zuverlässige Ausübung der dadurch verliehenen Befugnisse“ bieten¹⁵.

Ähnlich ist die Situation bei der **EG-Typgenehmigung**.¹⁶ Hier wird der für die Zulassung erforderliche Nachweis, dass das Fahrzeug dem genehmigten Typ entspricht, durch Vorlage einer vom Hersteller für jedes Fahrzeug auszustellenden „Übereinstimmungsbescheinigung“ erbracht.¹⁷

10 Vgl. Rebler, in: Ferner/Bachmeiner/Müller, § 19 StVZO Rn. 6; ders., SVR 2010, S. 361 (365 f.); Schröder, DVBl. 2017, S. 1193 ff.; Huppertz, NZV 2011, S. 172.

11 Eine alternative Form der Umsetzung wäre gewesen, die EG-Typgenehmigung schlicht zur Betriebserlaubnis im Sinne des deutschen Straßenverkehrszulassungsrechts zu erklären, wie es im Falle der Einzelgenehmigung (vgl. § 2 Nr. 6 FZV) getan wurde, aber eben nicht im Falle der EG-Typgenehmigung (vgl. § 2 Nr. 4 FZV).

12 Vgl. § 6 Abs. 3 Satz 3 FZV.

13 § 6 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 i.V.m. § 2 Nr. 5, 8 FZV, § 20 Abs. 3a Satz 3 StVZO. – Die Ausstellung und Vorlage einer Datenbescheinigung kann entbehrlich sein, wenn das Kraftfahrt-Bundesamt für den Fahrzeugtyp Typdaten zur Verfügung gestellt hat (vgl. § 6 Abs. 3 Satz 2 Fall 1 FZV i.V.m. § 20 Abs. 3a Satz 7 StVZO).

14 Vgl. § 2 Nr. 5 FZV, § 20 Abs. 1 Satz 1 StVZO.

15 § 20 Abs. 1 Satz 1 StVZO.

16 Vgl. § 2 Nr. 4 FGV sowie Art. 9 Richtlinie 2007/46/EG.

17 Vgl. § 6 Abs. 3 Satz 1, § 2 Nr. 7 FZV sowie Art. 26 Abs. 1 Unterabsatz 1, Art. 18 Abs. 1 Unterabsatz 1, Art. 3 Nr. 36 Richtlinie 2007/46/EG.

3. Was meint „Erlöschen“ der Betriebserlaubnis bzw. EG-Typgenehmigung?

Nach § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO „erlischt“ die Betriebserlaubnis in den dort genannten Fällen. Dies geschieht **unmittelbar kraft Gesetzes**, ohne dass es eines behördlichen *actus contrarius* bedürfte, der das Erlöschen anordnet oder feststellt.¹⁸

Die Folge des Erlöschens ist, dass das **Fahrzeug nicht mehr auf öffentlichen Straßen in Betrieb genommen** oder dessen Inbetriebnahme durch den Halter angeordnet oder zugelassen werden darf (§ 19 Abs. 5 Satz 1 StVZO). Eine Ausnahme sind Fahrten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erlangung einer neuen Betriebserlaubnis stehen oder die ein amtlicher Sachverständiger für den Kraftverkehr im Rahmen der Erstellung eines Gutachtens durchführt (§ 19 Abs. 5 Satz 3 und 5 StVZO). Dadurch wird dem Halter die Möglichkeit eröffnet, die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs amtlich begutachten zu lassen und (im Falle einer positiven Antwort) auf dieser Grundlage eine neue Betriebserlaubnis zu erwirken (§ 19 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 21 Abs. 1 Satz 2 bis 6 StVZO).

