

Gutachten

Europa- und verfassungsrechtlichen Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor

im Auftrag der

Stiftung Denkfabrik Klimaneutralität
Friedrichstrasse 140, 10117 Berlin
vertreten durch den Direktor Rainer Baake

erstellt durch

Rechtsanwalt Prof. Christian Held
Rechtsanwalt Dr. Martin Altmann, Mag.rer.publ.
Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwältin Christine Kliem, LL.M.
Rechtsanwältin Lisa Angela Gut

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · PartGmbH
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

T +49 (0)30 611 28 40-0 · F +49 (0)30 611 28 40-99 · bbh@bbh-online.de



12.03.2021



BECKER BÜTTNER HELD

Dieses Gutachten wurde für unsere Mandantin und auf der Grundlage des mit unserer Mandantin bestehenden Mandatsvertrages erstellt. Es ist für den eigenen Gebrauch unserer Mandantin bestimmt. Mit einer Weitergabe des Gutachtens, ganz oder in Teilen, einer Veröffentlichung oder einer Bezugnahme im Außenverhältnis der Mandantin sind wir einverstanden.

Gegenüber Dritten, die den Inhalt dieses Gutachtens ganz oder in Teilen zur Grundlage eigener Entscheidungen machen, übernehmen wir keine Verantwortung oder Haftung, es sei denn, dieser Dritte wurde ausdrücklich und durch schriftliche Vereinbarung in den Schutzbereich des Mandatsvertrages mit unserer Mandantin einbezogen oder wir haben mit diesem Dritten schriftlich etwas Abweichendes vereinbart.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1 Sachverhalt	6
A. Internationale Klimaschutzziele	6
B. Europäische Flottengrenzwerte	7
C. Europäische Abgasnormen	7
D. Alternative Kraftstoffe	7
E. Handlungsbedarf	8
F. Fragestellung	8
Teil 2 Wesentliche Ergebnisse	9
A. Verbrennerverbot	9
I. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben.....	9
II. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht.....	11
B. Vorgaben zu Fahrzeugquoten	12
I. Verbindliche Quotenregelung	12
1) Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben.....	12
2) Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht.....	13
II. Strengere nationale CO ₂ -Grenzwerte	14
1) Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben	14
2) Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht.....	15
C. Bonus-Malus-System	15
I. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben.....	15
II. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht.....	16
Teil 3 Verbrennerverbot	20
A. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben	21
I. Vereinbarkeit mit dem Sekundärrecht.....	22
1) Vereinbarkeit mit Verordnung (EU) 2018/858	22
2) Zulässig aufgrund einer Schutzverstärkungsklausel?.....	24
3) Zulässig nach der Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV.....	32
4) Zwischenergebnis.....	32
II. Vereinbarkeit mit den Verträgen	33
1) Warenverkehrsfreiheit.....	33
2) Niederlassungsfreiheit.....	40

B.	Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht.....	41
I.	Grundrechte der Hersteller, Verkäufer und Inverkehrbringer.....	41
1)	Art. 14 GG.....	41
2)	Art. 12 Abs. 1 GG.....	48
3)	Art. 2 Abs. 1 GG.....	50
4)	Art. 3 Abs. 1 GG.....	51
II.	Grundrechte der Fahrzeugnutzer.....	52
1)	Recht auf Automobilität als eigenständiges Grundrecht?	52
2)	Art. 2 Abs. 1 GG	53
Teil 4	Quotenregelungen.....	54
A.	Verbindliche Quotenregelung.....	55
I.	Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben.....	55
1)	Kein entgegenstehendes Sekundärrecht.....	55
2)	Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	56
3)	Vereinbarkeit mit Beihilfenrecht.....	70
4)	Ergebnis	71
II.	Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht.....	71
1)	Art. 12 GG.....	71
2)	Art. 14 GG.....	74
3)	Art. 2 GG.....	75
4)	Art. 3 GG.....	75
5)	Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben	76
B.	Ergänzende nationale Flottengrenzwerte	77
I.	Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben.....	77
1)	Kein entgegenstehendes Sekundärrecht.....	77
2)	Vereinbarkeit mit den Verträgen	84
II.	Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht.....	87
1)	Art. 12 GG.....	87
2)	Art. 14 GG.....	88
Teil 5	Bonus-Malus-System.....	88
A.	Vereinbarkeit mit Unionsrecht.....	88
I.	Bonus	89
1)	Beihilfenverbot.....	89
2)	Zwischenergebnis.....	92

II. Malus.....	93
1) Zulässigkeit einer höheren Besteuerung emissionsstarker Fahrzeuge im Rahmen der Kfz-Steuer (ggf. ergänzt um eine Zulassungssteuer).....	93
2) Zulässigkeit einer Zulassungssteuer außerhalb der Kfz-Steuer.....	95
3) Zulässigkeit der Einführung einer CO ₂ -Komponente bei der Energiesteuer	95
4) Zulässigkeit einer Abgabe auf stark emittierende Fahrzeuge	100
B. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht	100
I. Bonus	100
II. Malus.....	101
1) Zulässigkeit einer höheren fahrzeugbezogenen Besteuerung (Kfz-Steuer, ggf. ergänzt um Zulassungssteuer).....	101
2) Zulässigkeit einer Zulassungssteuer außerhalb der Kfz-Steuer.....	115
3) Zulässigkeit der Einführung einer CO ₂ -Komponente bei der Energiesteuer	117
4) Zulässigkeit einer Abgabe auf stark emittierende Fahrzeuge	119

Teil 1 Sachverhalt

A. Internationale Klimaschutzziele

Im Jahr 2019 verpflichteten sich die Europäische Union – und damit auch die Bundesrepublik Deutschland – im Wege des „European Green Deal“, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 auf Netto-Null zu reduzieren. Vor dieser Selbstverpflichtung zur Klimaneutralität hatte das Bundeskabinett im Rahmen des sogenannten Klimaschutzplanes 2050 am 14.11.2016 mittelfristige Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030 festgelegt. Damit war Deutschland eines der ersten Länder, das die im Pariser Klimaabkommen vom 12.12.2015 geforderte Klimaschutzlangfriststrategie erstellte und bei der UN vorgelegte. Mit dem Klimaschutzplan 2050 bestätigte und präziserte die Bundesregierung ihre nationalen Klimaschutzziele. Am 09.10.2019 folgte dann der nächste Schritt: Das Bundeskabinett beschloss das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung, das zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 beiträgt. Neben dem Klimaschutzprogramm 2030 wurde auch das Bundes-Klimaschutzgesetz verabschiedet, das am 18.12.2019 in Kraft getreten ist und mit dem die Klimaschutzziele der Bundesregierung nun gesetzlich festgeschrieben wurden. Gesetzlich verankert sind in § 1 das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050, sowie in § 3 Abs. 1 als Zwischenziel für das Jahr 2030 eine Minderungsquote von mindestens 55 % im Vergleich zum Jahr 1990.

Dabei ist hervorzuheben, dass auch diese Minderungsquote noch zu niedrig angesetzt ist, weil das Ziel der Klimaneutralität in der Bundesrepublik nur dann erreicht werden kann, wenn die Emissionen bis 2030 bereits um 65 % sinken. Nur dann ist es realistisch, dass die Emissionen bis zum Jahr 2050 um insgesamt 95 % sinken und die nicht vermeidbaren Restemissionen durch CO₂-Abscheidung und -Ablagerung ausgeglichen werden können.¹

Im Fokus steht dabei in jedem Fall auch der Verkehrssektor, für den bereits nach aktueller Gesetzeslage eine Treibhausgaseinsparung von 40 bis zu 42 % bis 2030 im Vergleich zum Referenzjahr 1990 vorgesehen ist. Nach aktuellen Berechnungen könnten ca. 50 % dieser Einsparungen durch Pkw und leichte Nutzfahrzeuge zu erbringen sein. Berücksichtigt man zudem, dass die Sektorenziele für den Verkehrsbereich verschärft werden müssen, um das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2050

¹ Vgl. hierzu ausführlich: *Prognos, Öko-Institut, Wuppertal Institut, Klimaneutrales Deutschland, Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität (2020).*

auf Grundlage einer realistischen Planung zu erreichen, wird der erhebliche Handlungsbedarf deutlich.

B. Europäische Flottengrenzwerte

Auf europäischer Ebene wurde zuerst mit der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 geregelt, dass in der EU neu zugelassene Pkw und leichte Nutzfahrzeuge einen bestimmten durchschnittlichen Wert an lokalen Kohlendioxidemissionen einhalten müssen. Am 25.04.2019 trat die Neufassung in Form der Verordnung (EU) 2019/631 in Kraft.² Die Vorgabe für den Grenzwert ab 2020 liegt bei 95 g CO₂/km für Pkw und bei 147 g CO₂/km für leichte Nutzfahrzeuge. Zwischen 2025 und 2029 muss ein Rückgang der CO₂-Emissionen um 15 % im Vergleich zum Jahr 2021 erreicht werden und bis zum Jahr 2030 müssen neue Pkw dann durchschnittlich 37,5 % CO₂ und leichte Nutzfahrzeuge 31 % CO₂ weniger ausstoßen als im Jahr 2021.

C. Europäische Abgasnormen

Die Europäische Union reformierte mit der Verordnung (EU) 2018/858³ den gemeinsamen Rechtsrahmen für die Typgenehmigung von Pkw, Lkw, Bussen und Anhängern. Die Emissionsgrenzwerte für diese Fahrzeuge werden in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007⁴ festgelegt und Schadstoffklassen („Euro-Normen“) gebildet. Die Euro-5- und Euro-6-Normen sind dabei eine der Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen von Partikeln und Ozonvorläuferstoffen wie Stickstoffdioxid und Kohlenwasserstoff.

D. Alternative Kraftstoffe

Neben Grenzwerten ist auch die Förderung des Aufbaus einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe bereits Gegenstand unionsrechtlicher Rechtsetzung gewesen.

² Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011.

³ Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.6.2007 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.

Die Richtlinie 2014/94/EU⁵ und die nationalen Umsetzungsrechtsakte sollen den Infrastrukturaufbau für alternative Kraftstoffe wie Strom, Wasserstoff, Biokraftstoffe, Erdgas und Flüssiggas vorantreiben.

E. Handlungsbedarf

Die auf europäischer Ebene beschlossenen Maßnahmen reichen jedoch nicht aus, um die Klimaschutzziele zu erreichen und die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor ausreichend zu reduzieren.

Folgende ergänzende Maßnahmen können deswegen auf nationaler Ebene erforderlich sein:

- ein Zulassungsverbot von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren, die mit fossilen Kraftstoffen betrieben werden,
- eine Quotenregelung für die Zulassung von Elektrofahrzeugen sowie die Einführung strengerer nationaler Flottengrenzwerte
- ein Bonus-Malus-System,⁶ bestehend aus dem bereits eingeführtem Umweltbonus oder einer Kfz-Steuervergünstigung für emissionsfreie Fahrzeuge (Bonus) sowie einer höheren Kfz-Besteuerung, der Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer, einer Sonderabgabe oder einer Zulassungssteuer für Verbrenner (Malus).

F. Fragestellung

Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, ob die angeführten Maßnahmen nach den unionsrechtlichen und nationalen Rechtsvorgaben in zulässiger Weise umsetzbar wären.

Dabei soll insbesondere auch berücksichtigt werden, dass auch die Bundesrepublik Deutschland mit der Effort-Sharing-Decision (Entscheidung Nr. 406/2009/EG)⁷ und

⁵ Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.10.2014 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe.

⁶ Dieses Gutachten wendet eine breite Definition eines Bonus-Malus an. Eine engere Definition eines Bonus-Malus-Systems, die auch geläufig ist, bezieht sich nur auf den Fahrzeugkauf bzw. Neuzulassungen und nicht auf den Bestand, der beispielsweise auch von einer erhöhten Energiesteuer betroffen wäre.

⁷ Die Entscheidung Nr. 406/2009 (EG) ist abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009D0406&from=DE> (abgerufen am 7.12.2020).

der Europäischen Klimaschutzverordnung (Verordnung (EU) Nr. 2018/842)⁸ ein derzeitiges Treibhausgasminderungsziel von 38 % bis 2030 (jeweils gegenüber 2005) übernommen hat. Um diese Verpflichtungen zu erfüllen, wird die Bundesrepublik auch im Verkehrssektor eine erhebliche Reduzierung von Treibhausgasen herbeiführen müssen. Zudem erfordert die beschlossene Zielverschärfung des EU-Klimaschutzziels auf 55 % Treibhausgasminderung bis zum Jahr 2030 zusätzliche Anstrengungen auch im Verkehrssektor.

Teil 2 Wesentliche Ergebnisse

Die Ergebnisse unserer rechtlichen Begutachtung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A. Verbrennerverbot

Die Einführung eines Verbots der Erst- und Zweitzulassung von neuen Pkw und leichten Nutzfahrzeugen mit einem Verbrennungsmotor, der mit fossilen Kraftstoffen betrieben wird („Verbrennerverbot“) wäre nach unserer Einschätzung zwar verfassungsrechtlich zulässig, aber durch eine nationale Regelung wohl nicht europarechtskonform umsetzbar.

Ein Verbrennerverbot müsste daher auf europäischer Ebene eingeführt werden. Umgesetzt werden könnte dies durch neue Euro-Abgasnormen mit deutlich strengeren Emissionsgrenzwerten für Kfz und leichte Nutzfahrzeuge, so dass Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor keine Typengenehmigung mehr erhalten.

I. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben

Die technischen Anforderungen an Fahrzeuge, die Voraussetzung für die Erteilung einer EU-Typengenehmigung sind, sind unionsrechtlich abschließend geregelt durch die einschlägige Verordnung und der mit ihr verbundenen Rechtsakte. Dieser europäische Rechtsrahmen sieht nicht vor, dass Mitgliedstaaten eigene nationale technische Anforderungen wie Emissionsgrenzwerte festsetzen.

Die Verordnung regelt darüber hinaus ein europaweit anwendbares Genehmigungsverfahren sowie die gegenseitige Anerkennung von auf Grundlage dieses Verfah-

⁸ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013.

rens erteilten EU-Typengenehmigungen. Dies bedeutet, dass bereits erteilte EU-Typengenehmigungen als Nachweis einer Betriebserlaubnis bei der Zulassung von Fahrzeugen nicht abgelehnt werden dürfen.

Der Grund hierfür ist, dass Unionsrecht Anwendungsvorrang vor entgegenstehenden nationalem Recht zukommt. Es sei denn, das Unionsrecht selbst eröffnet den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume. Rechtsgrundlage bilden bei Verordnungen, die unmittelbar gelten und bei denen kein Umsetzungsspielraum besteht, etwa Schutzverstärkungsklauseln. Diese bieten für ein Verbrennerverbot jedoch entweder keine taugliche Rechtsgrundlage oder die Darlegung der Anwendungsvoraussetzungen ist nur mit einem erheblichen Begründungsaufwand denkbar und die rechtliche Bewertung durch die EU-Kommission und den EuGH offen.

Die einschlägige Schutzverstärkungsklausel für die Binnenmarktgesetzgebung, Art. 114 Abs. 5 AEUV, könnte zwar theoretisch als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um ein Verbrennerverbot einzusetzen. Allerdings stellt die Norm hohe Anforderungen an die Zulässigkeit abweichender nationaler Regelungen.

Die Darlegung aller drei Voraussetzungen begegnet hohen Hürden: Das Hauptziel der Verordnung (EU) 858/2018 ist die Stärkung des Binnenmarkts durch einheitliche technische Anforderungen und gegenseitige Anerkennung von erteilten EU-Typengenehmigungen. Dieses würde durch nationale technische Anforderungen an Fahrzeuge und die Ablehnung von Zulassungsanträgen von Fahrzeugen, welche zwar die EU-Anforderungen erfüllen, aber einen Verbrennungsmotor haben, durchbrochen. Auch stellen Emissionen im Verkehr, welche Mensch und Umwelt schaden und das Erreichen von internationalen Klimaschutzziele gefährden, für alle Mitgliedstaaten ein Problem dar. Es ist daher fraglich, inwieweit etwa nationale Zielvorgaben aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz ausreichen können, um den Nachweis zu erbringen. Auch müsste dargelegt werden, dass das Verbrennerverbot aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse erforderlich geworden ist, die nach Erlass der Verordnung (EU) 858/2018 gewonnen wurden. Die Verordnung trat erst am 01.09.2020 in Kraft und änderte auch die Verordnung (EG) Nr. 715/2007, welche Emissionsgrenzwerte für Kfz festsetzt. Es wäre also darzulegen, dass wissenschaftlichen Erkenntnisse nunmehr ein Verbrennerverbot erforderlich machen, die nicht bereits bei der Novelierung hätten berücksichtigt werden können.

Auch hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV, ergeben sich Bedenken. Es müsste sichergestellt werden, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist. Hierbei müsste insbesondere geprüft werden, ob es tatsächlich kein milderer gleich wirksames Mittel zur Zielerreichung gibt.

II. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

Die Eingriffe in die Eigentumsfreiheit und die Berufsfreiheit der Hersteller, Verkäufer und Inverkehrbringer wären nach unserer Einschätzung verfassungsrechtlich rechtfertigbar. Das Verbrennerverbot würde mit dem Umweltschutz gemäß Art. 20a GG einem herausragendem Gut mit Verfassungsrang dienen. Dabei gehen wir davon aus, dass dieses verfassungsrechtliche Gebot zum Schutz der Umwelt sich in einer grundrechtlichen Abwägung auch gegenüber schwerwiegenden Grundrechtseingriffen durch ein Verbrennerverbot durchsetzen könnte. Tatsächlich dürfte die Eingriffstiefe für die meisten Unternehmen aber lediglich als mittel einzustufen sein, da ein Verbrennerverbot in Deutschland eben lediglich den Absatz auf dem deutschen Markt ausschließen würde. Ein Verbrennerverbot wäre nach unserer Einschätzung jedenfalls im Jahr 2035, voraussichtlich aber auch früher, etwa im Jahr 2030 umsetzbar. Denn spätestens ab 2035 dürften, ausgehend von einer ca. 15-jährigen Nutzungsdauer der Fahrzeuge und mit dem Ziel der Klimaneutralität der deutschen Volkswirtschaft im Jahr 2050, keine neuen Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor mehr in Deutschland zugelassen werden. Wegen der kurzen Umstellungsfrist spricht allerdings viel dafür, dass dann zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit eine Ausgleichsregelung vorzusehen wäre.

Darüber hinaus spricht nach Einschätzung der Gutachter viel dafür, dass eine Ausnahme für den Einsatz erneuerbarer synthetischer Kraftstoffe wohl nicht erforderlich wäre. Zwar läge damit grundsätzlich wohl ein milderes Mittel vor, dieses wäre aber unserer Auffassung nach nicht gleich geeignet, um den angestrebten Regelungszweck zu erzielen. Denn diese Kraftstoffe sind, was synthetische Kraftstoffe angeht, u.a. wegen der hohen Umwandlungsverluste vom Strom über Wasserstoff zu Methan oder PtL-Kraftstoff im Vergleich zu anderen Optionen für den Pkw-Bereich mit sehr hohen Kosten verbunden und dürften daher zu einem deutlichen Anstieg der Kosten für den Transformationsprozess führen. Andere Biokraftstoffe wie Biodiesel oder Bioethanol erreichen dagegen wohl nicht den erforderlichen Grad an THG-Emissionsminderung, so dass diese keinen adäquaten Ersatz darstellen könnten. Hinzu kommt, dass synthetische Kraftstoffe nur beschränkt zur Verfügung stehen würden und wohl vorrangig zur Reduzierung von Emissionen im Flug-, Schiffs- und Schwerlastverkehr benötigt werden würden. Schließlich wäre der Einsatz synthetischer Kraftstoffe nur schwer zu kontrollieren und könnte zu einer Verzögerung der Transformation im Pkw-Bereich führen.

Hinsichtlich der ebenfalls grundrechtlich betroffenen Fahrzeugnutzer greift das Verbrennerverbot in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein. Dieser Eingriff kann jedoch ebenfalls durch Art. 20a GG (staatlicher Schutzauftrag für

die Umwelt) rechtfertigbar sein. Etwas anderes würde ausnahmsweise nur dann gelten, wenn keine Substitutionsmöglichkeiten bestünden, wenn also die Fahrzeugnutzer nicht auf im Wesentlichen gleichwertige, zumutbare Ausweichangebote ausweichen könnten. Dies sollten entweder über alternative Fahrzeug- oder Mobilitätsangebote bestehen, insb. Elektrofahrzeuge (absehbar auch als günstigere Gebrauchtfahrzeuge), oder etwa über Angebote im öffentlichen Nah- und Fernverkehr.

B. Vorgaben zu Fahrzeugquoten

I. Verbindliche Quotenregelung

Eine Quote für Neuzulassungen für Elektrofahrzeuge ist sowohl nach unionsrechtlichen (dazu 1) als auch nach mitgliedstaatlichen Vorgaben (dazu II.2) rechtmäßig umsetzbar.

Jedoch wird die Umsetzung regelungstechnisch anspruchsvoller, wenn ein mögliches Ausweichverhalten angemessen und rechtssicher berücksichtigt werden soll:

- Adressiert werden müssten zur Vermeidung von Umgehungsgeschäften die Importe und Reimporte durch (Erst-)Zulassungen im europäischen Ausland. Die Anknüpfungspunkte für die Quote, z. B. der Zeitpunkt der Erstzulassung oder der Kilometerstand, müssten so gewählt werden, dass Fahrzeuge nicht alleine deswegen nicht von der Quote umfasst sind, weil sie im europäischen Ausland (erst-)zugelassen wurden.
- Die begutachtete Maßnahme sieht vor, dass Hersteller die Fahrzeuge innerhalb der Produktpalette miteinander „verrechnen“ können, so dass emissionsarme Fahrzeuge emissionsintensive Fahrzeuge innerhalb der Fahrzeugflotte zum Teil aufheben können. Die Regulationsintensität würde also erhöht, wenn nicht nur die Fahrzeugflotte eines Herstellers insgesamt die Quote im Schnitt erfüllen muss, sondern darüber hinaus auch für die einzelnen Fahrzeuge Maximalgrenzwerte eingeführt werden sollen. In diesem Fall wäre die Grundrechtsbetreffenheit der Hersteller entsprechend höher.

1) Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben

Die Quotenregelung stellt zwar eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV dar. Die zunächst für das Jahr 2025 vorgesehene Quote von 30 % ist jedoch durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls nach unserer Einschätzung gut zu rechtfertigen.

Insbesondere ist der Umweltschutz als zwingendes Erfordernis mitgliedstaatlicher Maßnahmen anerkannt. Vor dem Hintergrund der verbindlichen Klimaschutzziele auf völkerrechtlicher (Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015), europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene muss der Bundesrepublik daher die Umsetzung hierfür geeigneter Maßnahmen möglich sein.

Eine weitere Steigerung der Quote auf bis zu 80 % im Jahr 2030 wäre nach unserer Einschätzung ebenfalls zulässig. Stärkeren Bedenken würde hingegen eine Ausweitung der Quote auf 100 % begegnen, da dies einem Verbot von Verbrennern gleichkäme und die mit der Maßnahme verfolgten Ziele sich voraussichtlich bereits mit einer geringeren Quote, etwa von bis zu 80% erreichen lassen. Schon bei einer sehr hohen Quote, etwa von 80 % ist nämlich zu berücksichtigen, dass die Umstellung der Produktion für die Hersteller sowie die Markteinführung mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Ein ausreichender Schutz der Hersteller vor unbilligen Härten kann insoweit insbesondere durch Sonderabschreibungen oder Härtefallregelungen gelingen.

Zudem muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass die Förderung von Klimaschutz und Gesundheitsschutz auch tatsächlich erreicht wird. Deshalb sind ergänzende Maßnahmen erforderlich, wie z. B. der ausreichende Aufbau einer Ladeinfrastruktur. Die Quotenregelung wäre schließlich über Maßnahmen gegen ein Ausweichverhalten mittels Importen und Reimporten abzusichern. Daher sollte eine gesetzliche Regelung getroffen werden, die bestimmt, wann ein Fahrzeug als neuzugelassenes Fahrzeug anzusehen ist. Ebenso wird im Rahmen eines Monitoringprozesses fortlaufend zu überprüfen sein, ob die getroffenen Maßnahmen eine Umgehung effektiv verhindern sowie grundsätzlich die mit der Regelung angestrebte Wirkung auch tatsächlich erreicht wird.

2) Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

Eine Elektrofahrzeug-Quote - und eine damit verbundene Sanktionierung bei Nichteinhaltung - greifen grundsätzlich in die Berufsfreiheit, und bei höheren Quoten, auch in die Eigentumsgarantie der Hersteller ein. Auch der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG wird betroffen sein, da von einer Quote allein Elektrofahrzeuge betroffen wären.

Die Grundrechtseingriffe ließen sich jedoch nach unserem Dafürhalten rechtfertigen. Die Intensität des Eingriffs hängt zunächst maßgeblich von Entwicklung und Höhe der festgesetzten Elektrofahrzeug-Quote ab. So dürfte eine Elektrofahrzeug-Quote in Höhe von 80 % oder mehr höheren Rechtfertigungsanforderungen unterliegen als etwa eine Quote von 30 % oder darunter. Zu betrachten ist dabei auch die

Entwicklung und die Geschwindigkeit des Ansteigens der Quote über die Jahre. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, der den Umweltschutz und den Klimaschutz als Staatszielbestimmung in Art. 20 a GG den Kernaufgaben des Staates zuordnet, sind jedoch hochrangige Gemeinwohlbelange, die nach unserer Einschätzung selbst erhebliche Eingriffe in die Grundrechte rechtfertigen können.

Die Einführung einer Neuzulassungsquote für Elektrofahrzeuge ist nach unserer Einschätzung geeignet und erforderlich, um die mit der Regelung verfolgten Ziele zu erreichen. Damit die Einführung einer Quote angemessen ist, müssten einerseits die Hersteller, zum Erfolg der Regelung aber ggf. auch die Verbraucher, vor unbilligen Härten geschützt und die Umstellung der Produktion erleichtert werden. Dazu können z. B. Sonderabschreibungen, Härtefallregelungen, etc. gehören. Die Anforderungen würden umso strenger, je höher die Quote steigt.

Auch hier muss über flankierende Regelungen, insbesondere Maßnahmen zum Ausbau einer elektrischen Ladeinfrastruktur, sichergestellt werden, dass die Markteinführung der Fahrzeuge auch tatsächlich gelingen kann. Andernfalls würde die Eignetheit der Maßnahme in Frage gestellt werden.

II. Strengere nationale CO₂-Grenzwerte

Auch mitgliedstaatliche Flottengrenzwerte, die über die europäischen Vorgaben hinausgehen, wären nach unserer Einschätzung zulässig umsetzbar.

1) Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben

Selbst wenn es sich bei der europäischen Regelung zu Flottengrenzwerten für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (Verordnung (EU) 2019/631) um eine im Grundsatz abschließende Regelung handeln sollte, ist ein mitgliedstaatliches Handeln im Rahmen einer schutzverstärkenden Maßnahme im Bereich des Umweltschutzes nach Art. 193 AEUV möglich.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Verordnung (EU) 2019/631 neben ihrem Hauptziel – der Verringerung der Treibhausgasemissionen – auch die Interessen der Automobilhersteller würdigt. Daher sind auch die Aspekte der Planungssicherheit, der Flexibilität und der Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller bei der Ausgestaltung der nationalen Grenzwertbestimmung zu berücksichtigen, z. B. durch eine Regelung entsprechend Art. 10 der Verordnung (EU) 2019/631.

Die Ausgestaltung der Sanktionierung auf nationaler Ebene muss sich dann systematisch an den Vorgaben der Verordnung (EU) 2019/631 orientieren und darf nicht strenger sein als diese.

2) Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

Die Einführung von strengeren nationalen CO₂-Flottengrenzwerten stellt darüber hinaus auch einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Grundrechte der Hersteller dar. Betroffen ist die Berufsfreiheit der Unternehmer (Art. 12 Abs. 1 GG) und je nach der Höhe der Grenzwerte wohl auch die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG).

Diese Grundrechteingriffe lassen sich allerdings mit vergleichbaren Erwägungen rechtfertigen, wie sich der Eingriff aufgrund der Einführung einer Elektrofahrzeug-Quote rechtfertigen lässt. Der mit einer nationalen Grenzwertregelung verfolgte Zweck entspricht dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und ist mithin in Art. 20a GG verfassungsrechtlich verankert. Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung wird entscheidend sein, inwieweit die Intensität des Eingriffs durch Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen für besonders stark betroffene Hersteller (insbesondere Hersteller, die nur geringe Stückzahlen produzieren) ausgeglichen werden kann. Da die strengeren CO₂-Grenzwerte letztendlich nur mit einer Umstellung der Automobilhersteller auf die Produktion von Elektrofahrzeugen erreicht werden können, sollten ergänzende Maßnahmen (z. B. Ausbau der Ladeinfrastruktur) des Normgebers zur Erreichung der Klimaschutzziele ergriffen werden.

C. Bonus-Malus-System

Ein Bonus-Malus-System für Kraftfahrzeuge wäre sowohl unionsrechtlich (dazu I) als auch verfassungsrechtlich (dazu II) umsetzbar:

- Der Bonus könnte wie der Umweltbonus bislang oder durch eine Steuervergünstigung bei der Kfz-Steuer für emissionsfreie Fahrzeuge ausgestaltet werden.
- Die Einführung eines Malus könnte als erhöhte Kfz-Steuer für Verbrenner, als Zulassungsteuer (in Ergänzung zur Kfz-Steuer oder als eigenständige Steuer) oder in Form eines CO₂-Zuschlags im Rahmen der Energiesteuer umgesetzt werden.

I. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben

Das Unionsrecht steht der Einführung eines Bonus-Malus-Systems grundsätzlich nicht entgegen. Insbesondere trifft das Sekundärrecht weder abschließende Regelungen dazu, wie die Kfz-Steuer in den Mitgliedstaaten auszugestaltet ist, noch legt es abschließend fest, inwieweit CO₂ bei der Energiesteuer berücksichtigt und besteuert werden darf.

Auch ein Verstoß gegen das Primärrecht wird sich bei entsprechender Ausgestaltung vermeiden lassen. Der **Bonus** in Form einer Kaufprämie könnte als Beihilfe eingestuft werden. In der Vergangenheit hat die EU-Kommission nationale Maßnahmen, die den Kauf von emissionsarmen Fahrzeugen fördern, jedoch gebilligt. Daher sollte frühzeitig der Austausch mit der Kommission gesucht werden.

Bei der Ausgestaltung des **Malus** müsste insbesondere ein Verstoß gegen Art. 110 AEUV vermieden werden, der es den Mitgliedstaaten verbietet, auf Waren aus dem EU Ausland höhere inländische Abgaben zu erheben. Der Malus soll, unabhängig von der genauen Ausgestaltung, jedoch gerade alle emissionsstarken Fahrzeuge unabhängig von ihrer Herkunft betreffen.

Auch ein Verstoß gegen Art. 34 AEUV kann bei entsprechender Gestaltung des Malus vermieden werden. Eine mögliche Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit kann gerechtfertigt werden, wenn der Malus verhältnismäßig ist. Es wäre also sicherzustellen, dass die höheren Steuersätze angemessen ausgewählt und schrittweise angehoben werden. Gleiches gilt für die Höhe und den Zeitpunkt der Einführung einer Sonderabgabe. Ebenso wie bei den anderen begutachteten Maßnahmen kann es notwendig sein, Begleitmaßnahmen anzustrengen, um die notwendigen Rahmenbedingungen für den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge zu schaffen und Härten für die Hersteller abzumildern.

II. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

Die Einführung eines **Bonus** für emissionsarme Fahrzeuge z. B. in Form einer Kaufprämie oder einer Steuervergünstigung ist verfassungsrechtlich zulässig. Zwar kommen die Begünstigungen ausschließlich E-Fahrzeugen zu Gute. Diese – lediglich sachbezogene – Ungleichbehandlung kann jedoch durch den Umweltschutz gemäß Art. 20a GG gerechtfertigt werden.

Die Einführung eines **Malus** durch eine Erhöhung der **Kfz-Steuer** für Neufahrzeuge mit Verbrennungsmotor begegnet aus unserer Sicht finanzverfassungsrechtlich nur geringen Bedenken. Die Kfz-Steuer besteuert weiterhin allein das Halten eines Kraftfahrzeuges und nicht dessen Emissionen.

Alternativ zu einer linearen, gleichbleibenden Besteuerung könnte der Steuersatz auch degressiv ausgestaltet werden, in dem dieser in den ersten drei Jahren besonders hoch ist und anschließend abnimmt. Sofern die letzte Ausgestaltungsvariante gewählt wird, stellt sich die Frage, ob die Kfz-Steuer dadurch in eine „Zulassungssteuer“ umgedeutet wird. Nach unserer Einschätzung sollte die Grenze zwischen Besteuerung des Haltens zur Besteuerung der Erstzulassung eines Pkw wohl dann

nicht überschritten werden, wenn die Entwicklung der Reduktion der Kfz-Steuer über die Jahre in etwa maximal dem Wertverlust des Pkw entspricht: In den ersten Jahren wäre beispielsweise ein wesentlich höherer Steuersatz zulässig, so wie auch das Halten unter dem Aspekt des Wertverlustes des Kfz mit der degressiven Entwicklung des Steuersatzes über die Jahre korreliert. In diesem Rahmen wäre eine degressive Ausgestaltung des Steuersatzes als eine Ausgestaltungsoption zur linearen Ausgestaltung des Steuersatzes möglich. Eine Aufhäufung der Steuerschuld für die ersten drei oder vier Betriebsjahre wäre demgegenüber unter dem Aspekt der wesentlichen Veränderung des Besteuerungscharakters wohl nicht mehr innerhalb der Kfz-Steuer darstellbar.

Darüber hinaus wäre eine Malus-Regelung nach unserer Einschätzung aber ohnehin auch über die Einführung einer **Zulassungssteuer** umsetzbar. Diese könnte entweder ergänzend zur Kfz-Steuer oder als eigene Steuer konzipiert sein. Eine solche Steuer ordnen wir dem Steuertypus einer „auf motorisierte Verkehrsmittel bezogenen Verkehrssteuer“ gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 GG zu, da sie mit der Zulassung als öffentlich-rechtlichen Akt nach unserem Verständnis an einen verkehrssteuerfähigen Vorgang anknüpft. Dabei könnte die Zulassungssteuer etwa für die Erstzulassung oder, wenn die Erstzulassung nicht in Deutschland erfolgte, für eine Zweitzulassung erhoben werden. Der Zeitraum, innerhalb dessen Zweitzulassungen – als faktische Erstzulassungen in Deutschland, nur diese Fälle sollen umfasst sein - insoweit von Relevanz wären, sollte so bemessen werden, dass diese Fälle, in denen die Zulassungssteuer in Deutschland durch eine Erstzulassung in einem anderen Staat umgangen werden soll, weitestgehend erfasst werden. Dies könnten etwa Zweitzulassungen nach Import bereits erstzugelassener Fahrzeuge innerhalb von 6 bis 15 Monaten nach der Erstzulassung im Ausland sein. Die Bemessung dieser Frist für Zweitzulassungen sollte so gewählt werden, dass Umgehungen der Zulassungssteuer für die Erstzulassungen von entsprechenden Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor (ICE) über Tageszulassungen oder Importe von erstzugelassenen Fahrzeugen weitgehend ausgeschlossen werden können.

Die – lediglich sachbezogene – Ungleichbehandlung emissionsintensiver gegenüber emissionsärmerer Pkw lässt sich mit der Reduzierung der Treibhausgasemissionen als sachlichem Grund legitimieren. Die Herausnahme von Bestandsfahrzeugen sollte sich insbesondere dadurch rechtfertigen lassen, dass diese regelmäßig eine geringere Nutzungsdauer aufweisen und wohl aus Vertrauensschutzgründen nur weniger drastischen Erhöhungen ausgesetzt werden sollten. Zudem konnten die Halter als Bestandhalter die Entscheidung pro oder contra eines Verbrennungsmotor-Fahrzeugs nicht unter diesem Aspekt treffen, da die CO₂-abhängige Kfz-Steuerartarfspreizung damals noch nicht bestand. Eine Ausnahme für LKW lässt sich

durch das Fehlen hinreichender Antriebsalternativen rechtfertigen. Durch sich andeutende Entwicklungen hin zu einem ausgeweiteten Fahrzeugangebot könnte man aber auch erwägen, Lkw in die erhöhte Besteuerung einzubeziehen.

Beide Steuern dürfen auch zu Lenkungszwecken – hier die Förderung der Entscheidung für ein Batterieelektrisches- und Brennstoffzellenfahrzeug – eingesetzt werden. Die Grenze ist dort zu ziehen, wo der steuerpflichtige Vorgang – hier das Halten von Kraftfahrzeugen – unmöglich gemacht wird, also in diesem Sinne eine „erdrosselnde Wirkung“ ausgeübt wird. Gegen eine solche Wirkung spricht, dass die Kfz-Steuer – isoliert oder ergänzt durch eine eigenständige Zulassungssteuer – im Verhältnis zu den Anschaffungskosten weiterhin den geringeren Anteil ausmachen dürfte und das Halten emissionsärmerer oder -freier Kraftfahrzeuge von der erhöhten Besteuerung nicht betroffen wäre. Der BFH sieht für Bestandsfahrzeuge *Erhöhungen* um 20 % oder mehr von einem Jahr auf ein anderes als zulässig an. Überträgt man zudem die vom BVerwG zur Erdrosselungswirkung der Kampfhundesteuer entwickelten Grundsätze, dürfte der Steuertarif jedenfalls die Haltungskosten eines Kfz nicht übersteigen. Nimmt man an, dass die (monatlichen) Haltungskosten (ohne Wertverlust) für ein Kfz ca. 200,- bis 500,- Euro betragen, ergeben sich jährliche Haltungskosten zwischen 2.400,- und 6.000,- Euro. Die so belastbar ermittelte Größenordnung dürfte, gemessen an der Rechtsprechung des BVerwG zur Kampfhundesteuer, wohl für eine jährliche Kfz-Steuer nicht überschritten werden. Eine erdrosselnde Wirkung kann sich schließlich auch aus der Kumulation mehrerer Einzelsteuern ergeben.⁹ Dies wäre bei einer Kombination aus Zulassungs- und Kfz-Steuer zu bedenken. Damit wäre bei einer Kombination beider Steuern in Bezug auf die Summe beider Belastungen die durchschnittlichen jährlichen Haltungskosten ein möglicher verfassungsrechtlicher Maßstab für die Begrenzung der zulässigen, weil gerade noch nicht erdrosselnden Besteuerungshöhe. Auch bei der Zulassungssteuer als Einzelmaßnahme wären hinsichtlich deren Höhe die Freiheitsgrundrechte der Erwerber der Kfz, die dieses erstmals zulassen wollen, zu beachten. Es kann in der vorliegenden Grundrechtsprüfung dahin stehen, ob die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG oder das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig wäre. Allerdings wäre wohl ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit weniger eingriffsintensiv und leichter zu rechtfertigen. Der Eingriff in die Grundrechtsposition aus Art. 14 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG dürfte in Abwägung mit den ebenfalls grundrechtlich geschützten Rechtspositionen Gesundheit und Leben sowie in Abwägung mit Art. 20 a GG (Umweltschutz), deren Schutz eine

⁹ Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, 260. Lieferung 10.2020, § 3 AO Rn. 126.

12.03.2021

Zulassungssteuer für CO₂-intensive Kfz diente, auch grundsätzlich rechtfertigungsfähig sein.

Jedoch müsste hinsichtlich der Bemessung der Höhe wiederum die Grenze der erdrosselnden Wirkung der Steuer (Eingriff in Art. 14 GG) oder der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (insb. Angemessenheit eines Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG) beachtet werden. Diese erdrosselnde Wirkung wäre erreicht, wenn der steuerpflichtige Vorgang – hier die Zulassung eines Kfz zum Gebrauch im Straßenverkehr – unmöglich gemacht würde. Ähnliches dürfte – in abgeschwächter Form – für die Bewertung in Bezug auf Art. 2 Abs. 1 GG gelten.

Als Maßstab für die Bemessung der erdrosselnden Wirkung kommt zunächst das Verhältnis zu den Anschaffungskosten in Betracht, die ebenfalls, wie eine einmalige Zulassungssteuer, einmalig anfallen würde. Fraglich ist dann, ab welchem Prozentsatz der Verteuerung der Anschaffungskosten der Erwerb des Kfz unmöglich gemacht würde. Die erdrosselnde Wirkung einer Steuer wird in der Rechtsprechung häufig anhand der Höhe der Vergnügungssteuer beim Einsatz von Spielautomaten diskutiert.¹⁰ Allerdings wird diese nicht als einmalige Abgabe erhoben, sondern laufend in Bezug auf die Einspielergebnisse. Die Rechtsprechung geht bei dieser davon aus, dass auch ein Steuersatz in Höhe von 20 % des Einspielergebnisses noch nicht als erdrosselnd – dort im Kontext der Berufsausübungsfreiheit – wirkt.¹¹ Dieser Maßstab könnte, auch wenn die Parallelität der Sachverhalte begrenzt ist, als relativ strenger Maßstab herangezogen werden. Es ist gut vorstellbar, dass ein Gericht auch zu einer abweichenden Einschätzung käme und eine erdrosselnde Wirkung erst bei einer deutlich höheren Besteuerung annähme.

Alternativ könnte auch angenommen werden, dass ein Missverhältnis zwischen Zulassungssteuer und den Haltungskosten des Fahrzeugs für eine statistisch erwartbare Nutzungszeit nach der Erstzulassung oder einen anderen sinnvollen zeitlichen Maßstab als überhöht und deshalb erdrosselnd angesehen werden könnte. Die Zulassungssteuer sollte nach diesem Maßstab die durchschnittlichen Haltungskosten eines Kfz über mehrere Jahre nicht übersteigen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich ein genauer Betrag, ab dem eine Zulassungssteuer erdrosselnd oder unangemessen hoch wäre, nicht sicher feststellen lässt. Eine Anknüpfung am CO₂-Ausstoß, der typischerweise mit dem Anschaffungspreis

¹⁰ BFH, Urt. v. 25.4.2018 – II R 43/15 –, Rn. 20; OVG Lüneburg, Urt. v. 5.12.2017, 9 KN 208/16, Rn. 25 ff. 41 ff.

¹¹ BFH, Urt. v. 25.4.2018 – II R 43/15 –, Rn. 20; OVG Lüneburg, Urt. v. 5.12.2017, 9 KN 208/16, Rn. 25.

und den Haltungskosten korrelieren könnte, wird empfohlen. Dabei gehen wir davon aus, dass sich die Maßstäbe bei einer Malus-Regelung über eine laufende Steuer (Kfz-Steuer) und eine Einmalsteuer (Zulassungssteuer) betragsmäßig – unter Einrechnung der Nutzungsdauer bei der Einmalsteuer – in etwa entsprechen könnten. Der vermutlich verfassungsrechtlich zulässige Betrag dürfte sich jedenfalls in einer Größenordnung bewegen, der von einer gesetzlichen Regelung ggf. gar nicht ausgeschöpft werden würde.

Auch die **Energiesteuer** stellt gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG einen bestehenden Steuertypus dar. Zur Umsetzung des Malus wäre es denkbar, bei der Bemessungsgrundlage der Energiesteuer auch die CO₂-Emissionen eines Energieerzeugnisses zu berücksichtigen. Insoweit wird die Energiesteuer nicht in eine finanzverfassungsrechtlich unzulässige Emissionssteuer umgewandelt, da der Steuergegenstand und die Bemessungsgrundlage systematisch voneinander zu trennen sind. Bei der konkreten Ausgestaltung der Abgabe sind zudem die Grundrechte zu beachten, insbesondere Art. 14 und 3 Abs. 1 GG. Eine CO₂-Komponente der Energiesteuer ist nach unserem Dafürhalten mit diesen in Einklang zu bringen.

Die Einführung einer **Sonderabgabe mit Finanzierungszweck** wäre demgegenüber mit hohen finanzverfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Vorliegend bestehen Zweifel an der Gruppennützigkeit der Maßnahme, also einer Verwendung, die der Gruppe der abgabenbelasteten Personen wieder zugutekommt. Denn die Gruppe der Abgabeverpflichteten würde nicht unmittelbar etwas von ihrer Abgabe zurück-erhalten, sondern könnte allenfalls beim nächsten Kauf eines emissionsarmen Fahrzeugs von einer Bonus-Zahlung profitieren, was aber frühestens einige Jahre später der Fall ist.