Der **Zweck des § 19 Abs. 2 StVZO** ist es also sicherzustellen, „dass ein zugelassenes Kraftfahrzeug, an dem ein Teil verändert wurde, nur und erst dann im öffentlichen Verkehr weiterbenutzt wird, wenn die zuständige Behörde festgestellt hat, dass das Fahrzeug auch in seinem veränderten Zustand den Beschaffenheitsvorschriften der StVZO entspricht, und wenn die Behörde aufgrund dieser Feststellungen eine neue Betriebserlaubnis erteilt hat“.¹⁹ Das Erlöschen der Betriebserlaubnis hat, so gesehen, nur einen vorläufigen Charakter: Der Betrieb des Fahrzeugs wird unter ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gestellt, bis sich die zuständige Behörde auf Antrag des Halters davon überzeugt hat, dass die an dem Fahrzeug vorgenommenen Änderungen nicht zu dessen Vorschriftswidrigkeit geführt haben.

Vor diesem Hintergrund ist es durchaus folgerichtig, dass das Erlöschen der Betriebserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO **nicht automatisch** auch zum **Erlöschen der Zulassung** führt²⁰. Diese ist ein eigenständiger Verwaltungsakt, der durch den Wegfall einer seiner Erteilungsvoraussetzungen (hier der Betriebserlaubnis) nicht ohne weiteres ungültig wird, sondern allenfalls rechtswidrig.²¹ Sollte sich das Fahrzeug aber bei der vom Halter veranlassten amtlichen Begutachtung tatsächlich als vorschriftswidrig erweisen, so kann die Zulassungsbehörde dem dadurch Rechnung tragen, dass sie dem Eigentümer oder Halter gemäß § 5 Abs. 1 FZV eine angemessene

18 Vgl. Dauer, in: König/Dauer, § 19 StVZO Rn. 5; Schröder, DBVl. 2017, S. 1193 (1200).

19 Rebler, VD 2016, S. 115 (116).

20 Dauer, in: König/Dauer, § 19 StVZO Rn. 14; Huppertz, SVR 2009, S. 321 (325); ders. NZV 2011, S. 172 (175); Rebler, SVR 2010, S. 453 (455); Schröder, DVBl. 2017, S. 1193 (1202).

21 Huppertz, SVR 2009, S. 321 (325); ders. NZV 2011, S. 172 (175); Rebler, SVR 2010, S. 361 (362 f.); ders., SVR 2010, S. 453 (455); unter Hinweis auf die Möglichkeit einer Betriebsuntersagung nach § 5 FZV; so auch Schröder, DVBl. 2017, S. 1193 (1202), der allerdings die Rechtswidrigkeit der Zulassung als Folge des Fortfalls der Betriebserlaubnis verneint.

Frist zur Beseitigung der Mängel setzt.²² Als *ultima ratio* erlaubt diese Vorschrift schließlich auch eine „Untersagung des Betriebs“, welche die Aufhebung der Zulassung enthält²³ und die allgemeinen Vorschriften über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten in § 48 f. VwVfG als *lex specialis* verdrängt²⁴.

Das Erlöschen der Betriebserlaubnis nach § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO bezieht sich stets **nur** auf das **Fahrzeug, an dem Änderungen vorgenommen wurden**. Im Falle der Allgemeinen Betriebserlaubnis nach § 20 StVZO erlischt sie also nicht bei Fahrzeugen der produzierten Serie, an denen überhaupt keine Änderungen vorgenommen wurden.²⁵ Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb auch diese Fahrzeuge einer amtlichen Begutachtung zum Zwecke der Überprüfung ihrer Vorschriftsgemäßheit unterzogen werden sollten. Das Erlöschen der Betriebserlaubnis würde in diesen Fällen nicht nur über das von § 19 Abs. 2 StVZO verfolgte Ziel weit hinauschießen, sondern wäre auch ein unverhältnismäßiger und damit nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Grundrechte von Halter und Hersteller.²⁶ Durch Änderungen an einem einzigen Fahrzeug könnte ein einzelner Halter die Betriebserlaubnis für alle Fahrzeuge des betroffenen Typs zum Erlöschen bringen.²⁷ Auch der Wortlaut des § 19 Abs. 2 StVZO erzwingt solch eine Auslegung nicht, kommt die Fahrzeugbezogenheit in Satz 1 („Betriebserlaubnis des Fahrzeugs“), an die wiederum Satz 2 („Sie“) anknüpft, doch hinreichend deutlich zum Ausdruck.

Nichts anderes kann nach richtiger Auffassung bei Fahrzeugen gelten, deren Betriebserlaubnis auf einer **EG-Typgenehmigung** beruht. Aus den gleichen Gründen wie bei der Allgemeinen Betriebserlaubnis erlischt durch Änderungen einzelner Fahrzeuge des genehmigten Typs nicht die Typgenehmigung in Gänze, sondern nur deren „Betriebserlaubniswirkung“ in Bezug auf die geänderten Fahrzeuge.²⁸ Die gegenteilige Auffassung²⁹ erklärt nicht, weshalb Änderungen an einem

22 Zu § 5 FZV als „Anschlussnorm“ zu § 19 Abs. 2 StVZO vgl. Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, § 19 StVZO Rn. 25, 60,

23 Vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1, § 14 Abs. 2 Satz 2 FZV; Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, § 19 StVZO Rn. 20.

24 Dauer, in: König/Dauer, § 5 FZV Rn. 6.

25 Vgl. KG, Beschluss vom 10. Oktober 1984 – 3 Ws (B) 105/84 –, VRS 67(1984), S. 466 (467): „Diese Allgemeine Betriebserlaubnis ist, soweit sie sich auf das Kraftrad des Betroffenen erstreckte (!), [...] nach § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO erloschen“.

26 Zumindest die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) wäre betroffen, beim Halter wäre ggf. sogar Art. 14 Abs. 1 GG, beim Hersteller, der die produzierten faktisch nicht mehr verkaufen könnte, an Art. 12 Abs. 1 GG zu denken.

27 So LG Braunschweig, Urteil vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 (055) –, BeckRS 2017, 122797, Rn. 96 mit Blick auf die EG-Typgenehmigung.

28 So LG Braunschweig, Urteil vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 (055) –, BeckRS 2017, 122797, Rn. 93 ff. mit eingehender Begründung; ferner VG Schleswig, Urteil vom 14. März 2017 – 3 A 33/17 –, BeckRS 2017, 107897 Rn. 20; Schröder, DVBl. 2017, S. 1193 (1199).

29 Sie vertritt Klinger, ZUR 2017, S. 131 (135 ff.), nicht aber das LG München II, Urteil vom 15. November 2016 – 12 O 1482/16 –, BeckRS 2016, 12448, Rn. 54, auf das sich Klinger beruft; denn das LG spricht vom Erlöschen der „Betriebserlaubnis für den Pkw“, nicht vom Erlöschen der Typgenehmigung.

Fahrzeug rechtlich nachteilige Auswirkungen auf die anderen Fahrzeuge des Typs haben können sollten.³⁰ Das wäre aber unvermeidlich, wenn § 19 Abs. 7 StVZO tatsächlich die „EG-Typgenehmigung“ als solche meinte.

4. Was ist unter einer „Verschlechterung des Abgasverhaltens“ zu verstehen? Gehört die Erhöhung der Kohlendioxidemissionen dazu?

Das Merkmal „Verschlechterung des Abgasverhaltens“ wird mit unterschiedlichen Formeln umschrieben. Diese reichen von „Erhöhung der Abgasemissionen“³¹, über Veränderungen, die „zu einer höheren als der in der Fahrzeugbetriebslaubnis genehmigten Emission führen“³², bis zu „sofern eine Verschlechterung des Abgas- [...]verhaltens gegenüber dem Zustand vor der durchgeführten Veränderung eintritt oder die zum Zeitpunkt der durchgeführten Änderung vorgeschriebenen Grenzwerte für die Abgas- [...]emissionen nicht eingehalten worden sind.“³³ Eine einheitliche und eindeutige Antwort, ob damit auch die (ausschließliche) Erhöhung der Kohlendioxidemissionen von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO erfasst wird, lässt sich mit ihrer Hilfe nicht gewinnen. Die einzige (apodiktische) Stellungnahme, die in der Literatur zu der Frage der Einbeziehung von Kohlendioxidemissionen in den Anwendungsbereich des § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO ausfindig gemacht werden konnte, hat ihre Einbeziehung bejaht.³⁴