Auch die Umsetzung als **Sonderabgabe mit Lenkungswirkung** gestaltet sich schwierig. Diese dienen dem Ausgleich einer Belastung, die sich aus einer primär zu erfüllenden rechtlichen Pflicht ergibt. Es ist nicht erkennbar, dass die Verringerung des Treibhausgasausstoßes eine rechtliche Pflicht darstellt, die unmittelbar die einzelnen Fahrzeugnutzer bindet. Zudem müsste die Abgabe, um einen Lenkungszweck zu entfalten, auch in einer beträchtlichen Höhe ausgestaltet sein. Dann stellt sich aber die Frage, ob weiterhin ausschließlich der Lenkungszweck oder nicht doch auch ein Finanzierungszweck entsteht.

Teil 3 Verbrennerverbot

Gegenstand der nachfolgenden Prüfung ist die Einführung eines Verbots der Erst- und Zweitzulassung von neuen Pkw und leichten Nutzfahrzeugen mit einem Verbrennungsmotor, der mit fossilen Kraftstoffen betrieben wird („Verbrennerverbot“).

Zweck der Erstreckung auf die Erst- und Zweitzulassung ist, eine Ausweichmöglichkeit über (Re-)Importe zu verhindern. Das Verbot soll über das Zulassungsrecht umgesetzt werden und ab einem bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft – etwa 2030 oder 2035 – in Kraft treten. Das Verbot soll sowohl für im In- als auch im Ausland erworbene Fahrzeuge gelten.

Dabei wird unterstellt, dass eine solche Regelung durch Änderung der nationalen Zulassungsnormen umgesetzt wird. Die Zulassung von Kfz ist insbesondere in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung¹² und der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung¹³ geregelt.

Bei der Zulassung eines Kfz ist gem. § 3 S. 2 FZV der Nachweis zu erbringen, dass das Fahrzeug eine Betriebserlaubnis hat. Für die Praxis ist die vom Hersteller zu beantragende EU-Typgenehmigung von herausragender Bedeutung, da sie – im Gegensatz zur nationalen Typgenehmigung – in der gesamten EU gültig ist. Zudem ist die nationale Typgenehmigung auf jene Fälle begrenzt, in denen nicht bereits eine EU-Typgenehmigung erfolgt ist, so dass sie kaum praxisrelevant ist und somit hier außer Betracht bleiben kann. Bislang ist zudem in § 19 Abs. 1 Nr. 1 StVZO vorgesehen, dass für Fahrzeuge mit EU-Typgenehmigung eine Betriebserlaubnis zu erteilen ist.

Zur Umsetzung eines Verbrennerverbots müsste also an diesen Verfahrensschritt angeknüpft und eine Prüfpflicht eingeführt werden, wonach für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor keine Betriebserlaubnis mehr beantragt werden kann bzw. eine vorhandene Betriebserlaubnis nicht mehr gültig ist.

Soweit im Folgenden von „Fahrzeugen“ oder „Pkw“ gesprochen wird, umfasst dies jeweils Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, die von dem Verbrennerverbot gleichermaßen umfasst sein sollen.

A. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben

Das Verbrennerverbot müsste mit dem sekundären (dazu I.) und primären Unionsrecht (dazu II.) vereinbar sein.

¹² Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung - FZV) v. 3.2.2011 BGBl. I S. 139 (Nr. 5).

¹³ Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26.4.2012 (BGBl. I S. 679), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 26.11.2019 (BGBl. I S. 2015).

I. Vereinbarkeit mit dem Sekundärrecht

Die Umweltpolitik zählt zu den konkurrierenden Zuständigkeiten der Union (Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV), so dass die Mitgliedstaaten weiter nationale Umweltpolitik betreiben können. Jedoch kommt dem Sekundärrecht eine so genannte „Sperrwirkung“ zu, d.h. unionsrechtliche Vorgaben verdrängen entgegenstehendes nationales Recht und verhindern den Erlass von nationalen Regeln, die dem Unionsrecht widersprechen. Dementsprechend hat das Unionsrecht im Fall eines Konflikts mit nationalen Vorschriften einen Anwendungsvorrang.

Soweit entsprechende sekundäre unionsrechtliche Regelungen vorliegen, können die Mitgliedstaaten nur noch tätig werden, wenn das Unionsrecht bestimmte Bereiche nicht regelt oder den Mitgliedstaaten inhaltliche Entscheidungsspielräume eröffnet werden. Eine Möglichkeit zur Abweichung vom EU-Sekundärrecht kann etwa dadurch erreicht werden, wenn den Mitgliedstaaten entsprechende Spielräume durch primärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln eingeräumt werden.¹⁴

Daher stellt sich die Frage, inwieweit der nationale Gesetzgeber ein Verbrennerverbot einführen kann, soweit es unmittelbar anwendbares Unionsrecht gibt, dem ein Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht zukommt.¹⁵

1) Vereinbarkeit mit Verordnung (EU) 2018/858

Das Zulassungsrecht für Kraftfahrzeuge wurde hinsichtlich der EU-Typengenehmigung, die nach Erteilung in einem Mitgliedstaat von allen Mitgliedstaaten anerkannt werden muss, zunächst durch die Richtlinie 2007/46/EG harmonisiert. Die Richtlinie wurde mit Wirkung zum 01.09.2020 durch die Verordnung (EU) 858/2018¹⁶ ersetzt. Aufgrund der unmittelbaren Wirkung von EU-Verordnungen verloren in der Folge auch alle mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetze der Rahmen-RL (in Deutschland: EG-FGV¹⁷) innerhalb des Anwendungsbereichs der neuen Verordnung ihre Bedeutung für das Genehmigungsverfahren.

¹⁴ Scherer/Heselhaus, in: Dausies/Ludwig, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 26 EL.

¹⁵ So bereits EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1251, 1269.

¹⁶ Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG.

¹⁷ Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung - EG-FGV) v. 3.2.2011 BGBl. I S. 126 (Nr. 5).

Am bisher bestehenden Rechtsrahmen für die EU-Typgenehmigung haben sich durch die Neuregelung allerdings keine wesentlichen Änderungen ergeben, vielmehr wurden als Reaktion auf den sog. Dieselmotorkandal vor allem Marktüberwachungsbestimmungen eingeführt.

a) **Regelungsgegenstand**

Die Verordnung (EU) 2018/858 schafft ein unionsweites Genehmigungsverfahren zur Verwirklichung des Binnenmarktes, wozu vor allem eine Harmonisierung und Spezifikation der technischen Anforderungen an Pkw und leichte Nutzfahrzeuge und die Anerkennung einer erteilten EU-Typgenehmigung gehören.¹⁸ Ausweislich der Verordnung sollen die technischen Anforderungen an Pkw und leichte Nutzfahrzeuge durch die Verordnung und die angehängten Rechtsakte unionsweit gesetzt werden.

Die Verordnung und die mit ihr zusammenhängenden Rechtsakte sind auf Art. 114 AEUV bzw. dessen Vorgängervorschriften als Rechtsgrundlagen gestützt, so dass sie der Verwirklichung des Binnenmarktes gem. Art. 26 AEUV dienen.

Eine nach dieser Verordnung erteilte EU-Typgenehmigung gilt dann in der gesamten Union und wird durch eine Konformitätsbescheinigung nachgewiesen. Die Zulassung eines Fahrzeugs, für das eine EU-Typgenehmigung vorliegt, darf nicht auf Gründen seiner Bau- oder Wirkungsweise verweigert oder verboten werden (Art. 6 Abs. 5).

Die Verordnung (EU) 858/2018 regelt dabei nicht alle technischen Anforderungen selbst, sondern verweist in den Anlagen auf Rechtsakte, welche die Anforderungen definieren. Von besonderer Bedeutung aus Umweltschutzsicht ist zudem die Verordnung (EG) Nr. 715/2007¹⁹ für Pkw sowie die parallele Regelung für leichte Nutzfahrzeuge, Verordnung (EG) Nr. 692/2008²⁰. Diese Verordnungen enthalten Emissionsgrenzwerte für einzelne Schadstoffe wie Kohlenmonoxid, Stickstoffoxide und Feinstaub, die zur Erteilung der Typgenehmigung eingehalten sein müssen²¹, und

¹⁸ Vgl. Erwägungsgrund 7 und 9 der Verordnung (EU) 858/2018.

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.6.2007 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.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) mit Änderungs-Verordnung 2016/427.

²¹ Vgl. Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 715/2007.

wichtige Festlegungen zum Überwachungsverfahren. Die Verordnung (EG) Nr. 715/2007t regelt in Art. 10 Abs. 1:

Ab dem 2. Juli 2007 dürfen die nationalen Behörden aus Gründen, die die Emissionen oder den Kraftstoffverbrauch von Fahrzeugen betreffen, auf einen diesbezüglichen Antrag des Herstellers die EG-Typgenehmigung oder die nationale Typgenehmigung für einen neuen Fahrzeugtyp nicht versagen oder die Zulassung verweigern oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme eines neuen Fahrzeugs untersagen, wenn das betreffende Fahrzeug dieser Verordnung und ihren Durchführungsmaßnahmen entspricht, insbesondere den in Anhang I Tabelle 1 aufgeführten Euro-5-Grenzwerten bzw. den in Anhang I Tabelle 2 aufgeführten Euro-6-Grenzwerten.

b) Entgegenstehende Wirkung eines Verbrennerverbots

Die Verordnung (EU) 858/2018 und die mit ihr zusammenhängenden Rechtsakte werden daher so verstanden werden müssen, dass sie einem nationalen Verbrennerverbot entgegenstehen.

Ziel des Regelungsrahmens ist gerade, ein EU-weit einheitliches System an technischen Anforderungen und der gegenseitigen Anerkennung zu schaffen: Für ein Fahrzeug, das die technischen Anforderungen erfüllt, muss eine EU-Typengenehmigung erteilt werden, mit der es im gesamten Binnenmarkt eine Zulassung erhalten können muss.

Ein nationales Verbrennerverbot würde mit diesem Mechanismus jedoch brechen. Die Verordnungen entfalten insoweit eine Sperrwirkung.

2) Zulässig aufgrund einer Schutzverstärkungsklausel?

Das Unionsrecht erlaubt den Mitgliedstaaten jedoch durch sog. Schutzverstärkungsklauseln „nationale Alleingänge“, also einzelstaatliche Maßnahmen zu treffen, die über unionsrechtliche Vorgaben hinausgehen.²² Diese Klauseln können sich aus dem Sekundärrechtsakt selbst ergeben oder aus dem Primärrecht, insbesondere aus Art. 114 Abs. 4 bis 6 AEUV und Art. 193 AEUV.²³

²² Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 AEUV Rn. 3.

²³ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 AEUV Rn. 1 ff.

a) Sekundärrechtliche Schutzverstärkungsklausel

Die VO (EU) 2018/858 sieht in Kapitel XI, Art. 51 ff., Schutzklauseln vor, die den Mitgliedstaaten einzelstaatliche Maßnahmen erlauben. Fraglich ist, ob diese für die angestrebte Einführung eines Verbrennerverbots eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen.

Nach Art. 51 ist eine einzelstaatliche Bewertung für Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten möglich, wenn sie die Gesundheit oder Sicherheit von Menschen oder andere im öffentlichen Interesse stehende schützenswerte Aspekte, die unter diese Verordnung fallen, ernsthaft gefährden. Soweit eine ernsthafte Gefahr festgestellt wurde, fordert die zuständige Stelle des Mitgliedstaates den betroffenen Wirtschaftsakteur nach Art. 52 Abs. 1 umgehend dazu auf, unverzüglich alle geeigneten Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, um dafür zu sorgen, dass das betreffende Fahrzeug, System, Bauteil oder die betreffende selbstständige technische Einheit beim Inverkehrbringen, bei der Zulassung oder bei der Inbetriebnahme diese Gefahr nicht mehr darstellt.

Der Umweltschutz, der in den Erwägungsgründen als Ziel der Verordnung genannt wird, dürfte hierunter fallen. Allerdings erscheint es fraglich, ob die Einführung eines generellen Verbrennerverbots die Voraussetzungen des Art. 52 der VO (EU) 2018/858 erfüllt. Zwar mag der Ausstoß von Schadstoffen und CO₂ sowohl für die Umwelt als auch die Gesundheit schadhaft sein. Dies dürfte aber als „Dauergefahr“ einzustufen sein, die von der Regelung wohl nicht erfasst wird. Vielmehr wird es sich um Rückruf-Maßnahmen handeln.²⁴

Die Schutzklauseln stellen einen Mechanismus dar, mit dem die Mitgliedstaaten auf Gefahren, die von Fahrzeugen ausgehen, reagieren können.

Im Ergebnis dürften die sekundärrechtlichen Schutzklauseln der Verordnung für die angestrebte Einführung eines Verbrennerverbots jedoch keine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen.

²⁴ Vgl. für die alte Rechtslage *Neumann*, Rechtsgutachten zum Beweisbeschluss SV- 4 des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags im Auftrag des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode v. 31.10.2016, <https://www.bundestag.de/resource/blob/481324/f5b0951619abc129681080cab233cf5d/stellungnahme-dr--neumann--sv-4--data.pdf> (abgerufen am 7.12.2020).

b) Schutzverstärkungsklausel des Art. 114 Abs. 4 AEUV

Im Unionsprimärrecht regelt die Schutzverstärkungsklausel des Art. 114 Abs. 4 AEUV, dass ein Mitgliedstaat nach erfolgter Harmonisierung strengere nationale Vorschriften beibehalten kann. Diese Möglichkeit ist ein Ausgleich dafür, dass in Art. 114 AEUV im Gesetzgebungsverfahren, anders als in Art. 115 AEUV, kein Einstimmigkeitsprinzip vorgesehen ist.²⁵

Die Schutzverstärkungsklausel des Art. 114 Abs. 4 AEUV erlaubt die Beibehaltung bestehender nationaler Regelungen. Das hier zu prüfende Verbrennerverbot und die damit einhergehende Änderung der nationalen Zulassungsregeln stellen aber die Schaffung einer neuen Regelung dar, so dass der Anwendungsbereich der Norm nicht eröffnet ist.

c) Schutzverstärkung durch Einführung neuer Rechtsnormen, Art. 114 Abs. 5 AEUV

Die Einführung eines Verbrennerverbots könnte nach Art. 114 Abs. 5 AEUV zulässig sein. Die Schutzverstärkungsklauseln des Art. 114 Abs. 5 gilt für unionsrechtliche Rechtsakte, die auf Art. 114 Abs. 1 AEUV zur Verwirklichung des Binnenmarkts gestützt wurden.

Diese Norm erlaubt es Mitgliedstaaten nach erfolgter Harmonisierung unter bestimmten Voraussetzungen strengere nationale Vorschriften einzuführen. Diese Möglichkeit ist ebenso wie Art. 114 Abs. 4 AEUV ein Ausgleich dafür, dass in Art. 114 AEUV im Gesetzgebungsverfahren, anders als in Art. 115 AEUV, kein Einstimmigkeitsprinzip vorgesehen ist.²⁶

Zu prüfen ist also, ob das Verbrennerverbot aufgrund der Schutzverstärkungsklausel nach Art. 114 Abs. 5 AEUV eingeführt werden kann, nach der auch mitgliedstaatliche Neuregelungen zulässig sind, soweit die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen.

aa) Rechtfertigungsgrund: Umweltschutz

Die nachträgliche Einführung strengerer nationaler Vorschriften ist ausschließlich zum Schutz der in Art. 114 Abs. 5 AEUV genannten Schutzgüter, darunter dem Umweltschutz, zulässig.²⁷

²⁵ Ahlt/Dittert, Europarecht, 4. Aufl. 2011, S. 309.

²⁶ Ahlt/Dittert, Europarecht, 4. Aufl. 2011, S. 309.

²⁷ Korte, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 114 Rn. 102.

Der unionsrechtliche Begriff „Umwelt“ ist in Art. 191 Abs. 1 AEUV definiert und umfasst die Erhaltung und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, den Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Das Verbrennerverbot knüpft an alle genannten Umweltschutzziele an. Eine Reduzierung von Emissionen durch Verbrennungsmotoren kann dazu beitragen, dass die Luftqualität verbessert wird und Grenzwerte, wie sie die Luftqualitätsrichtlinie (Richtlinie 2008/50/EG)²⁸ definiert, eingehalten werden. Damit geht auch der Schutz menschlicher Gesundheit einher, die durch Abgase beeinträchtigt werden kann. Gleichsam kann ein Verbrennerverbot auch dazu beitragen, weniger Ressourcen, insb. Erdöl, zu verbrauchen, wobei auch alternative Antriebe nicht verbrauchsneutral sein dürften. Das Verbrennerverbot dient auch dazu, die internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele zu erreichen, indem es dafür sorgt, dass die festgelegten Grenzwerte erreicht werden.

bb) Schutzverstärkung durch nationales Verbrennerverbot

Ferner müsste es sich bei dem Verbrennerverbot um eine verstärkte Schutzmaßnahme handeln.

(1) Begriffsbestimmung

Eine abstrakte Definition, wann es sich um eine verstärkte Schutzmaßnahme handelt, lässt sich der Rechtsprechung des EuGH nur schwer entnehmen. Im Schrifttum werden vor allem der Zielgleichlauf der Maßnahmen und die Art der Verstärkung als relevante Faktoren betont. Zunächst ist demnach erforderlich, dass es sich um eine verstärkende Maßnahme, und nicht um eine andere Maßnahme handelt.²⁹ Ferner ist erforderlich, dass es dem nationalen Normgeber darum gehen muss, dieselben Ziele zu verfolgen und die gleiche Ausrichtung zu wählen, dabei dann aber höhere Schutzstandards festzulegen.³⁰ Dabei stellt der EuGH darauf ab, ob dieselben Ziele verfolgt werden und dieselbe „Ausrichtung“ zu bejahen ist.

²⁸ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa umgesetzt durch die 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (39. BImSchV).

²⁹ *Epiney*, aaO, Rn. 17.

³⁰ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 44 Mai 2011, Art. 193 AEUV Rn. 13.

(2) Notwendigkeit des Zielgleichlaufs

Die Besonderheit im vorliegenden Fall in Abweichung zu den bisherigen Entscheidungen des EuGH dürfte jedoch darin zu sehen sein, dass die Verordnung (EU) 2018/858 mehrere Ziele verfolgt.

Hauptziel der Verordnung ist, wie schon bei der Vorgängerrichtlinie, die Harmonisierung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes und des fairen Wettbewerbs.³¹ Es soll vermieden werden, dass in den Mitgliedsstaaten verschiedene technische Anforderungen für die Zulassung von Fahrzeugen gelten und Fahrzeuge in allen EU-Mitgliedstaaten einzeln zugelassen werden müssen. Vielmehr soll die EU-Typengenehmigung, die ein Fahrzeug in einem Mitgliedstaat erhalten hat und die nachweist, dass bestimmte technische Anforderungen erfüllt werden, in der gesamten EU anerkannt werden.

Neben dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes hat sie aber auch das Ziel, ein hohes Maß an Sicherheit in Bereichen wie dem Gesundheits- und Umweltschutz sicherzustellen.³² Dies dürfte aber wohl so zu interpretieren sein, dass Umwelt- und Gesundheitsschutzaspekte im Rahmen des Typengenehmigungsverfahrens ausreichend zu berücksichtigen sind.

Der Abgas-Skandal zeigte auch die besondere Notwendigkeit, bereits im EU-Typengenehmigungsverfahren die Einhaltung von Umweltstandards zu prüfen und ein Verfahren zu schaffen, mit dem auch nach Erteilung der EU-Typengenehmigung effektiv die Einhaltung der Richtwerte erreicht werden kann.³³ Hierfür spricht zudem, dass im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auch die Verordnung (EG) 715/2007³⁴ hinsichtlich der Emissionen von Pkw zu beachten ist, die Grenzwerte für Emissionen festlegt.³⁵

Die Verordnung dürfte also eher so zu interpretieren sein, dass der Umweltschutz als Querschnittsmaterie nach Art. 191 AEUV ohnehin zu beachten ist und die ausdrücklichen Festlegungen, beispielsweise in Form der Flottengrenzwerte nach der

³¹ Erwägungsgrund 3, 5 und 7 der VO (EU) 2018/858.

³² Erwägungsgrund 5 und 7 zu der VO (EU) 2018/858.

³³ Vgl. u.a. Erwägungsgrund 5 und 11 der VO (EU) 2018/858.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.6.2007 Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge.

³⁵ So Anlage 2 Teil I 2A der VO (EU) 2018/858.

12.03.2021

VO (EG) 443/2009, im Rahmen des Genehmigungsprozesses effektiv zu schützen sind.³⁶

(3) **Auswirkung auf Verbrennerverbot**

Bei dem Verbrennerverbot wird kaum zu begründen sein, dass es die gleichen Ziele verfolgt wie die Verordnung (EU) 2018/858.

Das zu prüfende Verbrennerverbot würde hinsichtlich des Hauptziels das Gegenteil bewirken: Deutschland würde einerseits abweichende technische Anforderungen an Fahrzeuge stellen, die über die Vorgaben der Verordnung hinausgehen, und andererseits bereits erteilte EU-Typengenehmigung für Fahrzeuge nicht mehr anerkennen, welche das Genehmigungsverfahren durchlaufen haben.

Hauptzweck des Verbrennerverbots ist, die Verminderung der Verschmutzung der Luft und die Senkung der Treibhausgasemissionen durch die Verringerung der CO₂- und anderen Emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen zu erreichen. Es dient damit Umwelt- und Gesundheitsschutzziele, die jedoch auch die Verordnung (EU) 2018/858 verwirklichen will.

In der Rechtsprechung des EuGH wurde zwar bislang nicht thematisiert, wie die Gewichtung vorzunehmen ist, wenn eine unionsweite Maßnahme mehrere Ziele verfolgt, aber nur auf eine Rechtsgrundlage gestützt wurde. Theoretisch wäre also auch denkbar, dass die Verfolgung eines Ziels ausreicht.