a) Bei der weitesten Auslegung, die der Wortlaut der Norm zulässt, könnte unter „Verschlechterung des Abgasverhaltens“ jede mengenmäßige Erhöhung irgendeines vom Fahrzeug abgesonderten gasförmigen Stoffes verstanden werden. Dann würde die Erhöhung der Kohlendioxidemissionen unter § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO fallen. Das würde dann allerdings auch für die Erhöhung des Ausstoßes von Wasserdampf oder Sauerstoff gelten, also von Gasen, die mit Blick auf Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz unproblematisch sind. Eine so weite Auslegung der Norm würde über deren Zweck hinauschießen.

b) Der Zweck des § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO ist es, die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs sicherzustellen.³⁵ Nur für bestimmte Abgase sind Grenzwerte festgesetzt, die beim normalen Betrieb des Fahrzeugs nicht überschritten werden dürfen und somit die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs

30 Dass Klinger a.a.O. auf diesen Punkt nicht eingegangen ist, mag damit zusammenhängen, dass in dem von ihm beurteilten Fall, nämlich dem serienmäßigen Einbau verbotener Abschaltvorrichtungen durch VW, tatsächlich alle Fahrzeuge des Typs betroffen waren. Ob dieser Fall, in dem der Hersteller von vornherein vorschriftswidrige Fahrzeuge produziert, überhaupt, wie Klinger annimmt, eine „Änderung“ im Sinne des § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO darstellt bzw. wie eine solche zu behandeln ist, ist ebenfalls umstritten (ablehnend Schröder, DVBl. 2017, S. 1193 [1199 ff.]), kann hier aber dahin gestellt bleiben.

31 Dauer, in: König/Dauer, § 19 StVZO Rn. 9.

32 Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, § 19 StVZO Rn. 40; ders., VD 2016, S. 115 (121).

33 Huppertz NZV 2011, S. 172 (173).

34 Nämlich Konitzer/Wehrmeister S. 25.

35 Siehe oben bei 3.

berühren.³⁶ Kohlendioxid gehört nicht dazu. Der Kohlendioxidausstoß wird im Typgenehmigungsverfahren zwar ebenfalls gemessen und ist in der Übereinstimmungsbescheinigung anzugeben. Er ist für die Höhe der Kraftfahrzeugsteuer und die sog. Flottengrenzwerte, welche die Hersteller einhalten müssen, von Bedeutung. Für die rechtliche Zulässigkeit des einzelnen Fahrzeugs ist er hingegen irrelevant.³⁷ Eine am Zweck der Norm orientierte Auslegung würde also dafür sprechen, unter einer „Verschlechterung des Abgasverhaltens“ nur die Erhöhung des Ausstoßes solcher Abgase zu verstehen, für die ein für das Fahrzeug geltender Grenzwert festgesetzt ist.

c) Denkbar und jedenfalls vom Wortlaut noch erfasst wäre auch eine dritte Auslegungsvariante, die zwischen den beiden dargestellten liegt: Es genügt zwar nicht, dass irgendwelche Abgase vermehrt emittiert werden. Es ist aber umgekehrt auch nicht zwingend erforderlich, dass es gerade um solche Abgase geht, die einem Grenzwert unterliegen. Ausreichend ist vielmehr, dass die Erhöhung der fraglichen Abgasemissionen überhaupt eine rechtliche Relevanz besitzt. Dies könnte bei Kohlendioxidemissionen dann mit Hinweis auf ihre steuerliche Bedeutung bejaht werden.³⁸ Denn für die Bemessung der Kraftfahrzeugsteuer sind gemäß § 13 Abs. 1 KraftStG³⁹ die Angaben in der Zulassungsbescheinigung⁴⁰ maßgebend, die nicht mehr zutreffen, wenn die Kohlendioxidemissionen sich infolge von Änderungen am Fahrzeug erhöht haben.