Da ein Verbrennerverbot das Hauptziel der Verordnung jedoch konterkariert und die Verordnung (EU) 2018/858 alleine auf die Ermächtigungsgrundlage für die Verstärkung des Binnenmarktes gestützt ist, müsste das Verbrennerverbot zumindest so ausgestaltet sein, dass der Binnenmarkt dadurch nicht geschwächt wird. Dies scheint nicht möglich zu sein.

cc) **Spezifisches Problem eines Mitgliedstaats**

Problematisch ist auch, dass die Maßnahme ein spezifisches Problem des Mitgliedstaats adressieren muss.

Für eine Derogationsmaßnahme nach Art. 114 Abs. 5 AEUV reicht es nicht aus, dass neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, die alle Mitgliedstaaten im Hinblick

³⁶ So VO (EG) Nr. 715/2007 in die bei der letzten Überarbeitung die Überprüfung der Flottengrenzwerte nach der Flottenverordnung aufgenommen wurde.

12.03.2021

auf eine vorliegende Harmonisierungsmaßnahme und den damit im Zusammenhang stehenden Rechtsgüterschutz betreffen.³⁷ Nicht spezifisch für einen Mitgliedstaat sei jedes Problem, das im Großen und Ganzen in entsprechender Weise in sämtlichen Mitgliedstaaten auftritt, so das EuG.³⁸ Vielmehr muss die neue Situation für den derogationswilligen Mitgliedstaat „in besonderer Weise eine Abweichung von den Harmonisierungsmaßnahmen rechtfertigen“³⁹.

Der Umweltschutz sowie das Erreichen der internationalen Klimaziele sind keine spezifisch Deutschland betreffenden Probleme, sondern auch die EU hat sich dem Umweltschutz verschrieben⁴⁰ und ist zur Erreichung des Pariser Klimaschutzabkommens verpflichtet.

Andererseits stellt das Bundes-Klimaschutzgesetz⁴¹ Emissionsminderungsziele für einzelne Sektoren, darunter auch den Verkehr auf.⁴² Soweit das Verbrennerverbot also insbesondere der Einhaltung nationaler gesetzlicher Klimaziele dient, könnte argumentiert werden, dass es sich um ein spezifisches Problem Deutschlands handelt, welches die Maßnahme notwendig macht.⁴³ Dies erscheint jedoch schwer zu begründen und die Bewertung durch die EU-Kommission und den EuGH ist offen.

dd) Neue wissenschaftliche Erkenntnisse

Art. 114 Abs. 5 AEUV setzt weiter voraus, dass die Maßnahme auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt wird. Dies bedeutet, dass das Problem, für dessen Lösung eine einzelstaatliche Maßnahme erforderlich wird, nach Erlass der EU-Maßnahme offenbar wurde.

Maßgeblicher Zeitpunkt ist der Erlass der EU-Regelung. Fraglich ist, zu welchem Zeitpunkt der Rat oder die Kommission eine Harmonisierungsmaßnahme i.S.v. Abs. 5 „erlassen hat“. Denken lässt sich hier erstens an den Zeitpunkt des Erlasses des Rechtsakts, wie er sich aus Art. 294 Abs. 2 bis 10, 13 AEUV ergibt, zweitens an den Zeitpunkt des formellen In-Kraft-Tretens des Rechtsakts nach Art. 297 AEUV. Richtigerweise wird auf den Zeitpunkt des Erlasses des Unionsrechtsakts abzustellen sein, da Abs. 5 die Einführung neuer nationaler Regelungen ermöglicht, die dem

³⁷ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL August 2020, AEUV Art. 114 Rn. 195

³⁸ EuG Rs. T-182/06 (Niederlande/Kommission).

³⁹ GA Tizzano, SCHIA C-3/00 (Dänemark/Kommission), Slg. 2003, I-2643 Rn. 75.

⁴⁰ Vgl. Art. 191 AEUV.

⁴¹ Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513).

⁴² Anlage 2 zum Bundes-Klimaschutzgesetz.

⁴³ Ablehnend für einen niederländischen Vorstoß, strengere Emissionsgrenzwerte für Dieselfahrzeuge einzuführen, EuG aaO.

Unionsgesetzgeber nicht bekannt waren und von denen er sich bei der Harmonisierung dadurch nicht leiten lassen konnte.⁴⁴

Vor dem Hintergrund der am 30.05.2018 erlassenen Verordnung (EU) 2018/858 dürfte der Begründungsaufwand, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse, die ein Verbrennerverbot erforderlich machen, erst nach Erlass der Harmonisierungsmaßnahme bekanntgeworden sind, verhältnismäßig hoch sein.

Allerdings könnte diese Voraussetzung erfüllt sein, wenn man auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Umweltproblems (Batterietechnologie, Wasserstoff, etc.) abstellt, deren Wirksamkeit und Notwendigkeit für eine Verkehrswende sich erst in den letzten Jahren verfestigt haben. Es wird zum Teil vorgetragen, dass es neue wissenschaftliche Erkenntnisse gäbe, die ein Verbrennerverbot nunmehr notwendig machten.⁴⁵

Auch soll es auch ausreichend sein, wenn erst nachträglich die Dimension des Problems klar geworden ist; sprich das Problem kann bereits latent im Zeitpunkt des Erlasses der Harmonisierungsmaßnahme vorhanden gewesen bzw. sogar schon vorher entstanden sein, ohne dass dies Art. 114 Abs. 5 AEUV entgegenstehe.⁴⁶

Vor dem Hintergrund, dass die Verordnung (EU) 2018/858 erst seit kurzem in Kraft ist, erscheint es zweifelhaft, ob der Nachweis der Notwendigkeit erbracht werden kann.

ee) Notifizierung

Die in Art. 114 Abs. 5 AEUV erwähnte Notifizierung erfolgt durch Meldung gegenüber der Kommission. Es ist Sache des Mitgliedstaats, der sich auf Art. 114 Abs. 5 AEUV beruft, nachzuweisen, dass die Anwendungsvoraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt sind.⁴⁷

⁴⁴ Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 114 AEUV Rn. 87.

⁴⁵ Siehe Verheyen/Pabsch, Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor, S. 19 f.; abrufbar unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/171030_gp_gutachten_ausstieg_verbrennungsmotor.pdf (abgerufen am 14.10.2020).

⁴⁶ Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 114 AEUV Rn. 107 m.w.N.

⁴⁷ EuGH, Rs. T-366/03 (Land Oberösterreich und Republik Österreich/Kommission), Slg. 2005, II-4005 Rn. 63; EuGH, Rs. T-182/06 (Niederlande/Kommission), Slg. 2007 II-1983, Rn. 50.

3) Zulässig nach der Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV

Fraglich ist, ob ein Verbrennerverbot auch auf die Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV gestützt werden könnte.

Nach dem Wortlaut der Regelung in Art. 193 AEUV hindern die nach Art. 192 AEUV unionsweit getroffenen Maßnahmen zum Umweltschutz die Mitgliedstaaten nicht, verstärkte Schutzmaßnahmen zu treffen.⁴⁸ Diese nationalen Maßnahmen müssen dieselben Ziele verfolgen und in dieselbe Richtung gehen, wie die europäischen Regelungen.⁴⁹ Mit der Regelung in Art. 193 AEUV wird eine dem Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip Rechnung tragende Umweltpolitik gewährleistet.⁵⁰ Die betreffenden Maßnahmen müssen allerdings mit den Verträgen vereinbar sein und von der Kommission notifiziert werden.⁵¹

Problematisch ist insoweit, dass die Verordnung (EU) 2018/858 nur auf Art. 114 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage gestützt wurde, der die Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Stärkung des Binnenmarktes bildet. Sie basiert nicht auf Art. 192 AEUV, obwohl es auch möglich gewesen wäre, den Rechtsakt auf zwei Rechtsgrundlagen zu stützen.

Die Anwendbarkeit von Art. 193 AEUV setzt jedoch voraus, dass der Unionsrechtsakt auf Art. 192 AEUV gestützt wurde.⁵² Die Einführung eines Verbrennerverbots aufgrund der Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV scheidet demzufolge aus.

4) Zwischenergebnis

Ein Verbrennerverbot ist nicht mit der Verordnung (EU) 2018/858 vereinbar. Zwar ist die Schutzverstärkungsklausel des Art. 114 Abs. 5 AEUV grundsätzlich eine taugliche Rechtsgrundlage für eine entsprechende nationale Maßnahme. Es wird aber sehr schwierig, den Nachweis zu erbringen, dass die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-2/10 (Azienda Agro-Zootecnica Franchini), Slg. 2011, I-6561; EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

⁴⁹ Krämer, in: von der Groeben/Schwarze/Ludwig Krämer, 7. Aufl. 2015, AEUV Europäisches Unionsrecht, Art. 193 Rn. 7-10.

⁵⁰ Callies, in: Callies/Ruffert, AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 AEUV, Rn. 1.

⁵¹ Art. 193 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV.

⁵² Callies, in: Callies/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Art. 193 AEUV, Rn. 6; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 193 AEUV, Rn. 8; Kahl, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 193 AEUV, Rn. 10.

Ein Verbrennerverbot müsste also auf europäischer Ebene angestrengt werden, etwa durch Einführung einer neuen Euro-Norm. Die EU-Kommission erarbeitet etwa derzeit eine Euro 7-Norm mit schärferen Grenzwerten für Luftschadstoffe.

II. Vereinbarkeit mit den Verträgen

Eine verstärkte Schutzmaßnahme, soweit sie angestrebt wird, muss auch mit den Verträgen vereinbar sein. Hier spielen die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit (dazu 1)) und der Niederlassungsfreiheit (dazu 2)) eine Rolle.

1) Warenverkehrsfreiheit

Das Verbrennerverbot müsste mit der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV vereinbar sein.

a) Anwendungsbereich

Die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV verbietet mengenmäßige Beschränkungen der Einfuhr von Waren sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung.

Nach der Definition des EuGH sind Waren körperliche Gegenstände, die einen Geldwert haben und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.⁵³ Bei Kraftfahrzeugen handelt es sich unstreitig um Waren.

Erforderlich ist zudem ein grenzüberschreitender Bezug. Lediglich dann, wenn das Verbot von Zulassungen von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor in Deutschland keinerlei grenzüberschreitende Bezüge aufweist, ist der Anwendungsbereich von Art. 34 AEUV nicht eröffnet. Nicht umfasst vom Schutzbereich Art. 34 AEUV sind die Fälle einer Inländerdiskriminierung, so dass sich ein deutscher Hersteller nicht darauf berufen kann, strengerer Normen unterworfen zu sein, als ein Hersteller aus dem EU-Ausland, der Fahrzeuge auf den deutschen Markt bringt.

Da aber wohl davon auszugehen sein wird, dass das Verbot nicht nur für Zulassungen von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor deutscher Kfz-Hersteller gilt, liegt auch ein grenzüberschreitender Bezug vor.

⁵³ EuGH, Rs. 1/77 (Bosch/HZA Hildesheim), Slg 1977, 1473; EuGH, Rs. 7/68 (KOM./Italien), Slg 1968, 633.

b) Beschränkung

Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV ist jede staatliche Maßnahme in Form einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung.

aa) Mengenmäßige Einfuhrbeschränkung

Unter einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung ist jede Maßnahme zu verstehen, mit der die Einfuhr einer Ware entweder vollständig oder nach Menge, Wert oder Zeitraum begrenzt wird.⁵⁴

Vorliegend wird jedoch nicht die Einfuhr von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor verboten oder limitiert, sondern alleine die Zulassung dieser Fahrzeuge in Deutschland beschränkt.

bb) Maßnahme gleicher Wirkung

Art. 34 AEUV erfasst nicht nur direkte Beschränkungen der Wareneinfuhr im Sinne einer mengenmäßigen Beschränkung, sondern auch Maßnahmen gleicher Wirkung.

Eine Maßnahme gleicher Wirkung ist nach der Dassonville-Entscheidung des EuGH jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar, mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.⁵⁵ Diese weite Auslegung erfuhr durch das Keck-Urteil eine Einschränkung.⁵⁶ Danach ist zwischen produktbezogenen Maßnahmen und Verkaufsmodalitäten zu unterscheiden. Bestimmte Verkaufsmodalitäten, die für alle Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben und die den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren, sind keine Maßnahmen gleicher Wirkung.⁵⁷ Dabei geht es in erster Linie um Regelungen, die Art und Weise des Vertriebs eines Produkts regeln.

Vorliegend soll durch das Verbrennerverbot erreicht werden, dass ab 2030 oder 2035 keine Fahrzeuge, die mit einem Motor ausgestattet sind, der Kraftstoffe zum Antrieb verwendet, in Deutschland mehr zugelassen werden dürfen.

⁵⁴ *Leible/T. Streinz* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 55 Januar 2015, Art. 34 AEUV, Rn. 55.

⁵⁵ EuGH, Rs. 8/74 (Dassonville), Slg. 1974, 837.

⁵⁶ EuGH, verb. Rs. C-267 u. C-268/91 (Keck u. Mithouard), Slg. 1994, I-6097.

⁵⁷ EuGH, verb. Rs. C-267 u. C-268/91 (Keck u. Mithouard), Slg. 1994, I-6097, Rn. 16.

12.03.2021

Die Maßnahme ist damit produktbezogen. Denn mit der Einführung eines Verbrennerverbots wird die Möglichkeit, Fahrzeuge für den Markt in der Bundesrepublik Deutschland zuzulassen, eingeschränkt. Dabei handelt es sich nicht um eine bloße Bestimmung, die Verkaufsmodalitäten regelt, sondern das Verbot betrifft die Möglichkeit, eine bestimmte Ware rechtmäßig so zu nutzen, wie dies intendiert ist. Das Verbrennerverbot würde bewirken, dass ein Fahrzeug zwar eingeführt und verkauft werden kann, aber nicht zugelassen und damit nicht rechtmäßig in Betrieb genommen werden kann, da die Zulassung Voraussetzung für die Teilnahme am Straßenverkehr gem. § 1 Abs. 1 Straßenverkehrsgesetz ist⁵⁸.

Der EuGH behandelt nationale Vorschriften, die Waren einem Zulassungsverfahren unterwerfen⁵⁹ oder eine Genehmigung für das Inverkehrbringen erfordern, als Maßnahmen gleicher Wirkung, da sie den Marktzugang behindern. Die marktzugangsbehindernde Wirkung entfällt auch nicht dadurch, dass die erforderliche Erlaubnis stets erteilt wird. Schon die potentielle Notwendigkeit, die Ware den geltenden Vorschriften anpassen zu müssen, führt dazu, dass es sich nicht um eine bloße Verkaufsmodalität, sondern um eine produktbezogene Regelung handelt.⁶⁰

Faktisch würde ein Verbrennerverbot den freien Handel im Binnenmarkt beschränken und stellt ein Hemmnis für den Marktzugang dar. Die Regelung kommt einer Vertriebs- und Inbetriebnahmebeschränkung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor gleich. Es könnte sogar argumentiert werden, dass dies mittelbar ein Verkaufsverbot gleichkommt, da die überwiegende Anzahl der in Deutschland verkauften Kraftfahrzeuge wohl auch in Deutschland für den Straßenverkehr zugelassen werden wird, und für die Kaufentscheidung maßgeblich sein dürfte, ob das Fahrzeug auch in Deutschland zugelassen werden kann.

c) Rechtfertigung

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann eine nationale Regelung, die eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellt (davon wird im vorliegenden Fall auszugehen sein), durch einen der in Art. 36 AEUV genannten Gründe oder durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss

⁵⁸ Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 5.3.2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1653) geändert worden ist.

⁵⁹ EuGH, Rs C-80/92 (KOM./Italien), Slg. 1994, I-1022; EuGH, Rs. C-293/94 (Brandsma), Slg. 1996, I-3159.

⁶⁰ Schroeder in: Streinz, EUV, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 58; Leible/T.Streinz, aaO, Art. 34 AEUV, Rn. 55.

in beiden Fällen die nationale Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist.

Bei einem starren Verbot der Zulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor wird die Rechtfertigung anspruchsvoll, hängt vom konkreten Nachweis der unterstellten Wirkungszusammenhänge ab und kann flankierende Maßnahmen erfordern. Diese ermöglichen die Markteinführung von Fahrzeugen, welche Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor ersetzen und geben den betroffenen Herstellern die Möglichkeit, ihre Produktion umzustellen.

aa) Keine offene Diskriminierung

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich um keine offene Diskriminierung handelt, da die Maßnahme unterschiedslos auf einheimisch produzierte und eingeführte Fahrzeuge anwendbar sein soll.

bb) Geschriebene Rechtfertigungsgründe, Art. 36 AEUV

Fraglich ist, ob geschriebene Rechtfertigungsgründe nach Art. 36 AEUV in Betracht kommen.

Art. 36 AEUV enthält die geschriebenen Rechtfertigungsgründe der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert und des gewerblichen und kommerziellen Eigentums. Dieser Katalog ist abschließend und wird vom EuGH in ständiger Rechtsprechung restriktiv ausgelegt.⁶¹

Die Einführung eines Verbrennerverbots dient zwar dem Schutz der Gesundheit und dem Leben von Menschen und Tieren, allerdings wird es mit erheblichem Aufwand verbunden sein zu begründen, dass die Regelung konkret und unmittelbar nur darauf zielt. Aus diesem Grund wird es schwierig sein, bei der Rechtfertigung auf einen geschriebenen Rechtfertigungsgrund nach Art. 36 AEUV zurückzugreifen.

cc) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe

Es ist daher zu prüfen, ob „*zwingende Erfordernisse*“ als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe hier eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit erlauben.

⁶¹ EuGH, Rs 7/61 (Kom./Italien), Slg. 1961, 695; EuGH, Rs 46/76 (Bauhuis), Slg. 1977, 5.

In dem Urteil *Cassis de Dijon* hat der EuGH festgestellt, dass Maßnahmen gleicher Wirkung gerechtfertigt sind, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.⁶² Im Laufe der Zeit hat der EuGH diese „*zwingenden Erfordernisse*“ im Rahmen einer richterlichen Rechtsfortbildung ausgestaltet. Erforderlich ist, dass es sich um unionsrechtlich anerkannte Gründe handeln muss.⁶³

In Betracht kommt hier der Umweltschutz. Umweltschutz ist ein wesentliches Ziel der Union (Art. 3 Abs. 3 S. 2 AEUV) und ist unter Hinweis auf das entsprechende Primärrecht vom EuGH in ständiger Rechtsprechung als zwingendes Erfordernis anerkannt.⁶⁴ Art. 11 AEUV fordert eine Beachtung der Belange des Umweltschutzes bei der Umsetzung von Unionspolitik ein und Art. 191 UAbs. 2 Abs. 1 S. 1 und Art. 114 Abs. 3 AEUV implizieren ein hohes Schutzniveau.

Die Bedeutung des Umweltschutzes als wichtiges Ziel der Union und die Notwendigkeit der Reduzierung von Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor wird zudem durch die Europäische Klimaschutzverordnung (EU) 2018/842 zum Ausdruck gebracht, mit derer sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Ausdrücklich wird in der Verordnung darauf eingegangen, dass im Verkehrssektor, auf den fast ein Viertel der Treibhausgasemissionen in der Union entfällt, die Treibhausgasemissionen auch nach 2020 reduziert werden.⁶⁵ Dies kann unter anderem geschehen durch Konzepte zur Förderung der alternativer Antriebstechnologien aber auch durch Verbote bestimmter umweltschädlicher Fahrzeuge.

Das Verbrennerverbot ist darauf gerichtet, Emissionen durch den Verkehr zu reduzieren und dient dadurch indirekt auch der Förderung der Einführung von umweltfreundlicheren Fahrzeugen. Es fördert damit den Umweltschutz als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls.

⁶² EuGH, Rs. C-120/78 (*Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*), Slg. 1979, 649.

⁶³ EuGH, Rs. C-390/99 (*Canal Satélite Digital*), Slg. 2002, I-607.

⁶⁴ Siehe nur EuGH, Rs. C-379/98 (*PreussenElektra*), Slg. 2001, I-2009.

⁶⁵ Erwägungsgrund 12 der VO (EU) 842/2018.

dd) Verhältnismäßigkeit

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dient als Korrektiv für Beschränkungen der Grundfreiheiten. Danach ist erforderlich, dass eine den freien Warenverkehr beschränkende Maßnahme zur Erreichung der mit der Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist.

Es ist Aufgabe des jeweiligen Mitgliedsstaates, die Verhältnismäßigkeit darzulegen und Untersuchungen anzuführen, die ggf. behauptete Beiträge einer Maßnahme zum Gemeinwohl und zur Förderung der von Ihnen angeführten Gründe im behaupteten Umfang belegen. Da die Union mit der Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe⁶⁶ den positiven Beitrag einer Steigerung des Anteils von Elektrofahrzeugen am Verkehr zum Umweltschutz anerkennt, werden sich wissenschaftliche Nachweise zum Verbrennerverbot vornehmlich auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit, insbesondere in ökonomischer Hinsicht, beziehen müssen.

(1) Geeignetheit der Regelung

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie zu der Erreichung des angestrebten Ziels tauglich ist. Dabei ist den Mitgliedsstaaten ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen.

Die Einführung eines Verbots für Zulassungen von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotors führt dazu, dass sukzessive weniger Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor auf deutschen Straßen zu finden sind. Damit werden Einsparungen von Verkehrsemissionen erreicht, weil zu erwarten ist, dass sich der prozentuale Anteil umweltfreundlicher Fahrzeuge, beispielsweise Elektrofahrzeuge, erhöht und sich der Anteil an Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren entsprechend verringert.

Aus diesem Grund ist die Einführung des Verbrennerverbots geeignet, die Umweltbelastungen durch den Verkehr zu begrenzen.

(2) Erforderlichkeit

Schwerpunkt der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Einführung eines Verbrennerverbots ist aus europarechtlicher Sicht die Erforderlichkeit.

⁶⁶ Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe.

Erforderlich ist das Verbrennerverbot, wenn Belastungen der Umwelt durch den Verkehr nicht mit gleichermaßen geeigneten Maßnahmen verringert werden können, die den freien Warenverkehr weniger beeinträchtigt.

(a) Andere gleich geeignete Maßnahmen

Als mögliche andere Maßnahmen kommen etwa der Aufbau von Infrastruktur zum Tanken bzw. Laden alternativer Kraftstoffe, wie ihn die Richtlinie 2014/94/EU in den Mittelpunkt stellt, Selbstverpflichtungen der Industrie, Appelle an die Käufer, Weiterentwicklung von Verbrennungsmotoren oder staatliche finanzielle Förderung der Elektromobilität (Kaufprämien, Steuervergünstigungen) in Betracht.⁶⁷

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt jedoch, dass das hier bestehende Potenzial teilweise ausgeschöpft ist (technische Grenzen) und der Anteil von Elektrofahrzeugen und anderen umweltfreundlichen Fahrzeugen am Verkehr durch diese Maßnahmen nur im bescheidenen Maße wächst und im Jahr 2019 bei nur knapp 9 Prozent lag.⁶⁸

Auf dem Weg zu einem Verkehr ohne treibstoffbezogene Emissionen in gänzlicher Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern erscheint ein Verbot von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor zielführend zu sein. Allerdings könnten weniger starre Maßnahmen, zum Beispiel die Einführung einer stetig ansteigenden Quote für Elektrofahrzeuge oder die Einführung strengerer nationaler Flottengrenzwerte, welche die Hersteller ebenfalls zur schrittweisen Umstellung ihrer Produktion zwingen, ein milderes gleich geeignetes Mittel sein, je nachdem wie die Maßnahmen ausgestaltet werden.⁶⁹

(b) Abwägung zwischen Eingriffsschwere und Schutzgewinn

Anders als nach der Grundrechtsdogmatik des Grundgesetzes führt der EuGH bereits im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung eine Güterabwägung durch.⁷⁰ Im Rahmen dieser Güterabwägung wird die abstrakte Gewichtigkeit des Schutzgutes, die Intensität der beschränkenden Maßnahme und die Besonderheit des Einzelfalls berücksichtigt.⁷¹

⁶⁷ Vgl. dazu Teil 4.

⁶⁸ Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/konsumprodukte/gruene-produkte-marktzahlen/marktdaten-bereich-mobilitaet#motorisierter-individualverkehr> (abgerufen am 12.11.2020).

⁶⁹ Vgl. dazu Teil 4.

⁷⁰ *Schroeder* in: *Streinz, EUV, AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 36 AEUV, Rn. 56.

⁷¹ *Leible/T. Streinz*, aaO, Art. 36 AEUV, Rn. 125.

12.03.2021

Das Verbrennerverbot hat das Ziel, die Umwelt zu schützen und insbesondere dazu beizutragen, dass Deutschland seine Klimaschutzziele erreicht sowie Luftschadstoffe zu reduzieren, um so die Gesundheit zu schützen. Dabei handelt es sich um Schutzgüter mit hohem Gewicht.⁷²

Auf der anderen Seite stehen die Interessen der betroffenen Hersteller von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor, denen Kosten durch die Umstellung der Produktion und Gewinnverluste drohen.⁷³

Das einerseits hohe Gewicht der Schutzgüter muss gegen die auf der anderen Seite stehenden Interessen der Hersteller sorgfältig abgewogen werden. Zu beachten ist dabei, dass alle bisher angestrebten weniger einschneidenden Maßnahmen nicht die gewünschten Effekte erzielt haben. Der derzeitige sehr geringe Anteil an Elektrofahrzeugen spricht dafür, dass es eines staatlichen Handelns bedarf, um Elektrofahrzeuge, von außen aufladbare Hybridfahrzeuge und Brennstoffzellenfahrzeuge in der Nutzung und am Markt zu etablieren.

Dennoch wird ein starres Verbrennerverbot ab 2035 oder schon ab 2030 unter Berücksichtigung der Interessen von Herstellern und Zulieferern wohl nur angemessen sein, wenn es von flankierenden Maßnahmen begleitet wird, welche die Hersteller und Zulieferer schützen.⁷⁴

2) Niederlassungsfreiheit

Inwieweit eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV vorliegt, hängt maßgeblich von der konkreten Umsetzung durch den Gesetzgeber ab.

Zwar schützt die Niederlassungsfreiheit nicht nur vor Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern verbietet auch Maßnahmen, welche die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit behindern oder weniger attraktiv machen.⁷⁵ Es muss zwischen einer Beschränkung und einem grenzüberschreitenden Niederlassungsvorgang noch ein eindeutiger Ursachenzusammenhang bestehen. Vorschriften, die diesen Zusammenhang nicht erfüllen, stellen keine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar.⁷⁶

⁷² Vgl. dazu ausführlich Teil 4A.I.2)c)dd)(2)(c).

⁷³ Vgl. dazu ausführlich Teil 4A.I.2)c)dd)(2)(c).

⁷⁴ Vgl. ausführlich zu möglichen flankierenden Maßnahmen wie dem Aufbau von Ladeinfrastruktur und der Förderung von Forschung und Umstrukturierungen Teil 4A.I.2)c)dd)(3)(a).

⁷⁵ *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 66 Februar 2019, Art. 49 AEUV Rn. 89 ff.

⁷⁶ Vgl. zum Schutzbereich ausführlich Teil 3A.II.2).

Überträgt man diese Grundsätze auf das Verbrennerverbot, so spricht vieles dafür, dass es sich dabei nicht um eine Maßnahme handelt, die unmittelbar den Marktzu- gang behindert. Denn zum einen dürften für den Niederlassungswilligen aus der Be- achtung des Verbrennerverbots keine Doppelbelastungen entstehen und zum an- deren gelten die Bestimmungen nicht nur für den Niederlassungswilligen sondern gleichermaßen auch für Inländer.

Nimmt man eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit an, käme der Umwelt- schutz als anerkannter zwingender Grund des Allgemeinwohls in Betracht. Im Rah- men der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind dann die oben genannten Aspekte zu beachten (vgl. Teil 4A.I.2)c)dd)). Unter Berücksichtigung dieser Punkte wird eine Rechtfertigung der Maßnahme möglich sein.

B. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

I. Grundrechte der Hersteller, Verkäufer und Inverkehrbringer

1) Art. 14 GG

a) Schutzbereich und Eingriff

Fraglich ist zunächst, ob das geplante Verbrennerverbot in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG eingreift. Dies setzt voraus, dass durch dieses eine schutzfähige Rechtsposition im Sinne des Art. 14 GG betroffen ist. Nach der Rechtsprechung des BVerfG schützt Art. 14 GG jedes **konkrete vermögenswerte Recht**.⁷⁷ Dazu gehören dingliche Rechte wie zum Beispiel das Eigentum, aber auch schuldrechtliche Ansprüche.⁷⁸ Nicht geschützt wird das Vermögen als solches oder die mit der Nutzung einer Sache verbundenen Chancen, Hoffnungen und (Gewinn-) Erwartungen.⁷⁹ Träger des Grundrechts können auch inländische juristische Perso- nen des Privatrechts sein.⁸⁰ Dies gilt grundsätzlich auch für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, soweit die Beteiligung des Staates 50% nicht übersteigt.⁸¹

Das Verbrennerverbot greift zunächst in das **Eigentum und den Besitz an den be- stehenden Produktionsanlagen** für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor ein, da diese infolge der zu erwartenden Umstellung der Produktionsprozesse auf andere

⁷⁷ BVerfGE 24, 367/396; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14, Rn. 7.

⁷⁸ BVerfGE 68, 193/222; BVerfGE 83, 201/208.

⁷⁹ BVerfGE 78, 232/243; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 14, Rn. 22.

⁸⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14, Rn. 27.

⁸¹ BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 190.

Antriebstechnologien nicht mehr genutzt werden können. Damit greift das Verbrennerverbot in den vorhandenen Unternehmensbestand ein und betrifft nicht nur die mit deren Nutzung verbundenen Chancen, Hoffnungen und (Gewinn-) Erwartungen. Dies gilt auch für die neben den Herstellern ebenfalls betroffenen Verkäufer und Inverkehrbringer, da auch insoweit bestehende Unternehmensstrukturen und Geschäftsmodelle berührt werden. Ob darüber hinaus auch das **Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb** zu den schutzfähigen Rechtspositionen des Art. 14 GG gehört, hat das BVerfG bislang offen gelassen.⁸² Der Bundesgerichtshof (im Folgenden: **BGH**) geht allerdings in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass auch dieses von Art. 14 GG geschützt wird.⁸³ Mit dem Gewerbebetrieb ist die Gesamtheit der sachlichen, persönlichen und sonstigen Mittel zu schützen, die in der Hand des Betriebsinhabers zu einem einheitlichen Organismus zusammengefasst sind wie zum Beispiel auch tatsächliche Gegebenheiten wie die Marktstellung eines Unternehmens.⁸⁴ Grundrechtlich geschützt wird insoweit nur die Substanz des Gewerbebetriebs, nicht die damit verbundene wirtschaftliche Erwartung wie etwa der Erhalt der tatsächlichen Absatzmöglichkeit sowie die Erwartung, dass ein Unternehmen auch in Zukunft rentabel betrieben werden kann.⁸⁵ Wie bereits dargelegt, spricht viel dafür, dass mit einem Verbrennerverbot infolge der mit der Produktionsumstellung stattfindenden Entwertung der Produktionsanlagen ein Eingriff in die Substanz der Unternehmen erfolgt.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

aa) Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung

Vorliegend spricht viel dafür, dass das geplante Zulassungsverbot eine **Inhalts- und Schrankenbestimmung** darstellt. Hintergrund dafür ist, dass eine Enteignung „auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gerichtet“ sein muss.⁸⁶ Die Entziehung einer eigentumskräftigen Rechtsposition reicht als Zuordnungskriterium also nicht aus, sondern diese muss zur Erfüllung öffentlicher Auf-

⁸² BVerfGE 77 84/118; 81, 208/227 f; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14, Rn. 10 m.w.N.; Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, April 2020, Art. 14, Rn. 200 m.w.N.

⁸³ BGHZ 81, 24/33; BGHZ 92, 34/ 37; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14 Rn. 10 m.w.N.

⁸⁴ Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, April 2020, Art. 14, Rn. 200.

⁸⁵ BVerfGE 105, 252/278; BVerfGE 110, 274/290; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14, Rn. 10 und 25.

⁸⁶ BVerfGE 70, 191/199f.; Jarass, in Jarass/Pieroth, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14, Rn. 70.

gaben erfolgen. Hierunter versteht das BVerfG einen Vorgang, bei dem es der öffentlichen Hand um die Beschaffung konkreter Güter für öffentliche Aufgaben geht.⁸⁷

Vorliegend ist bereits fraglich, ob das Zulassungsverbot überhaupt eine Eigentumsentziehung darstellt, da die Produktionsanlagen als solche weiterhin in der Hand der betroffenen Unternehmen bleiben. Darüber hinaus ist zudem auch nicht erkennbar, dass diese beschafft werden sollen, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Die Verfolgung öffentlicher (politischer) Interessen ist nicht gleichbedeutend mit einer „Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ im Sinne einer Enteignung. Denn der Gesetzgeber will sich nicht die Verfügungsgewalt an den Produktionsanlagen verschaffen, sondern nur im öffentlichen Interesse deren Nutzung beenden.⁸⁸

Das BVerfG geht zudem davon aus, dass stets eine Inhaltsbestimmung und keine Enteignung vorliegt, wenn der Gesetzgeber Eigentum entzieht, um „*Rechtsgüter der Gemeinschaft vor Gefahren zu schützen*“.⁸⁹ Dies trifft grundsätzlich auch auf das Zulassungsverbot zu, mit dem aus Klimaschutzgründen Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor nicht mehr zugelassen werden dürfen, um den damit verbundenen Treibhausgasausstoß zu senken und die damit verbundenen Gefahren des Klimawandels abzuwenden.

bb) Legitimer Zweck

Das Zulassungsverbot verfolgt das Ziel, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor zu mindern, indem stark emittierende Fahrzeuge verboten werden sollen. Damit kann sich der Gesetzgeber auf das „Staatsziel Umweltschutz“ aus Art. 20a GG stützen, weil es ihm bei der Klimaschutzpolitik – auch im Interesse der zukünftigen Generationen – um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen geht. Der Umweltschutz gemäß Art. 20a GG ist ein Gut mit Verfassungsrang und kann - vom Grundsatz her - auch Grundrechtsbeschränkungen in größerem Umfang legitimieren.⁹⁰

⁸⁷ BVerfGE 115, 97/112; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14, Rn. 70.

⁸⁸ Vgl. insoweit zur Ablehnung einer Enteignung im Fall einer Baulandumlegung, BVerfG, 104,1/10.

⁸⁹ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14, Rn. 40.

⁹⁰ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 20a GG, Rn. 15.

cc) Geeignetheit

Hinsichtlich der Geeignetheit einer Maßnahme, steht dem Gesetzgeber ein relativ großer politischer Einschätzungsspielraum zu. Ausreichend ist, wenn die Maßnahme das Ziel überhaupt fördert.⁹¹ Das ist hier in Bezug auf das Verbrennerverbot auch der Fall, da damit der weitere Anstieg des Bestandes an stark emittierenden Fahrzeugen ab Inkrafttreten des Verbotes verhindert wird und der Treibhausgasausstoß weiter gesenkt wird.

dd) Erforderlichkeit

Im Rahmen der Erforderlichkeit ist zu prüfen, ob unter mehreren gleich geeigneten Mitteln dasjenige gewählt worden ist, welches den am wenigsten belastenden Eingriff in die Rechte der Betroffenen zur Folge hat.⁹²

(1) Einsatz von PtL- Kraftstoffen als milderer Mittel?

Fraglich ist zunächst, ob das Verbrennerverbot eine Ausnahme für den Einsatz strombasierter synthetischer Kraftstoffe vorsehen müsste. Dies wäre der Fall, wenn es sich dabei um ein milderes und gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des Regelungszwecks handelt.

Theoretisch wäre es denkbar, die Nutzungsphase von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor auch im PKW-Bereich durch den Einsatz von regenerativ erzeugtem Methan oder strombasierten Kraftstoffen (synthetisches Benzin oder Diesel) zu verlängern. Dies würde zumindest für die betroffenen Unternehmen ein milderes Mittel darstellen, da diese ihre Fahrzeuge weiter auch auf dem deutschen Markt absetzen könnten. Fraglich ist jedoch, ob dieses auch gleich geeignet gegenüber einem generellen Zulassungsverbot wäre. Gerade hinsichtlich des Einsatzes strombasierter Kraftstoffe stellt sich nämlich die Frage, ab wann diese von wem hergestellt und zu welchen Preisen zur Verfügung stehen könnten. Außerdem trägt eine verlängerte Nutzung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor mit Flüssigkraftstoffen nicht zur Senkung des Endenergieverbrauchs und damit (nicht) zur Erreichung der Effizienzziele bei. Diese Kraftstoffe sind u.a. wegen der hohen Umwandlungsverluste vom Strom über Wasserstoff zu Methan oder PtL-Kraftstoff im Vergleich zu anderen Optionen für den PKW-Bereich wie dem Einsatz von Strom oder Wasserstoff mit sehr hohen Kosten verbunden und dürften daher zu einem deutlichen Anstieg der Kosten

⁹¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14 GG, Rn. 38a.

⁹² Jarass, in: Jarass/Pieroth, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14 GG, Rn. 38b.

für den Transformationsprozess führen.⁹³ Neben den hohen volkswirtschaftlichen Kosten kann eine Verlängerung der Nutzungsphase von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor auch zu einer Verzögerung der Transformation im PKW-Bereich führen.⁹⁴ Darüber hinaus ist insbesondere vor dem Hintergrund der bisher nur begrenzten Verfügbarkeit dieser Kraftstoffe zu bedenken, dass es für den PKW-Bereich bereits jetzt mit batteriebetriebenen Fahrzeugen und später ggf. auch Brennstoffzellenfahrzeugen hinreichend Alternativen gibt. Im Flug-, Schiffs- und Schwerlastverkehr werden diese Kraftstoffe außerdem ebenfalls benötigt, ohne dass dort auf absehbare Zeit auf alternative Antriebstechnologien zurückgegriffen werden könnte. Aus systemischer Sicht spricht damit mehr dafür, die Nutzungsphase von Verbrennungsfahrzeugen über den Einsatz synthetischer Kraftstoffe ggf. in den Bereichen zu verlängern, in denen auf absehbare Zeit keine alternativen Antriebstechnologien zur Verfügung stehen wie insbesondere im Flug-, Schiffs- oder ggf. im Schwerlastverkehr. Dieses Ergebnis wird nicht zuletzt auch durch die europäische Verordnung der CO₂-Flottengrenzwerte für PKW und leichte Nutzfahrzeuge (Verordnung (EU) 2019/631) bestätigt. Auch dort ist der Einsatz von regenerativ erzeugtem Methan oder strombasierten Kraftstoffen in PKW oder leichten Nutzfahrzeuge als anrechenbare Option bisher nicht zugelassen. Den Einsatz synthetischer Kraftstoffe im Verbrennungsmotor zu erlauben, stellt wohl auch deswegen kein gleich geeignetes Mittel dar, weil der zunehmende oder ausschließliche Einsatz synthetischer Kraftstoffe in Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor wohl nur sehr schwer zu kontrollieren wäre. Im **Zwischenergebnis** sprechen damit die hohen volkswirtschaftlichen Kosten, die begrenzte Verfügbarkeit dieser Kraftstoffe, der Bedarf an diesen Kraftstoffen außerhalb des PKW-Bereichs sowie die nur schwere Kontrollierbarkeit dagegen, dass es sich hierbei um ein gleich geeignetes Mittel handelt.

(2) Ausnahme für den Einsatz von fossilem Erdgas?

Fraglich ist darüber hinaus, ob sich das Verbrennerverbot generell auf alle fossilen Kraftstoffe beziehen sollte oder ob – übergangsweise – eine Ausnahme für den Einsatz von fossilem Erdgas vorgesehen werden sollte. Gerade Fragestellungen rund um den Methanschleupf von Erdgasantrieben sowie Methanemissionen bei Förderung, Transport und Verwendung wecken – auch wegen der über 20fach höheren Klimaschädlichkeit von Methan gegenüber Kohlendioxid – allerdings Zweifel daran, dass diese Antriebstechnologie tatsächlich zu geringen THG-Emissionen führt als

⁹³ *Altrock, Altmann, Kost, Palzer, Gizzi, Lehnert, Kliem u.a.*, "Rechtliche Rahmenbedingungen für ein integriertes Energiekonzept 2050 und die Einbindung von EE-Kraftstoffen", S. 25.

⁹⁴ Ebd.

insbesondere mit fossilem Diesel betriebene Verbrennungsfahrzeuge.⁹⁵ Darüber hinaus bestünde im Fall einer regulatorischen Stimulierung einer Übergangsphase mit Erdgasfahrzeugen nicht nur ein sehr schnelles Markteintrittserfordernis dieser Technologie, sondern auch bald danach ein sehr schnell einsetzendes Marktaustrittserfordernis, um den Transformationsprozess zu den E-Fahrzeugen zu vollziehen. Es ist fraglich, ob sich ohne harte regulative Steuerung ein so kurzfristiger und umfassender Wechsel in beiden Fällen ergeben würde.⁹⁶ Zudem sind schnelle Systemwechsel in der Regel mit höheren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.⁹⁷ Diese Argumente sprechen aus Sicht der Gutachter dagegen, eine Ausnahme für den Einsatz von fossilem Methan zu schaffen.

ee) Angemessenheit

Bei dem Verbrennerverbot müsste es sich schließlich um eine angemessene Regelung handeln. Dies setzt voraus, dass die Belastung der Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Regelung verfolgten Interessen steht.⁹⁸ Der Gesetzgeber ist insoweit gehalten, die „schutzwürdigen Interessen des Eigentümers“ einerseits sowie die „Belange des Gemeinwohls“ andererseits in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.⁹⁹

Von Bedeutung ist insoweit zunächst die **Schwere und Intensität des Eingriffs**.¹⁰⁰ Das Verbrennerverbot dürfte danach für den Großteil der Unternehmen eine mittlere Eingriffsintensität haben, denn es betrifft ausschließlich den Absatz auf dem deutschen Markt, die Produktion für den außerdeutschen Markt bleibt weiterhin möglich. Dennoch kann das Zulassungsverbot für einzelne, wohl vor allem auch kleinere Betriebe durchaus schwerwiegenden Eingriffscharakter haben, wenn deren Geschäftsfeld ausschließlich den deutschen Absatzmarkt für Verbrennerfahrzeuge umfasst.

Der Gesetzgeber kann sich auf der anderen Seite auf den Umweltschutz gemäß Art. 20a GG berufen, der ebenfalls herausragenden Verfassungsrang genießt und

⁹⁵ *Altrock, Altmann, Kost, Palzer, Gizzi, Lehnert, Kliem u.a.*, „Rechtliche Rahmenbedingungen für ein integriertes Energiekonzept 2050 und die Einbindung von EE-Kraftstoffen“, S. 25.

⁹⁶ *Altrock, Altmann, Kost, Palzer, Gizzi, Lehnert, Kliem u.a.*, „Rechtliche Rahmenbedingungen für ein integriertes Energiekonzept 2050 und die Einbindung von EE-Kraftstoffen“, S. 25.

⁹⁷ Ebd.

⁹⁸ *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14 GG, Rn. 39.

⁹⁹ BVerfGE 110, 1/28.

¹⁰⁰ *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14 GG, Rn. 40.

grundsätzlich auch zur Durchsetzung gegenüber schwerwiegenden Eingriffen in die Eigentumsfreiheit geeignet ist (s.o.).