Der Ordnungsgeber hat die Einführung des Tatbestandes der Verschlechterung des Abgas- und Geräuschverhaltens unter anderem damit begründet hat, dass „das Zulassungsverfahren nicht nur technische Aspekte, sondern auch Fragen des Umweltschutzes, der steuerlichen Behandlung, der Untersuchungsfristen und der Gewährung von Benutzungsvorteilen regelt.“⁴¹ Damit, so könnte man argumentieren, habe er die Zielsetzung des § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO erweitert. Dessen Zweck beschränke sich jetzt nicht mehr auf die Gewährleistung der Vorschriftmäßigkeit des Fahrzeugs, sondern erfasse auch die Gewährleistung der Richtigkeit der Zulassungspapiere – jedenfalls dann, wenn die dort enthaltenen Angaben zum Fahrzeug Rechtsfolgen, etwa in steuerlicher Hinsicht, auslösen können, wie es bei den Angaben zu den Kohlendioxidemissionen der Fall ist.

Gegen diese Auslegung lässt sich allerdings einwenden, dass dem dargestellten „Korrekturbedürfnis“ bereits durch eine spezielle Vorschrift Rechnung getragen wird. Nach § 13 Abs. 1 Nr. 9 FZV ist der Halter nämlich verpflichtet, der Zulassungsbehörde „Änderungen der Abgas- oder

36 Die entsprechenden Abgasarten und Grenzwerte sind in verschiedenen europäischen Sekundärrechtsakten und variieren nach Fahrzeugart-, -klasse-, und -generation (vgl. BT-Drs. 18/12900, Bericht des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode vom 22. Juni 2017, S. 92 ff.).

37 Vgl. zu den Regelungen über Kohlendioxid BT-Drs. 18/12900 S. 102 ff.

38 In diesem Sinne Konitzer/Wehrmeister S. 25.

39 Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juni 2017 (BGBl. I S. 1491).

40 Der in § 13 Abs. 1 KraftStG erwähnte „Fahrzeugschein“ ist die alte Bezeichnung für „Zulassungsbescheinigung“ (vgl. Dauer, in: Dauer/König, § 11 FZV Rn. 2.).

41 Vkl. 1994, S. 150.

Geräuschwerte, sofern sie sich auf die Kraftfahrzeugsteuer oder Verkehrsverbote auswirken, [...]“ mitzuteilen, und zwar „zum Zwecke der Berichtigung der Fahrzeugregister und der Zulassungsbescheinigung“. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kann die Zulassungsbehörde gemäß § 13 Abs. 1 Satz 5 FZV für die Zeit bis zur Erfüllung der Verpflichtung den Betrieb des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen untersagen. Ein automatisches Erlöschen der Betriebserlaubnis gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO mit einer anschließenden erneuten Überprüfung des Vorschriftsmäßigkeits des Fahrzeugs erscheint vor diesem Hintergrund unnötig und im Grunde auch nicht zielführend. Das wiederum lässt es zweifelhaft erscheinen, ob das Erlöschen der Betriebserlaubnis mit dem (ausschließlichen) Ziel, die Richtigkeit der Fahrzeugpapiere zu gewährleisten, einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten würde, welche nicht nur verfassungsrechtlich geboten ist⁴², sondern – soweit die Betriebserlaubnis auf einer EG-Typgenehmigung beruht – auch europarechtlich⁴³.

5. Was bedeutet „Vornahme von Änderungen“? Gehört ein staatlich angeordnetes Softwareupdate des Herstellers dazu?

Die „Verschlechterung des Abgasverhaltens“ muss, soll sie zum Erlöschen der Betriebserlaubnis führen, gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO durch „Änderungen“, die „vorgenommen“ wurden, verursacht worden sei.