Ein wesentlicher Gesichtspunkt für die Beurteilung der Angemessenheit stellt der **Zeitpunkt** dar, ab dem das Verbrennerverbot gelten soll. Wird der Zeitpunkt für das Inkrafttreten zu kurz gewählt, können sich die Folgen für die Industrie als gravierend darstellen. Ein zu langer Zeitpunkt kann demgegenüber den Transformationsprozess gefährden. Ausgehend von dem Umstand, dass Pkw – ausgehend von einer Klimaneutralität in 2050 – spätestens in 2050 gar kein CO₂ mehr ausstoßen dürfen und die durchschnittliche Nutzungsdauer eines Pkw 15 Jahre beträgt, dürften spätestens ab Mitte der 2030'iger Jahre keine neuen Pkw mit Verbrennungsmotor zum Bestand hinzukommen. Würde der Bestand an Pkw mit Verbrennungsmotor ab dann nicht abnehmen, müssten diese Pkw danach zunehmend und spätestens mit der Klimaneutralität ausschließlich mit grünen Kraftstoffen betrieben werden. Dies wäre aber - wie bereits dargelegt - volkswirtschaftlich problematisch.¹⁰¹ Nach Einschätzung der Gutachter spricht daher viel dafür, dass **jedenfalls ab 2035** – ausgehend von einer Klimaneutralität in 2050 – der Umweltschutz gegenüber den Interessen der betroffenen Unternehmen überwiegt. Berücksichtigt man zudem, dass es sich bei 2035 um den letztmöglichen Zeitpunkt handelt und der Marktanteil batteriebetriebene Fahrzeuge bereits jetzt erheblich steigt, spricht viel dafür, dass **auch 2030** bereits als Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Verbrennerverbotes bestimmt werden kann. Auch das BVerfG sieht im Einzelfall Eingriffe in die Substanz von Unternehmen als zulässig an, wenn anders die von einer Sache ausgehenden Gefahren nicht beseitigt werden können.¹⁰² Dies trifft grundsätzlich auch auf das Verbrennerverbot zu, mit dem zur Senkung des Treibhausgasausstoßes für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor über das Zulassungsrecht beigetragen werden soll. Darüber hinaus betrifft das Verbrennerverbot nur den Absatz auf dem deutschen Markt, nicht aber den Absatz auf den – wesentlich bedeutsameren – außerdeutschen Märkten. Auch für den Klimaschutz wäre ein frühzeitiger Ausstieg aus der Verbrennertechnologie besser. Für eine Zulässigkeit auch dieser kurzen Umstellungsfrist spricht zudem, dass im Einzelfall auftretende unverhältnismäßige Belastungen auch durch Ausgleichsregelungen vermieden werden können.¹⁰³ Dabei sind vorrangig Ausnahme- und Befreiungsvorschriften gegenüber einem finanziellen Ausgleich vorzusehen.¹⁰⁴

Fraglich ist, ob und inwieweit sich die betroffenen Unternehmen auf den **Vertrauensschutzgrundsatz** berufen können. Grundsätzlich gesteht die Rechtsprechung

¹⁰¹ Vgl. dazu ausführlich Teil 3B.I.1)b)dd).

¹⁰² BVerfGE, 20, 351/356ff; Jarass, in: Jarass/Pieroth, in GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 14 GG, Rn. 40.

¹⁰³ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 14 Rn. 46.

¹⁰⁴ Ebd.

12.03.2021

dem Gesetzgeber bei der Neuordnung oder Umgestaltung eines Rechtsgebietes einen weiten Entscheidungsspielraum zu.¹⁰⁵ Der Gesetzgeber kann also die gesetzlichen Rahmenbedingungen, wie u.a. durch die Einführung eines Verbrennerverbotes, ändern. Art. 14 GG gewährt grundsätzlich keinen Schutz vor Veränderungen der normativen Randbedingungen durch den Gesetzgeber oder der situationsbedingten Erwerbschancen und -vorteile. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der Unternehmer ausnahmsweise darauf vertrauen durfte, dass jene Gegebenheiten auf Dauer oder zumindest für einen gewissen Zeitraum erhalten bleiben und er aufgrund seines **schutzwürdigen Vertrauens** zu bestimmten Investitionen oder sonstigen beträchtlichen Aufwendungen veranlasst worden ist.¹⁰⁶ Für die hiesige Konstellation ist aber nicht erkennbar, dass zugunsten der Unternehmen ein besonderer Vertrauensschutztatbestand auf den Nichterlass eines Verbrennerverbotes besteht. Dies erscheint auch deswegen als fernliegend, da die europäische Kommission bereits jetzt angekündigt hat, die Grenzwerte der EU 7-Norm weiter zu verschärfen, was nach Einschätzung des Verbands der Automobilindustrie einem europaweit geltendem Verbrennerverbot gleichkommen würde.¹⁰⁷

2) Art. 12 Abs. 1 GG

a) Schutzbereich und Eingriff

Die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG enthält ein einheitliches Grundrecht und schützt dabei sowohl die Freiheit der Berufswahl, als auch der Berufsausübung.¹⁰⁸ In Abgrenzung zu Art. 14 GG schützt Art. 12 GG nicht den erworbenen Bestand, sondern die Möglichkeit des künftigen Erwerbs durch die berufliche Betätigung. Art. 12 und Art. 14 GG können aber nebeneinander anwendbar sein.¹⁰⁹ Zu den Trägern dieses Grundrechts gehören auch inländische juristische Personen des Privatrechts.¹¹⁰

In den Schutzbereich des Art. 12 GG können zunächst sog. Regelungen mit Berufsbezug eingreifen. Hierbei handelt es sich um Regelungen, die sich unmittelbar auf den Beruf beziehen, wie zum Beispiel Vorgaben für das Ob und das Wie einer beruflichen Tätigkeit oder Regelungen des Arbeitsverhältnisses.¹¹¹ Das Verbrennerverbot

¹⁰⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 14 GG, Rn. 45.

¹⁰⁶ Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, April 2020, Art. 14, Rn. 207.

¹⁰⁷ Günnel, Mitteilung Automobilindustrie, „Abgasnorm Euro 7: Das Ende des Verbrennungsmotors?“, abrufbar unter <https://www.automobil-industrie.vogel.de/abgasnorm-euro-7-das-ende-des-verbrennungsmotors-a-979960/?cmp=nl-99&uuid=01F5796A-3BFC-4A9D-8F9B2D1F5EC6CF8D> (abgerufen am 7.12.2020).

¹⁰⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 12 Rn. 1.

¹⁰⁹ BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 390 m.w.N.; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, April 2020, Art. 12, Rn. 130.

¹¹⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 12 Rn. 10a.

¹¹¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 12, Rn. 11.

12.03.2021

knüpft an die Fahrzeugzulassung an und trifft damit nur mittelbar, nicht aber unmittelbar Vorgaben über die berufliche Tätigkeit der Fahrzeughersteller. Es können jedoch auch sonstige Regelungen in den Schutzbereich eingreifen, sofern diese **berufsregelnde Tendenz** aufweisen.¹¹² Eine berufsregelnde Tendenz ist für eine Regelung gegeben, wenn eine Regelung die Rahmenbedingungen einer Berufsausübung verändert, in engem Zusammenhang zur Berufsausübung steht und berufliche Tätigkeit nennenswert behindert.¹¹³ Dies ist in Bezug auf das hier geplante Verbrennerverbot auch der Fall, da das Zulassungsverbot den Absatz von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor auf dem deutschen Markt mittelbar verhindern würde. Es liegt damit ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 GG vor.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit

Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung bedürfen gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG einer gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen der Verfassung an grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Die gesetzlichen Grundlagen sind dann mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, wenn der Eingriff im Interesse des Gemeinwohls liegt und wenn dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprochen wird, wenn also das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist.¹¹⁴

Bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung legt das Bundesverfassungsgericht einen gestuften Maßstab, abhängig von der Intensität des Eingriffs, an (sog. Stufenlehre).¹¹⁵ Das Bundesverfassungsgericht geht insoweit davon aus, dass sogenannte Berufsausübungsregelungen, die lediglich das „Wie“ der Berufsausübung regeln, in der Regel von so geringer Eingriffsintensität sind, dass sie bereits gerechtfertigt sind, wenn sie aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen.¹¹⁶ Die Rechtfertigungsanforderungen werden strenger, wenn eine Regelung zunehmend in den Bereich einer Berufswahlregelung rückt, also die Ausübung eines Berufs oder einer bestimmten Tätigkeit ganz oder weitgehend unmöglich machen.¹¹⁷

¹¹² BVerfGE 97, 228/254; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG-Kommentar*, 10. Aufl. 2009, Art. 12, Rn. 12 m.w.N.

¹¹³ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG-Kommentar*, 10. Aufl. 2009, Art. 12, Rn. 12.

¹¹⁴ BVerfG, *Beschl. v. 2.10.1973 – 1 BvR 459 u. 477/72*.

¹¹⁵ BVerfGE 25, 171ff; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG-Kommentar*, 10. Aufl. 2009, Art. 12, Rn. 24 m.w.N.

¹¹⁶ BVerfG, *NJW* 1996, 1882.

¹¹⁷ *Ebd.*

Das Verbrennerverbot stellt nach Einschätzung der Gutachter eine Berufsausübungsbeschränkung dar. Die Einstufung als Berufswahl- oder Berufsausübungsbeschränkung hängt insbesondere davon ab, ob die Ausübung eines **Berufs** oder einer bloßen **Berufsmodalität** ausgeschlossen wird.¹¹⁸ Ersteres ist der Fall, wenn es sich bei der jeweiligen Tätigkeit, die durch die Regelung betroffen ist, um einen eigenständigen Beruf handelt. Das Verbrennerverbot lässt sich nach hiesiger Auffassung eher nicht als Regelung der Berufswahl einordnen, weil es den Beruf speziell der Herstellung, des Verkaufs oder der Inverkehrbringung von Verbrennerfahrzeugen nicht gibt. Die Unternehmen agieren vielmehr allgemein als Kraftfahrzeughersteller oder -verkäufer, was unterschiedliche Antriebssysteme einbezieht. Allerdings gibt es auch Unternehmensmitarbeiter, die speziell für die Herstellung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor geschult sind. Die dadurch bewirkte **hohe Eingriffstiefe** spricht damit dafür, **hohe Anforderungen** an das Zulassungsverbot – auch wenn es nach hiesiger Auffassung eine Berufsausübungsregelung darstellt – und speziell an die Legitimation im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu stellen.¹¹⁹

Bei der Einführung eines Verbrennerverbots kann sich der Gesetzgeber auf das „**Staatsziel Umweltschutz**“ aus Art. 20a GG stützen, weil es ihm, auch im Interesse der zukünftigen Generationen, um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen geht. Damit liegt ein **herausragendes Gemeinwohlziel von Verfassungsrang** vor, welches auch einen schwerwiegenden Eingriff in die Berufswahl zu rechtfertigen geeignet ist.¹²⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes geht der Schutz für die Berufsfreiheit für die unternehmerische Betätigung nicht weiter als der Schutz des Eigentumsrechts für dessen berufliche Nutzung.¹²¹ Es gelten somit dieselben Maßstäbe wie im Rahmen von Art. 14 GG, so dass auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

3) Art. 2 Abs. 1 GG

Die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG stellt als Auffanggrundrecht jegliches menschliches Handeln unter Schutz, sofern dieses nicht bereits vom

¹¹⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 12, Rn. 30.

¹¹⁹ Auch bloße Berufsausübungsregelungen können dem Rechtfertigungsbedarf einer Berufswahlbeschränkung unterliegen, zum Beispiel, wenn sie die Berufsangehörigen zur Berufsausübung zwingen (BVerfGE 30, 292/315f). In Zweifelsfällen ist von einem Grenzfall auszugehen, mit der Folge, dass auch die Anforderungen entsprechend hoch anzusetzen sind (Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 12, Rn. 30).

¹²⁰ BVerfGE 62, 224/230.

¹²¹ BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 391.

Schutzbereich eines spezielleren Grundrechts erfasst wird. Art. 2 Abs. 1 GG ist seinem Wesen nach auch auf juristische Personen anwendbar.¹²² Vorliegend greift das Verbrennerverbot wie bereits dargelegt aber bereits in die Schutzbereiche der Art. 12 und 14 GG sein, so dass für die allgemeine Handlungsfreiheit insoweit kein eigenständiger Anwendungsbereich mehr verbleibt.

4) Art. 3 Abs. 1 GG

Nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Träger dieses Grundrechts können auch juristische Personen sein.¹²³

a) Ungleichbehandlung

Eine Beeinträchtigung von Art. 3 Abs. 1 GG setzt zunächst das Vorliegen einer Ungleichbehandlung voraus. Da das Verbrennerverbot ausschließlich die Zulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor bestimmter Fahrzeugklassen – PKW und leichte Nutzfahrzeuge – verbietet, wird diese Gruppe sowohl gegenüber der Gruppe von Fahrzeugen anderer Antriebsmodelle (z.B. Elektro- oder Brennstoffzellenantrieb) als auch gegenüber Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren aus dem Bereich des Schwerlastverkehrs anders behandelt. Weiterhin soll sich das Verbrennerverbot nur auf Neufahrzeuge beziehen, nicht aber Bestandsfahrzeuge.

Eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG liegt insoweit aber nur vor, wenn es sich dabei um wesentlich vergleichbare Sachverhalte handelt.¹²⁴ Verneint wurde dies durch das Bundesverfassungsgericht für eine unterschiedliche Behandlung von Bestands- und Neuanlagen.¹²⁵ (Modernisierte) Bestands- und Neuanlagen seien – so das BVerfG – bezogen auf die verwendete Anlagentechnik regelmäßig nicht wesentlich gleich.¹²⁶ Dieses Argument kann grundsätzlich auch für Fahrzeuge, die mit einem Verbrennungsmotor betrieben werden gegenüber Fahrzeugen mit einem elektrischen Antrieb gelten. Andererseits werden in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall Neuanlagen gegenüber Bestandsanlagen privilegiert und nicht wie hier Neufahrzeuge – bei denen

¹²² Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 2, Rn. 11.

¹²³ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 3, Rn. 4.

¹²⁴ BVerfGE 118, 79/104; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 3, Rn. 6.

¹²⁵ BVerfGE 118, 79/104.

¹²⁶ BVerfGE 118, 79/104.

12.03.2021

regelmäßig davon auszugehen ist, dass diese weniger Treibhausgasemissionen verursachen als ältere Bestandsfahrzeuge – strenger behandelt. Die Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung erscheint daher fraglich.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung ist danach zu differenzieren, ob eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten oder Personengruppen besteht. Während für die Rechtfertigung von sachbezogenen Differenzierungen ein sachlicher Grund genügt, müssen für die Rechtfertigung personenbezogener Differenzierungen Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können.¹²⁷ Dies gilt auch, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt.¹²⁸ Vorliegend spricht viel dafür, dass es sich um eine sachbezogene Ungleichbehandlung handelt, da das Zulassungsverbot an Fahrzeuge und damit an eine Sache anknüpft. An personelle Merkmale knüpft das Verbot nicht an. Auch mittelbar knüpft die Regelung nicht an eine abgrenzbare Gruppe von Personen an, denn maßgeblich sind allein die Fahrzeuge. Damit bedarf es zur Rechtfertigung eines sachlichen Grundes, was hier der Umweltschutz gemäß Art. 20a GG darstellt. Dieser stellt zudem ein hochrangiges Gut mit Verfassungsrang dar und wäre daher grundsätzlich auch geeignet, eine personenbezogene Ungleichbehandlung zu rechtfertigen.¹²⁹ Darüber hinaus sind auch Typisierungen und Generalisierungen von Sachverhalten trotz der dadurch für Grenzfälle im Einzelfall bedingten Härten zulässig.¹³⁰

II. Grundrechte der Fahrzeugnutzer

1) Recht auf Automobilität als eigenständiges Grundrecht?

Nach *Ronellenfitsch* kann aus dem Grundgesetz ein eigenständiges Grundrecht auf Automobilität abgeleitet werden.¹³¹ Danach gebe es ein Grundrecht Auto zu fahren, welches dazu berechtigt, einen PKW zu benutzen und überall hin und ferner so viel und schnell zu fahren, wie es das Fahrzeug erlaubt.¹³² In der weiteren rechtswissen-

¹²⁷ BVerfGE 118, 79/140 m.w.N.

¹²⁸ Ebd.

¹²⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl.2009, Art. 20a, Rn. 15.

¹³⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl.2009, Art. 3, Rn. 30.

¹³¹ *Ronellenfitsch*, „Begründung und Tragweite eines Grundrechts auf Mobilität“, in „Recht auf Mobilität – Grenzen der Mobilität“, 1. Greifswalder Forum Umwelt und Verkehr 2005, S. 73ff.

¹³² Ebd.

12.03.2021

schaftlichen Literatur wird die Existenz eines solchen Grundrechtes allerdings übereinstimmend abgelehnt, da sich aus der Verfassung die Existenz eines solchen Grundrechtes nicht ableiten lässt.¹³³ Vielmehr wird die Mobilität des Einzelnen dem Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG zugeordnet.¹³⁴

2) Art. 2 Abs. 1 GG

a) Schutzbereich und Eingriff

Die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG schützt als Auffanggrundrecht jegliches menschliches Handeln vor staatlichen Eingriffen, sofern nicht der Schutzbereich eines anderen Grundrechtes vorrangig betroffen ist. In Abgrenzung hierzu schützt Art. 11 GG (Freizügigkeit) die Möglichkeit an jedem Ort in Deutschland Wohnsitz zu nehmen und Aufenthalt zu begründen, nicht aber die Mobilität als solche.¹³⁵

Fraglich ist, ob und inwieweit das Verbrennerverbot in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit eingreift. Nach der Rechtsprechung wird das Führen eines Kraftfahrzeuges grundsätzlich durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt.¹³⁶ Die rechtswissenschaftliche Literatur geht davon aus, dass aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG ein Anspruch auf Mobilitätsgewährleistung folgt.¹³⁷ Dies bedeutet, dass der Einzelne ein bestimmtes Ausmaß an Mobilität haben muss, wie es für eine im Wesentlichen gleiche Beteiligung am Arbeits- und am sozialen Leben unverzichtbar erscheint. Wird Ärmeren faktisch ein weitgehender Verzicht auf das (eigene) Auto zugemutet, so ist dies vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn keine Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Das sind entweder alternative Fahrzeugangebote und deren Infrastruktur oder Angebote im öffentlichen Nah- und Fernverkehr.¹³⁸ Danach kommt grundsätzlich nur in Ausnahmefällen ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht, nämlich dann, wenn keine zumutbare Substitutionsmöglichkeit in dem beschriebenen Sinne bestehen. In der Mehrheit der Fälle dürften

¹³³ Ott, „Grundrecht auf Automobilität oder zielgeordnete Mobilitätspolitik?“, in „Recht auf Mobilität – Grenzen der Mobilität“, 1. Greifswalder Forum Umwelt und Verkehr 2005, S. 23.

¹³⁴ BVerfG-K, NJW 05, 350; Durner, in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, April 2020, Art. 11 GG, Rn. 93.

¹³⁵ Durner, in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, April 2020, Art. 11 GG, Rn. 93.

¹³⁶ BVerfG-K, NJW 05, 350.

¹³⁷ Fehling, „Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente“, ZUR 2020, 387 (387).

¹³⁸ Ebd.

durch E-Fahrzeuge und den öffentlichen Nahverkehr zumutbare Substitutionsmöglichkeiten gegeben sein.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die allgemeine Handlungsfreiheit wird durch die verfassungsmäßige Ordnung, zu der alle formell und materiell verfassungsgemäßen Gesetze gehören, sowie auch Rechte anderer beschränkt.¹³⁹ Eine Einschränkung durch eine Rechtsvorschrift in Gestalt des Verbrennerverbotes ist daher grundsätzlich möglich. Dies gilt auch, da diese durch den Umweltschutz als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut legitimiert wäre. Etwas anderes kann wie bereits dargelegt nur dann gelten, soweit im Einzelfall keine zumutbaren Substitutionsmöglichkeiten bestehen.

Teil 4 Quotenregelungen

Alternativ zu einem starren Verbot von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor, könnten Quoten für die Neuzulassung von Elektrofahrzeugen eingeführt werden und – etwa als flankierende Maßnahme dazu – nationale Flottengrenzwerte eingeführt werden.

Die folgenden beiden Regelungen sollen bei der Untersuchung zu Vorgaben für Fahrzeugquoten berücksichtigt werden:

- **Elektrofahrzeug-Fahrzeugquote:** Der Absatz von E-Fahrzeugen im Sinne von § 2 des Elektromobilitätsgesetzes (EMoG) könnte ab dem Jahr 2025 durch eine jährliche Quote für in Deutschland neuzugelassene Fahrzeuge eines Herstellers gefördert werden. Dabei handelt es sich um die in § 2 Nr. 1 EMoG aufgezählten Fahrzeuge. Erfasst werden davon nicht nur reine Batterieelektrofahrzeuge, sondern auch von außen aufladbare Hybridelektrofahrzeuge und Brennstoffzellenfahrzeuge. Im Rahmen der nachfolgenden Prüfung erfasst der Begriff Elektrofahrzeuge alle Fahrzeugtypen im Sinne von § 2 EMoG.

Unterstellt wird bei der Prüfung, dass die Quote ab dem Jahr 2025 gilt und 30 % der zugelassenen Neuwagen eines Herstellers in Deutschland Elektrofahrzeuge sein müssen. Von 2025 bis 2030 würde die Quote linear auf 80 % der in den Verkehr gebrachten Fahrzeuge steigen. Die jährliche Quotenverpflichtung ergäbe sich aus der Interpolation dieser Zielwerte auf die einzelnen Jahre. Das Verfehlen der Quotenverpflichtung würde sanktioniert. Die Höhe der Strafzahlung sollte dann so ausgestaltet sein, dass für

¹³⁹ Jarass, in: Jarass/ Pjeroth, GG-Kommentar, 10 Aufl.2009, Art. 2, Rn. 17.

die Hersteller deutliche Anreize bestehen, die Quotenverpflichtung zu erfüllen. Ein Ausgleichssystem zwischen den Herstellern, etwa die Möglichkeit der gemeinsamen Zielerreichung oder ein marktbasierendes System, stünde diesem Ziel jedoch nicht entgegen und wäre daher möglich.

- **Strengere Flottengrenzwerte:** Alternativ oder ergänzend dazu könnten ab dem Jahr 2025 zusätzlich zu den europäischen CO₂-Flottengrenzwerten für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge ambitioniertere nationale Flottengrenzwerte eingeführt werden. Das Verfahren sowie die Sanktionsmöglichkeiten sollten sich dann systematisch an denjenigen der europäischen CO₂-Flottengrenzwerte orientieren.

A. Verbindliche Quotenregelung

Mit der schrittweisen Einführung einer verbindlichen Elektrofahrzeug-Quote bei Neuzulassungen würden Kraftfahrzeughersteller (mittelbar) verpflichtet werden, dass Elektrofahrzeuge einen bestimmten prozentualen Anteil der verkauften Neufahrzeuge ausmachen.

Es stellt sich die Frage, ob die Einführung einer verbindlichen Elektrofahrzeug-Quote für Neuzulassungen mit Unionsrecht (dazu I.) und dem nationalem Recht (dazu II.) vereinbar ist.

I. Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben

1) Kein entgegenstehendes Sekundärrecht

Die Mitgliedsstaaten können im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, zu der nach Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV auch der Umweltschutz gehört, nur tätig werden, wenn es keine abschließende sekundärrechtliche Regelung gibt.

Selbst für den Fall, dass es sich bei der Quotenregelung um eine Maßnahme handeln sollte, die in den Anwendungsbereich der Vorgaben der CO₂-Flottengrenzwert-Verordnung für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (VO (EU) 2019/631) fallen sollte, wäre eine verbindliche Quotenregelung als schutzverstärkende Maßnahme nach Art. 193 AEUV zulässig.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Ausführlich zum Regelungscharakter der VO (EU) 2019/631 und der Möglichkeit für Mitgliedstaaten im Rahmen schutzverstärkender Maßnahmen davon abweichende strengere Regelungen zu erlassen, Teil 4B.I.

2) Vereinbarkeit mit dem Primärrecht

Die Einführung einer Quote für Elektrofahrzeuge wird sich auf EU-Ebene daher in erster Linie an den im Primärrecht niedergelegten Grundfreiheiten messen lassen müssen. Zu prüfen ist auch, ob es sich bei der Maßnahme um eine unzulässige Beihilfe handelt.

a) Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV

Als betroffene Grundfreiheit kommt die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 ff. AEUV in Betracht. Sie verbietet mengenmäßige Beschränkungen der Einfuhr von Waren sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten, also auch Gesetzgebungsakte, die nicht im Einklang mit Art. 34 AEUV stehen, können dem Marktteilnehmer nicht entgegengehalten werden. In diesem Fall entfaltet das Unionsrecht Anwendungsvorrang.

aa) Anwendungsbereich

Regelungsgegenstand der Quote sind neue Kfz im Erstvertrieb durch den Hersteller. Bei Kraftfahrzeugen handelt es sich unstreitig um Waren in diesem Sinne, da es sich um körperliche Gegenstände handelt, denen ein Handelswert zukommt.

Erforderlich ist zudem ein grenzüberschreitender Bezug. Dieser fehlt lediglich dann, wenn die geplante Elektrofahrzeug-Quote für Kfz-Neuzulassungen in Deutschland keinerlei Auswirkungen auf den Binnenmarkt hat. Da aber die Quote so ausgestaltet würde, dass sie nicht nur für Neuzulassungen deutscher Kfz-Hersteller gilt, sondern für alle Automobilhersteller, liegt ein grenzüberschreitender Bezug vor.

b) Beschränkung

Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV ist jede staatliche Maßnahme in Form einer mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung oder eine Maßnahme gleicher Wirkung.

aa) Mengenmäßige Einfuhrbeschränkung

Bei einer Quote für Elektrofahrzeuge handelt es sich nicht um eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung. Denn nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind nur Maßnahmen von Art. 35 AEUV erfasst,

„die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel eines Mitgliedstaates und seinen Außenhandel schaffen, so dass die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates einen besonderen Vorteil erlangt“.

Davon wird im vorliegenden Fall nicht auszugehen sein. Die vorliegenden Eckpunkte der Quotenregelung knüpfen nicht direkt an die Ein-, Aus- bzw. Durchfuhr der Neufahrzeuge an, sondern an die Zulassung der Fahrzeuge im Inland.

bb) Maßnahme gleicher Wirkung

Art. 34 AEUV erfasst nicht nur direkte Beschränkungen der Wareneinfuhr im Sinne einer mengenmäßigen Beschränkung, sondern auch Maßnahmen gleicher Wirkung.

Darunter ist nach der Dassonville-Entscheidung des EuGH *„jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar, mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“*, als Maßnahme gleicher Wirkung zu verstehen ist, soweit es sich dabei nach der Keck-Entscheidung um produktbezogene Maßnahme handelt.¹⁴¹

Vorliegend wird durch die Quote für das Jahr 2025 statuiert, dass 30 % (und einer linearen Steigerung auf 80 % bis zum Jahr 2030) der Neuzulassungen eines Herstellers Elektrofahrzeuge sein müssen. Dies bedeutet im Gegenzug, dass lediglich 70 % (bzw. später 20 %) der neuzugelassenen Fahrzeuge eines Herstellers nicht der Definition des § 2 EMOG (ggf. i.V.m. § 3 Abs. 2 EMOG) entsprechen müssen.

Die Maßnahme ist damit produktbezogen. Denn mit der Festlegung einer Elektrofahrzeug-Quote für Neuzulassungen wird die Möglichkeit eingeschränkt, Fahrzeuge für den Markt in der Bundesrepublik Deutschland zuzulassen. Dabei handelt es sich nicht um eine bloße Bestimmung, die Verkaufsmodalitäten regelt. Vielmehr regelt die Quote die Art und Weise des Absatzes eines bestimmten Produkts.

Der EuGH behandelt nationale Vorschriften, die Waren einem Zulassungsverfahren unterwerfen¹⁴² oder eine Genehmigung für das Inverkehrbringen erfordern, als Maßnahmen gleicher Wirkung, da sie den Marktzugang behindern. Die marktzugangsbehindernde Wirkung entfällt auch nicht dadurch, dass die erforderliche Er-

¹⁴¹ vgl. dazu ausführlich Teil 3A.II.1)b)bb).

¹⁴² EuGH, Rs C-80/92 (KOM./Italien), Slg. 1994, I-1022; EuGH, Rs. C-293/94 (Brandsma), Slg. 1996, I-3159.

laubnis stets erteilt wird. Schon die potentielle Notwendigkeit, die Ware den geltenden Vorschriften anpassen zu müssen, führt dazu, dass es sich nicht um eine bloße Verkaufsmodalität, sondern um eine produktbezogene Regelung handelt.¹⁴³

An diesem Maßstab wird sich auch eine verbindliche Elektrofahrzeug-Quote messen müssen. Zur Erfüllung der Quotenpflicht werden Kfz-Hersteller verpflichtet, ihre Produktion umzustellen und eine bestimmte Menge an Elektrofahrzeugen für Neuzulassungen zu produzieren. Demzufolge wird davon auszugehen sein, dass eine Quote eine zumindest potenzielle Behinderung von Kraftfahrzeugeinfuhren aus anderen Mitgliedstaaten bewirkt. Entscheidend wird aus Sicht des EuGH die Frage sein, ob die Einfuhr von Waren gehemmt oder erschwert wird.

Die Regelung gleicht einer flexiblen Vertriebsbeschränkung von Fahrzeugen, die die Anforderungen an Fahrzeuge im Sinne von § 2 Nr. 1 EMOG (ggf. i.V.m § 3 Abs. 2 E-MoG) nicht erfüllen (etwa rein mit einem Verbrennungsmotor angetriebene Fahrzeuge). Dadurch kann ein mittelbares Verkaufsverbot bewirkt werden, falls das Verhältnis von Elektrofahrzeugen zu Neufahrzeugen mit Verbrennungsmotor nicht erreicht werden kann. Denn ein Verkauf von Fahrzeugen wird maßgeblich davon abhängen, ob das Fahrzeug auch zugelassen werden kann. Die Quote wird damit mittelbar den freien und unbeschränkten Handel im Binnenmarkt behindern und stellt somit ein Hemmnis für den Marktzugang dar.

c) **Rechtfertigung**

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann eine nationale Regelung, die eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellt, durch einen der in Art. 36 AEUV genannten Gründe oder durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein.

Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss in beiden Fällen die nationale Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist.

Bei einer zunehmend hohen Quote und kurzfristiger starker Steigerung wird die Rechtfertigung anspruchsvoller, hängt vom konkreten Nachweis der unterstellten Wirkungszusammenhänge ab und kann flankierende Maßnahmen erfordern. Diese ermöglichen die Markteinführung der Elektrofahrzeuge und den betroffenen Herstellern die Umstellung ihrer Produktion. Insbesondere die Beschränkung der Quote

¹⁴³ *Schroeder* in: *Streinz, EUV, AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 58; *Leible/T.Streinz*, aaO, Art. 34 AEUV, Rn. 55.

12.03.2021

auf Elektrofahrzeuge, unter Vernachlässigung anderer alternativer Antriebsformen und Kraftstoffe, bedarf guter Argumentation und wissenschaftlich fundierter Begründung.

aa) Keine offene Diskriminierung

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich um keine offene Diskriminierung, die an die Herkunft der Fahrzeuge aus anderen Mitgliedstaaten anknüpft, handelt, da die Maßnahme unterschiedslos auf einheimische und eingeführte Fahrzeuge anwendbar ist.

bb) Geschriebene Rechtfertigungsgründe, Art. 36 AEUV

Zunächst ist zu prüfen, ob die Quote durch die geschriebenen Rechtfertigungsgründe nach Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden kann.

Art. 36 AEUV nennt als Rechtfertigungsgründe die öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert und des gewerblichen und kommerziellen Eigentums.

Dieser Katalog ist abschließend und wird vom EuGH in ständiger Rechtsprechung restriktiv ausgelegt.¹⁴⁴

Eine Rechtfertigung aufgrund des Schutzes der Gesundheit und Leben von Menschen setzt voraus, dass eine tatsächliche Gesundheitsgefahr besteht.¹⁴⁵ Eine Abgrenzung zu anderen Schutzgütern, die ebenfalls einen Bezug zu Gesundheit und Leben haben können, erfolgt danach, ob die betreffende Regelung unmittelbar und konkret auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit zielt.¹⁴⁶ Dient die Regelung nicht unmittelbar und konkret dem Schutz des Lebens und der Gesundheit, so verbleibt eine Rechtfertigung aufgrund „*zwingender Erfordernisse*“. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2008 hat der EuGH festgelegt, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverunreinigung und Lärmbelästigung durch Fahrzeuge unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes, der „*in einem weiteren Sinne den Schutz der Gesundheit bezweckt*“, zu prüfen seien.¹⁴⁷

¹⁴⁴ EuGH, Rs 7/61 (Kom./Italien), Slg. 1961, 695; Rs 46/76 (Bauhuis), Slg. 1977, 5.

¹⁴⁵ *Leible* in: Streinz aaO, Art. 36 AEUV, Rn. 23.

¹⁴⁶ *Leible* in: Streinz aaO, Art. 36 AEUV, Rn. 24.

¹⁴⁷ EuGH, Rs. C-524/07 (Kom./Österreich), Slg. 2008 I-187.

12.03.2021

Gleiches gilt für den Schutz der Gesundheit von Tieren und Pflanzen. Es ist erforderlich, dass die Regelung dem spezifischen Schutz der Gesundheit von Tieren und Pflanzen dient.

Die Elektrofahrzeug-Quote dient zwar dem Schutz der Gesundheit und Leben von Menschen und Tieren. Allerdings wird es mit erheblichem Aufwand verbunden sein zu begründen, dass die Regelung konkret und unmittelbar nur darauf zielt. Aus diesem Grund wird es schwierig sein, bei der Rechtfertigung auf einen geschriebenen Rechtfertigungsgrund nach Art. 36 AEUV zu rekurrieren.

cc) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe

Zu rechtfertigen wäre die Elektrofahrzeug-Quote daher nur, wenn „zwingende Erfordernisse“ als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe nach dem Urteil *Cassis de Dijon*¹⁴⁸ eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit erlauben. In Betracht kommt hierfür der Umweltschutz.

(1) Umweltschutz

Umweltschutz ist ein wesentliches Ziel der Union (Art. 3 Abs. 3 S. 2 AEUV) und ist unter Hinweis auf das entsprechende Primärrecht vom EuGH in ständiger Rechtsprechung als zwingendes Erfordernis anerkannt.¹⁴⁹

Im Sekundärrecht ist dem Umweltschutzbeitrag der Elektromobilität durch die AFI-Richtlinie (RL 2014/94/EU) eine hervorgehobene Bedeutung eingeräumt worden.¹⁵⁰ Die Elektrofahrzeug-Quote lässt sich somit gut in einen solchen Strategierahmen zur Förderung der Marktentwicklung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben einordnen. Erwägungsgrund 23 stellt hier das besondere Potenzial der Elektromobilität heraus: „Elektrizität hat das Potenzial, die Energieeffizienz von Straßenfahrzeugen zu erhöhen und zu einer Senkung der CO₂-Emissionen im Verkehr beizutragen“ (vgl. auch Erwägungsgründe 24 bis 33).

Die Einführung einer Elektrofahrzeug-Quote lässt sich damit auch in die Zielsetzung der Europäischen Klimaschutzverordnung¹⁵¹ einordnen, da sie ein Konzept zur Förderung der Elektromobilität darstellt.

¹⁴⁸ Vgl. dazu ausführlich Teil 3A.II.1)c)cc).

¹⁴⁹ Vgl. dazu ausführlich Teil 3A.II.1)c)cc).

¹⁵⁰ Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, ABl. L 307, S. 1.

¹⁵¹ Vgl. dazu ausführlich Teil 3A.II.1)c)cc).

(2) Zwischenergebnis

Da die geplante Quote der Förderung der Einführung von Elektro- und Brennstofffahrzeugen dient, ist sie darauf gerichtet, den Umweltschutz als zwingendes Erfordernis zu fördern.

dd) Verhältnismäßigkeit

Die Einführung einer Elektrofahrzeugquote müsste auch verhältnismäßig sein.

Es ist Aufgabe des jeweiligen Mitgliedsstaates, die Verhältnismäßigkeit darzulegen und Untersuchungen anzuführen, die ggf. behauptete Beiträge einer Maßnahme zum Gemeinwohl und zur Förderung der von Ihnen angeführten Gründe im behaupteten Umfang belegen. Da die Union mit der AFI-Richtlinie den positiven Beitrag einer Steigerung des Anteils von Elektrofahrzeugen am Verkehr zum Umweltschutz anerkennt, werden sich wissenschaftliche Nachweise zur Quote vornehmlich auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit, insbesondere in ökonomischer Hinsicht, beziehen müssen.

(1) Geeignetheit der Regelung

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie zu der Erreichung des angestrebten Ziels tauglich ist. Dabei ist den Mitgliedsstaaten ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen.

(a) Geeignetheit der Quote

Die Einführung einer Regelung zur Festlegung einer verbindlichen Quote von Fahrzeugen gem. § 2 EMOG an Neuzulassungen eines Herstellers führt zu einer Begrenzung der Neuzulassungen von Fahrzeugen, die nicht den Anforderungen des § 2 EMOG entsprechen. Damit werden Einsparungen von Verkehrsemissionen erreicht, soweit sich der prozentuale Anteil der Elektrofahrzeuge erhöht und der Anteil an Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren entsprechend verringert.

Aus diesem Grund ist die Einführung der Quote geeignet, die Umweltbelastungen durch den Verkehr zu begrenzen.

(b) Geeignetheit der Steigerung der Quote

Auf dieser Grundlage kann ebenso argumentiert werden, dass der Beitrag des Verkehrs zum Umweltschutz umso höher ausfällt, je mehr Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor durch Fahrzeuge gemäß § 2 EMOG ersetzt werden. Bei einer geringeren Quote werden die Einsparungen entsprechend geringer ausfallen. Je höher die

Quote steigt, desto größer sind die Effekte und somit der Beitrag zum Umweltschutz. Dies trifft zu auf eine 30 % Quote als auch auf eine 80 % Quote. Darüber hinaus wird, je weiter die Quote erhöht wird, der Effekt eintreten, dass Hersteller ihre Produktion insgesamt auf Elektrofahrzeuge umstellen.

(2) Erforderlichkeit

Entscheidend für die Zulässigkeit einer Elektrofahrzeugquote ist aus unionsrechtlicher Sicht jedoch, ob sie erforderlich ist.

Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn sie unter mehreren für die Erreichung des verfolgten Ziels geeigneten Maßnahmen diejenige ist, die am wenigsten belastend für das betroffene Interesse oder das betroffene Rechtsgut ist. Übertragen auf die Quote bedeutet dies: Sie ist erforderlich, wenn Belastungen der Umwelt durch den Verkehr nicht mit einer gleichermaßen geeigneten Maßnahme erreicht werden kann, die den freien Warenverkehr weniger beeinträchtigt.

(a) Andere gleich geeignete Maßnahmen

Als Maßnahmen anstelle einer Quote kommen in Betracht: Aufbau von Infrastruktur zum Tanken bzw. Laden alternativer Kraftstoffe, wie ihn die AFI-Richtlinie in den Mittelpunkt stellt, Selbstverpflichtungen der Industrie, Appelle an die Käufer, Weiterentwicklung von Verbrennungsmotoren, staatliche finanzielle Förderung der Elektromobilität (Kaufprämien, Steuervergünstigungen) oder erhöhte finanzielle Aufwände für konventionelle Verbrennungsmotoren.¹⁵²

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt jedoch, dass das hier bestehende Potenzial teilweise ausgeschöpft ist (technische Grenzen) und der Anteil von Elektrofahrzeugen am Verkehr durch diese Maßnahmen zu langsam wächst. Im Jahr 2019 lag der Anteil der Elektrofahrzeuge bei Neuzulassungen bei ca. 1,8 % (64.930 Elektrofahrzeugzulassungen bei insgesamt 3.607.258 Neuzulassungen mit einer Zuwachsrate von 75,5 % im Vergleich zum Vorjahr) und der Anteil an von außen aufladbaren Hybridfahrzeugen bei ungefähr 1,3 % (46.894 Stück mit einer Zuwachsrate von 44,2 %).¹⁵³ Der Anteil an Brennstoffzellenfahrzeugen ist derart gering, dass er nicht einmal in der Statistik aufgeführt wird.

¹⁵² Vgl. zur Zulässigkeit eines Bonus-Malus-Systems Teil 5.

¹⁵³ Kraftfahrtbundesamt, Fahrzeugzulassungen (FZ) Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen Jahr 2019, https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2017/fz14_2017_pdf.pdf?__blob=publication-File&v= sowie https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/jahresbilanz/jahresbilanz_inhalt.html (abgerufen am 3.12.2020).

(b) Technologieoffenheit

In Bezug auf die Frage eines milderen Mittels oder zur Vermeidung unnötiger Härten für die Hersteller, muss seitens des Gesetzgebers schlüssig argumentiert werden, weshalb eine Quote für Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG das richtige Mittel ist. Denn das verfolgte Ziel könnte neben der stärkeren Marktdurchdringung von Fahrzeugen im Sinne des § 2 EMOG auch durch andere Technologien erreicht werden, etwa durch die Nutzung von Biokraftstoffen oder strombasierten synthetischen Kraftstoffen in herkömmlichen Verbrennungsmotoren.

- Dabei ist zu beachten, dass den Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Geeignetheit und der Erforderlichkeit einer Regelung ein Prognose- und Beurteilungsspielraum eingeräumt wird.¹⁵⁴ Das heißt, dass es vornehmlich Aufgabe des Gesetzgebers ist zu entscheiden, mit welchen Maßnahmen das zu erreichende Ziel realisiert werden soll. Zudem ist den Mitgliedstaaten – im Lichte der Wahrung der nationalen Kompetenzen – auch bei der Bestimmung des zulässigen Schutzniveaus grundsätzlich ein Beurteilungsspielraum einzuräumen. Eine vollständige Abwägung der Vor- und Nachteile der in Betracht kommenden Technologien würde den Umfang des Gutachtens sprengen. Eine solche Abwägungsentscheidung ist zudem von bestimmten Annahmen und Prognosen sowie von den Anforderungen an die Fahrzeuge abhängig. Die folgenden Punkte dürften jedoch in einem solchen Abwägungsprozess zu berücksichtigen sein:
- Die **Emissions- und Effizienzverbesserung von Verbrennungsmotoren** stößt an technische Grenzen. Die durch die Quote als Fernziel verfolgte Reduktion der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen in dem zur Erreichung der Klimaschutzziele erforderlichen Umfang lässt sich allein mit effizienten Verbrennungsmotoren nicht erreichen.
- **Biokraftstoffe** haben zum Teil erhebliche negative Umwelteffekte (Biodiversität etc.) und können mit negativen Sozial- und Umweltfolgen in Flächenkonkurrenz zu Nahrungsmitteln und anderen landwirtschaftlichen Anbauprodukten treten. Zudem reicht die Verfügbarkeit von Biokraftstoffen der zweiten und dritten Generation bei weitem nicht aus, um den Energiebedarf des Straßenverkehrs zu decken.¹⁵⁵

¹⁵⁴ EuGH, Rs C-293/93 (Houtwipper), Slg 1994, I-4249; EuGH, Rs C-394/97 (Heinonen), Slg 1999, I-3599.

¹⁵⁵ Vgl. zu den Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes alternative Kraftstoffe Teil 3B.1.1)b)dd).

- Die **Nutzung synthetischer strombasierter Kraftstoffe** in einem Verbrennungsmotor ist deutlich weniger effizient als die direkte Nutzung von Elektrizität in einem Elektrofahrzeug oder die Nutzung von Wasserstoff in einem Brennstoffzellenfahrzeug. Aktuell sind strombasierte Kraftstoffe deutlich kostenintensiver.
- Durch **Erdgas (CNG) bzw. Flüssiggas (LNG)** lassen sich nur verhältnismäßig geringe Treibhausgaseinsparungen realisieren. Beide Kraftstoffe können deswegen in einer Übergangsphase einen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten. Es bestehen jedoch Zweifel, ob sie mittel- und langfristig eine technologische Grundlage zur Erreichung der Klimaschutzziele darstellen.
- **Effizienzgewinne und Effizienzsteigerungen durch Elektrofahrzeuge** sind maßgebliche Faktoren, um die Energiewende im Verkehr zu erreichen und zu einer Reduzierung der Treibhausgase zu führen. Wegen des hohen Wirkungsgrades des Elektromotors haben elektrisch betriebene Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG im Vergleich zu herkömmlichen Antriebsarten immer einen Effizienzvorteil.
- Im Vergleich zu Fahrzeugen mit herkömmlichen Antriebsarten liefern Elektrofahrzeuge einen wertvollen Beitrag zur **Luftreinhaltung**, denn sie fahren lokal emissionsfrei.
- Schließlich herrscht bereits bei vielen Automobilherstellern (VW, BMW und Daimler) die Auffassung vor, dass die **Zukunft der batterieelektrischen Mobilität gehöre** und diese die einzige Technologie sei, mit der die Umweltvorgaben einzuhalten seien.¹⁵⁶
- Die **globale Nachfrage** nach Elektrofahrzeugen und elektrisch betriebenen Fahrzeugen steigt an. Die weltweit größten Absatzmärkte für Elektrofahrzeuge und elektrisch betriebene Fahrzeuge sind China und die USA. Auch in Zukunft wird mit einer steigenden Nachfrage in diesen Ländern zu rechnen sein. Um auch dauerhaft international wettbewerbsfähig bleiben zu können, müssen sich die Hersteller der geänderten Marktsituation anpassen und daher ihr Angebot an Elektrofahrzeugen erhöhen.