Darunter werden willentliche Umgestaltungen verstanden. Änderungen durch natürlichen Verschleiß, Defekte, Unfallbeschädigungen sollen ebenso wenig darunter fallen wie fachmännisch durchgeführte Reparaturen solcher Schäden.⁴⁴

Die Änderung muss nicht zwingend im Ein- oder Ausbau von körperlichen Gegenständen bestehen.⁴⁵ Dies legt schon der Wortlaut des § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO nahe, der eine solche Einschränkung gerade nicht vorsieht, sondern schlicht von „Änderung“ spricht. Bestätigt wird das durch § 19 Abs. 3 Satz 1 StVZO, nach dem sich der „Ein- oder Ausbau von Teilen“ als eine von mehreren Möglichkeiten einer Änderung darstellt. Insofern kann also auch ein Softwareupdate eine „Änderung“ im Sinne des § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO sein.⁴⁶

Der Wortlaut des § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO schränkt den Anwendungsbereich der Vorschrift nicht auf Änderungen ein, die durch den Halter oder Eigentümer des Fahrzeugs vorgenommen oder veranlasst wurden, auch wenn das der von ihr ins Auge gefasste Hauptanwendungsfall sein

42 Siehe oben bei 3.

43 Das Erlöschen der Betriebserlaubnis kann nämlich zu einer Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV führen (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 31. Mai 2011 – 10 S 1857/09 –, SVR 2012, 116 ff.).

44 Vgl. Huppertz, NZV 2011, S. 172 (173); Köhler, SVR 2016, S. 131 (132) (willentlich, nicht Verschleiß und Reparatur); Rebler, in: Ferner/Bachmeier/Müller, § 19 StVZO Rn. 39 (willentlich, nicht Verschleiß); Dauer, in: Dauer/König, § 19 StVZO Rn. 6 (willentlich).

45 Huppertz NZV 2011, S. 172 (173).

46 Solmecke/Jockisch, MMR 2016, S. 359 (361).

mag. Damit kommt, wie § 19 Abs. 6 Satz 1 StVZO bestätigt, grundsätzlich auch der Hersteller als „Änderer“ in Betracht.⁴⁷

Auch wenn somit ein vom Hersteller durchgeführtes Softwareupdate grundsätzlich unter § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO fallen kann, so fragt sich doch, ob das auch gilt, wenn das Softwareupdate von der zuständigen Behörde angeordnet wurde. Das ist zweifelhaft.

§ 19 Abs. 2 StVZO dient der Gewährleistung der Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs.⁴⁸ Diese wird an sich dadurch gewährleistet, dass das Einzelfahrzeug oder zumindest der Fahrzeugtyp einer behördlichen Überprüfung unterzogen wird, deren positives Ergebnis durch die Erteilung einer Betriebserlaubnis bescheinigt wird.⁴⁹ Die Aussagekraft dieser Bescheinigung muss aber zwangsläufig leiden, wenn das Fahrzeug nachträglich verändert wird. Deshalb wird der Halter, will er das Fahrzeug auch künftig nutzen, durch § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO gezwungen, bei bestimmten Änderungen, eine erneute amtliche Überprüfung der Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs zu veranlassen.⁵⁰

Eine erneute behördliche Überprüfung und Bestätigung der Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs ergibt aber wenig Sinn, wenn die an dem Fahrzeug vorgenommenen Änderungen von der dafür zuständigen Behörde angeordnet wurden. Das gilt erst recht, wenn die angeordneten Änderungen dem Ziel dienen, die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs herzustellen. Denn in dieser „Änderungsanordnung“ liegt dann schon implizit eine behördliche Bestätigung, dass die vorzunehmenden Änderungen nicht zu einem vorschriftswidrigen Zustand führen. Eine erneute behördliche Überprüfung der Änderungen erscheint überflüssig.⁵¹ Das spricht dafür, § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO nicht auf behördliche angeordnete Änderungen zu beziehen.⁵² Wenn die fachmännisch durchgeführte Reparatur (siehe oben) oder der fachmännisch durchgeführte Einbau typgenehmigter Teile (vgl. § 19 Abs. 3 Nr. 2 StVZO), nicht zum Erlöschen der Betriebserlaubnis führt, dann sollte das auch gelten, wenn die zuständige Behörde die Änderung angeordnet hat. Alle diese Fälle haben gemeinsam, dass der Verdacht, dass das Fahrzeug durch die Änderung den Bereich des Vorschriftsmäßigen verlassen haben könnte, ausnahmsweise nicht gerechtfertigt ist.

47 Insoweit übereinstimmend Klinger, ZUR 2017, S. 131 (135); Schröder, DVBl. 2017, S. 1193 (1999 f.). Eine andere (umstrittene) Frage ist, ob auch die vorschriftswidrige Produktion des Fahrzeugs bereits eine „Änderung“ im Sinne des § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO darstellt bzw. wie eine solche zu behandeln ist (so Klinger), oder ob § 19 Abs. 2 Satz 1 StVZO nur Verhaltensweisen erfasst, die nach Abschluss des Produktionsvorgangs liegen (so Schröder).

48 Siehe oben bei 3.

49 Siehe oben bei 2.

50 Siehe oben bei 3.

51 Es ist zwar nicht auszuschließen, dass diese behördliche Bestätigung falsch ist, aber dieses Risiko besteht bei der ursprünglichen Betriebserlaubnis ja auch.

52 Die Situation ist vergleichbar mit der fachmännisch durchgeführten Reparatur (siehe oben) oder dem vorschriftsgemäß durchgeführten Einbau von Teilen, für die eine EG-Typgenehmigung vorliegt (vgl. § 19 Abs. 3 Nr. 2 Buchstabe a StVZO).

6. Literaturverzeichnis

Ferner, Wolfgang/**Bachmeier**, Werner/**Müller**, Dieter, Fachanwaltskommentar Verkehrsrecht, 2009.

Huppertz, Bernd, Erlöschen der Betriebserlaubnis – Besprechung von OLG Jena, NZV 2010, 415 – in: NZV 2011, S. 172 ff.

Ders., Rechtsfolgen im Zusammenhang mit dem Erlöschen der Betriebserlaubnis, SVR 2009, S. 321 ff.

Klinger, Remo, Dieselgate öffentlich-rechtlich, EG-Typgenehmigung, Übereinstimmungsbescheinigung und Konsequenzen für deutsche Pkw-Halter, ZUR 2017, S. 131 ff.

Köhler, Burkhard, Wann ist die Betriebserlaubnis erloschen? Ist die Betriebserlaubnis tatsächlich erloschen, wenn nachweislich „nur“ bestimmte Formvorschriften nicht beachtet wurden, SVR 2016, S. 131 ff.

König, Peter/**Dauer**, Peter, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage 2017.

Konitzer, Heribert/**Wehrmeister**, Joachim, § 19 StVZO, Änderungen am Fahrzeug und Betriebserlaubnis, 4. Auflage 2009.

Rebler, Adolf, Einzelbetriebserlaubnis, Allgemeine Betriebserlaubnis, Typgenehmigung, SVR 2010, S. 361 ff.

Ders., Wirksamkeit und Erlöschen der Betriebserlaubnis, VD 2016, S. 115 ff.

Schröder, Meinard, Rechtsnatur, -wirkungen und –wirksamkeit von EG-Typgenehmigungen und Übereinstimmungsbescheinigungen für Kraftfahrzeuge, DVBl. 2017, S. 1193 ff.

Solmecke, Christian/**Jockisch**, Jan, Das Auto bekommt ein Update! – Rechtsfragen zu Software in Pkws, Zulassungs- und Haftungsfragen zu softwarebasierten Fahrzeugsystemen, MMR 2016, S. 359 ff.