Für die Zwecke des Gutachtens soll im Folgenden angenommen werden, dass die zu untersuchende Quote für Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG ggf. im Zusammenspiel

¹⁵⁶ <https://www.electrive.net/2019/03/21/autobauer-in-puncto-batterie-elektrische-mobilitaet-einig/> (abgerufen am 4.12.2020).

mit anderen Maßnahmen geeignet und erforderlich ist, um die verfolgten Ziele zu erreichen.

(c) **Abwägung zwischen Eingriffsschwere und Schutzgewinn**

Die Schwere des Eingriffs und die Gewichtigkeit des Schutzgutes sind nach der Rechtsprechung des EuGH gegeneinander abzuwägen. Auf der einen Seite steht dabei der Umweltschutz in seinen verschiedenen Ausprägungen, auf der anderen Seite die Interessen der Automobilhersteller und Zulieferer.

Hohes Gewicht der Schutzgüter:

- **Klimaschutz:** Die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Klimaschutzabkommens von Paris werden nicht erreichbar sein, ohne dass auf absehbare Zeit die Emissionen des Verkehrs an CO₂ erheblich gesenkt werden. Da eine Senkung der Treibhausgasemissionen in anderen Bereichen (z.B. in der Landwirtschaft) auf noch größere Probleme und Widerstände stößt, stellen aktuelle Studien dar, dass diese Ziele auf mittlere Sicht nur erreicht werden können, wenn ein Verkehr nahezu ohne Treibhausgasemissionen angestrebt wird.
- **Luftschadstoffe und Gesundheitsschutz:** Den Problemen, die mit anderen Luftschadstoffen einhergehen (insbesondere die Gesundheitsschäden durch Feinstaub- und Stickoxidemissionen des Verkehrs), ist ohne eine deutliche Erhöhung der Elektrofahrzeuge und ohne eine deutliche Reduzierung des Anteils der Nutzung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor kaum beizukommen.

Entgegenstehende Interessen der betroffenen Hersteller

- Die **Umstellung der Produktion** der Hersteller und ihrer Zulieferer sind mit erheblichem Aufwand verbunden. Insbesondere die Fertigungsprozesse der Hersteller sind derzeit stark auf die Herstellung des Verbrennungsmotors positioniert. Eine Umstellung auf Elektrofahrzeuge erfordert eine sehr weitgehende Neuordnung bestehender Prozesse in Fertigung, Zulieferung, Logistik etc. Das wird wiederum mit erheblichen Investitionen, Schulung und Neuordnung des Personals etc. verbunden sein. Die Effekte werden umso stärker sein, je höher die Quote und die Steigerung der Quote ausgestaltet sein werden.

- **Geringere Gewinnmargen aufgrund der Technologieentwicklungskosten.** Die Umstellung der Produktion wird auch mit geringeren Gewinnmargen für die Hersteller verbunden sein, wenn die Kosten für die Entwicklung nicht in voller Höhe an die Käufer weitergegeben werden können.
- **Möglichkeit des geringeren Kundenabsatzes.** Zusätzlich dürfte auch die Nachfrage der Kunden nach Elektrofahrzeugen von Faktoren abhängig sein, auf die die Hersteller nur bedingt Einfluss nehmen können. Zwar wächst seitens der Käufer das Interesse an Elektrofahrzeugen, dennoch wird die Entscheidung, sich für oder gegen ein Elektrofahrzeug zu entscheiden, maßgeblich von der Frage der Reichweite geprägt sein, denn deutsche Autofahrer sind es gewohnt, mit einem Fahrzeug mit Verbrennungsmotor bis zu 900 km fahren zu können. Bei der Weiterentwicklung der Reichweite von Elektrofahrzeugen spielt nicht zuletzt auch der Ausbau der elektrischen Ladeinfrastruktur eine bedeutende Rolle.

Das einerseits hohe Gewicht der Schutzgüter muss gegen die auf der anderen Seite stehenden Interessen der Hersteller sorgfältig abgewogen werden.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, wie dargestellt, dass andere Maßnahmen für eine weitreichende Zielerreichung nur eingeschränkt geeignet sind. Der derzeit sehr geringe Anteil an Fahrzeugen im Sinne des § 2 EMOG spricht dafür, dass es eines staatlichen Handelns bedarf, um Elektrofahrzeuge in der Nutzung und am Markt zu etablieren.

Insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Quote (Höhe der Quote und schrittweise Anhebung der Quote) mit der Möglichkeit eines Ausgleichsystems zwischen den Herstellern, das diesen die Möglichkeit einer gemeinsamen Zielerreichung einräumt, verringert die Intensität der Belastung und gibt den Herstellern Spielraum und Zeit, ihr Sortiment und ihre Produktion auf Elektrofahrzeuge schrittweise umzustellen und neu aufzustellen. Ein Ausgleichsystem könnte sich beispielsweise an den Vorgaben der CO₂-Flottengrenzwert-Verordnung orientieren. So können sich beispielsweise Hersteller nach Art. 6 der VO (EU) 2019/631 zum Zwecke der gemeinsamen Grenzwerteinhaltung zu sogenannten Emissionsgemeinschaften zusammenschließen. Dabei gelten die herstellereinspezifischen Grenzwerte eines jeden Mitglieds der Emissionsgemeinschaft als erfüllt, wenn die durchschnittlichen CO₂-Emissionen der gesamten Emissionsgemeinschaft die für sie gesetzten Emissionsziele nicht überschreiten.

Zudem bieten bereits die überwiegende Zahl der Hersteller Elektrofahrzeuge an und kündigen an, in den nächsten Jahren weitere Modelle auf den Markt zu bringen. Das

lässt darauf schließen, dass zumindest die erforderlichen Ausgangskennnisse seitens der Hersteller für die Produktionsumstellung und Vermarktung, aber auch die Kundennachfrage im Gesamtsystem Elektromobilität offenbar vorhanden sind.

(3) Folgefragen mit Auswirkungen auf die Verhältnismäßigkeit der Quotenregelung

Im Folgenden soll erörtert werden, welche Aspekte bei der Ausgestaltung der Quotenregelung im Hinblick auf die Merkmale Geeignetheit und Erforderlichkeit eine Rolle spielen können. Diese Merkmale müssen sowohl bei der Einführung einer Quote generell, aber auch bei der Frage berücksichtigt werden, ob eine Erhöhung der Quote auf 80 % bis zum Jahr 2030 noch zu rechtfertigen wäre.

Ziel der Quote ist es, den Klimaschutz und den Gesundheitsschutz durch die Reduzierung von Luftschadstoffen zu fördern. Diese Ziele werden nur dann erreicht werden können, wenn zusätzliche Maßnahmen berücksichtigt werden und Entwicklungen, die den Zielen konträr entgegenstehen, frühzeitig verhindert werden.

(a) Notwendigkeit von flankierenden Maßnahmen

Um die Ziele zu erreichen wird es zunächst erforderlich sein, dass der Normgeber neben der Quote durch flankierende Maßnahmen sicherstellt, dass die Markteinführung und vor allem die Nutzbarkeit der Fahrzeuge tatsächlich erreicht werden. Denn das Erreichen der vorgenannten Ziele wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG auch tatsächlich eingesetzt werden können. Daher wird sich der Gesetzgeber, über die Einführung einer Elektroquote hinaus, Gedanken über flankierende Maßnahmen machen müssen.

Beispielhaft sollten daher vom Normgeber ergänzende Maßnahmen zur Erreichung der Ziele ergriffen werden:

- Gewährleistung eines Aufbaus **öffentlicher Ladeinfrastruktur**, denn die Erreichung der Ziele hängt maßgeblich davon ab, ob und in welchem Umfang die neu zugelassenen Fahrzeuge genutzt werden. Der Aufbau wird auf Grundlage des Masterplans Ladeinfrastruktur der Bundesregierung¹⁵⁷ bereits vorangetrieben. Hierzu wurde unter anderem die Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur eingerichtet, welche den Aufbau nunmehr plant,

¹⁵⁷ So vorgesehen im Masterplan Ladeinfrastruktur der Bundesregierung v. 18.11.2019, der den Ausbau von öffentlicher Ladeinfrastruktur vorsieht, abrufbar unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/masterplan-ladeinfrastruktur.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 3.12.2020).

umsetzt und fördert. Es müsste also sichergestellt werden, dass die Leitstelle neben dem kurzfristigen Aufbau in den kommenden Jahren auch in Zukunft erhalten bleibt, um die nachhaltige (Weiter-) Entwicklung von Ladeinfrastruktur sicherzustellen.

- Ermöglichung des Aufbaus **privater Ladeinfrastruktur**. Viele Kunden werden sich erst bei Verfügbarkeit eines ständig sicheren Ladeplatzes für ein Elektrofahrzeug entscheiden. Dazu sind nicht zuletzt entsprechende Anpassungen im Miet- und Wohnungseigentumsrecht erforderlich, aber auch bauordnungsrechtliche Stellplatzanforderungen denkbar. Auch solche Maßnahmen werden bereits umgesetzt, z. B. durch Förderungen nach der Richtlinie über den Einsatz von Bundesmitteln im Rahmen des Programms „Ladeinfrastruktur an Wohngebäuden – Investitionszuschuss“ vom 06.10.2020 oder durch das Gesetz zur Förderung der Elektromobilität und zur Modernisierung des Wohnungseigentumsgesetzes¹⁵⁸, das den leichteren Einbau von Ladeeinrichtungen auch für Mieter ermöglicht.
- Ein entsprechend umfassender und flächendeckender Ladeinfrastrukturausbau erfordert wiederum begleitende Maßnahmen wie einen angemessenen **Netzausbau** und Maßnahmen zur besseren **Netzintegration** der Ladeinfrastruktur etc.

Führt der Staat eine verbindliche Quote für Elektrofahrzeuge ein, muss er mit geeigneten Rahmenbedingungen sicherstellen, dass die Auswirkungen gegenüber den Herstellern so gering wie möglich gehalten werden. Daher können beispielhaft folgende flankierenden Regelungen zur Erleichterung der Produktionsumstellung der Hersteller ergriffen werden (die vorgeschlagenen Maßnahmen bedürfen einer vertieften rechtlichen Prüfung, insbesondere dürfen keine unzulässigen Beihilfen gewährt werden):

- Sonderabschreibungen, falls Produktionskapazitäten und Investitionsgüter für die Produktion von Fahrzeugen für Verbrennungsmotoren vorzeitig nicht mehr genutzt werden können.
- Aufnahme einer Bestimmung entsprechend der „Supercredit-Regelung“ in der Verordnung (EU) 2019/631, wonach besonders verbrauchsarme Fahrzeuge eines Herstellers mehrfach berücksichtigt werden können. Nach Art. 5 der Verordnung wird für jeden Neuwagen, der weniger als 50 g

¹⁵⁸ BT Drucksache 19/18791.

CO₂/km ausstößt, ein Multiplikator angewandt, der schrittweise von 2,0 im Jahr 2020 auf 1,0 im Jahr 2023 abgesenkt wird.¹⁵⁹

- Unterstützung der Hersteller und Zulieferer bei der Personalumschulung und -umstrukturierung.
- Unterstützung der Hersteller und Zulieferer in Forschung und Entwicklung.
- Ständige Evaluation der Gesetzesfolgen für die Hersteller, um bei unverschuldeten Härten nachsteuern zu können.

Die vorstehenden Maßnahmen können die Verhältnismäßigkeit einer Steigerung der Quote etwa auf 80 % rechtfertigen. Nicht möglich ist jedoch nach unserer Einschätzung eine weitere Anhebung der Quote für Elektrofahrzeuge auf 100 %, da eine solche Regelung dann schon so nahe an ein Verbrennerverbot heranreichte, dass sie dann einem solchen gleich käme und damit nicht zulässig wäre.

(b) Maßnahmen zur Vermeidung von Umgehungen

Ebenfalls müsste sichergestellt werden, dass die Quotenvorgabe nicht umgangen werden kann.

Wird die Quote nur für Neuzulassungen (im Sinne der erstmaligen Zulassung) eingeführt, wären Fälle nicht umfasst, in denen ein Kfz mit Verbrennungsmotor kurzzeitig außerhalb Deutschlands zugelassen wird (etwa im Rahmen einer sog. Tageszulassung) und anschließend nach Deutschland importiert und dann dort erneut zugelassen wird. Eine weitere Erhöhung der Quote lässt sich beispielsweise nur schwer begründen, sollte sich herausstellen, dass Hersteller durch sie zwar stark belastet werden, aber durch das deutliche Anwachsen von Reimporten und vergleichbaren Verhaltensweisen der Anteil der Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG am Straßenverkehr deutlich geringer ansteigt.

Daher sollte eine gesetzliche Regelung aufgenommen werden, die definiert, wann ein Fahrzeug als „Neuzulassung“ anzusehen ist. Dies kann sich etwa an dem Kilometerstand des Fahrzeugs orientieren, wonach ein Fahrzeug mit einer Laufleistung von bspw. weniger als 1000 km als neuzugelassenes Fahrzeug gilt. Eine andere Möglichkeit wäre, auf den Tag der Zulassung abzustellen und beispielsweise zu bestimmen,

¹⁵⁹ Art. 5a, erstmals eingefügt durch VO (EU) Nr. 333/2014.

dass Fahrzeuge auch dann als Neuzulassungen gelten, wenn sie innerhalb der letzten 3 Monate vor der Zulassung in Deutschland in einem anderen Mitgliedstaat schon einmal zugelassen worden sind.

Zudem wird notwendig sein, dass im Rahmen eines laufenden Monitoringprozesses begleitend überprüft wird, ob die getroffenen Maßnahmen eine Umgehung effektiv verhindern und das Instrument sich auch insgesamt als geeignet erweist, den angestrebten Zweck zu erfüllen. Dem Ergebnis dieses Monitoringprozesses entsprechend sollten dann die Bestimmungen evaluiert und entsprechend angepasst werden.

(4) Ergebnis

Die Anforderungen, die an eine Rechtfertigung der Beschränkung gestellt werden, sind umso strenger, je höher die Quote ist. Bei einer Quote von 30 % dürften die Belastungen für die Hersteller und Zulieferer gut zu rechtfertigen sein.

Soweit sich mit einer zunehmenden Quotenhöhe unverhältnismäßige Härten für die Hersteller und Zulieferer ergeben würden, wäre denkbar, die Intensität der Belastung durch flankierende Maßnahmen für die Hersteller abzumildern. Dazu könnten sich etwa Sonderabschreibungen für die Automobilhersteller anbieten oder Maßnahmen zur Unterstützung der Hersteller bei der Umstellung ihrer Prozesse.

Sollten sich mit einer zunehmenden Quotenhöhe unverhältnismäßige Härten für die Hersteller oder Zulieferer ergeben, müsste auch verstärkt abgewogen werden, ob weniger invasive Kraftstoffalternativen (Biokraftstoff, Biogas etc.) nicht doch gleichwertig zur Zielerreichung beitragen können.

Ob die mit der Einführung einer Quote gesetzten Ziele (Umweltschutz, Reduzierung der Treibhausgasemissionen) tatsächlich erreicht werden, soll gerade im Hinblick auf die Steigerung der Quote auf 80 % für den Zeitraum bis 2030 durch ein fortlaufendes Monitoring verifiziert werden, insbesondere um einem Ausweichverhalten rechtzeitig begegnen zu können oder um festzustellen, ob andere alternative Antriebsformen zur Zielerreichung nicht geeigneter wären.

3) Vereinbarkeit mit Beihilfenrecht

Ob die Sanktionierung der Hersteller bei Quotenverfehlung als unzulässige Beihilfe nach Art. 107 AEUV verstanden werden kann, hängt in erster Linie von der Ausgestaltung einer solchen Sanktionierung ab.

Es spricht jedoch vieles dafür, dass die Strafzahlung nicht als finanzieller Fördermechanismus für Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG verstanden werden soll, solange der Sanktionscharakter deutlich im Vordergrund steht. Denn es reicht für die Annahme einer Beihilfe nach Art. 107 AEUV nicht aus, dass der Begünstigte reflexartig begünstigt wird.

4) Ergebnis

Im Ergebnis dürfte eine Verletzung europarechtlicher Vorgaben mit der Einführung einer Regelung zur Festlegung einer verbindlichen Quote von Fahrzeugen gem. § 2 EMOG an Neuzulassungen eines Herstellers vermieden werden können.

Gerade im Hinblick auf eine Quote von 80 % für den Zeitraum bis 2030 sind an den Gesetzgeber jedoch hohe Anforderungen zu stellen, um eine solche Quotenregelung zu rechtfertigen. Zusätzlich sollte mit zunehmender Höhe der Quote durch gesetzesbegleitende Evaluation fortlaufend verifiziert werden, ob die Quote noch geeignet ist, die Ziele zu erreichen und um einem Ausweichverhalten begegnen zu können. Durch weitere flankierende Maßnahmen muss auch sichergestellt werden, dass die Markteinführung und vor allem die Nutzbarkeit der Elektrofahrzeuge auch tatsächlich erreicht wird. Denn das Erreichen der vorgenannten Ziele wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG auch tatsächlich eingesetzt werden können. Daher wird sich der Gesetzgeber auch über die Einführung flankierender Maßnahmen, wie zum Beispiel der Ausbau der Ladeinfrastruktur, Gedanken machen müssen. Unverhältnismäßige Härten für die Hersteller oder Zulieferer können durch Härtefallregelungen, Sonderabschreibungen oder Unterstützungsmaßnahmen bei der Umstellung der Produktion und Schulung des Personals abgemildert werden.

II. Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht

Fraglich ist, ob die Einführung einer Elektrofahrzeug-Quote für Neuzulassungen mit den Grundrechten vereinbar ist. Bei der Einführung einer Elektrofahrzeug-Quote dürfte in erster Linie die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG und die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG der Hersteller und der Kfz-Verkäufer betroffen sein. Ferner könnte Art. 3 GG betroffen sein.

1) Art. 12 GG

a) Schutzbereich und Eingriff

Wie bereits dargelegt, schützt Art. 12 Abs. 1 GG die Freiheit der Berufsausübung. Sowohl deutsche als auch EU-ausländische Kfz-Hersteller sind vom Schutzbereich

des Art. 12 GG umfasst, da Art. 12 GG seinem Wesen nach auch auf juristische Personen anwendbar ist (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG, für EU-ausländische Hersteller i.V.m. Art. 18 AEUV).

Die Einführung einer Regelung zur Festlegung einer verbindlichen Quote von Fahrzeugen gem. § 2 EMOG an Neuzulassungen verpflichtet die Kfz-Hersteller, ihre Produktion umzustellen und eine bestimmte Menge an Elektrofahrzeugen für Neuzulassungen zu produzieren. Damit handelt es sich um eine Regelung mit berufsregelnder Tendenz, die verbindliche Vorgaben für das „Wie“ der beruflichen Tätigkeit enthält.

Die Einführung einer verbindlichen Elektrofahrzeug-Quote führt dazu, dass die Möglichkeit der Berufsausübung beschränkt wird, so dass ein – zumindest mittelbarer – Grundrechtseingriff hier zu bejahen ist.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit gleichen weitgehend der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit (siehe I.2)c)dd)). Die wesentlichen Punkte sind hier daher nur kurz zusammengefasst.

aa) Legitimer Zweck

Der mit der Quote verfolgte Zweck entspricht den Gründen des Gemeinwohls:

- **Klimaschutz** (Treibhausgasreduktion, insbesondere CO₂)
- **Schutz von Mensch und Umwelt** vor übermäßiger Belastung mit Luftschadstoffen (insbesondere Feinstaub, Kohlenmonoxid, Stickstoffdioxid, Schwefeloxide) inklusive des Gesundheitsschutzes.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat seine verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 20a GG; er ist eine Staatszielbestimmung und kann als Rechtfertigung für Grundrechtseingriffe herangezogen werden.¹⁶⁰

Soweit durch Luftschadstoffe die Gesundheit von Menschen nachweislich verschlechtert wird (Feinstaub), kann auch der Schutz des Rechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) zur Rechtfertigung hinzugezogen werden.

¹⁶⁰ Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 68. EL Februar 2013, Art. 20a GG Rn. 68.

bb) Geeignetheit

Die Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit gleichen weitgehend der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit (siehe I.2)c)dd)). Die wesentlichen Punkte sind hier daher nur kurz zusammengefasst.

Die Quote und ihre sukzessive Steigerung sind geeignet, dem legitimen Gesetzeszweck (insbesondere Begrenzung der Luftschadstoffe durch mehr Elektrofahrzeuge) zu dienen.

cc) Erforderlichkeit

Die Quote ist darüber hinaus auch angemessen, d.h. ein milderes, gleich wirksames Mittel ist nicht ersichtlich. Zwar kann eine Verringerung der Verkehrsemissionen auch durch andere Maßnahmen erreicht werden (z. B. Aufbau von Infrastruktur zum Tanken bzw. Laden, Selbstverpflichtungen der Industrie, Appelle an die Käufer, Weiterentwicklung von Verbrennungsmotoren, staatliche finanzielle Förderung der Elektromobilität). Allerdings sind diese nicht gleich wirksam.¹⁶¹

dd) Angemessenheit

Die Bedeutung der Schutzgüter wurden oben bereits dargestellt (siehe I.2)c)dd)(2)(c)). Dasselbe gilt für die entgegenstehenden Interessen der betroffenen Unternehmer und anderen Akteure (Vertrieb, Kfz-Werkstätten, Fahrzeugnutzer). Die Umstellung der Produktion der Hersteller und ihrer Zulieferer ist mit erheblichem Aufwand verbunden.

Die konkrete Ausgestaltung der Quote (Höhe der Quote und schrittweise Anhebung der Quote) mit der Möglichkeit eines Ausgleichssystems zwischen den Herstellern, das diesen die Möglichkeit einer gemeinsamen Zielerreichung einräumt, verringert die Intensität der Belastung und gibt den Herstellern Spielraum und Zeit, ihr Sortiment schrittweise neu aufzustellen. Zudem bieten bereits die überwiegende Zahl der Hersteller Elektrofahrzeuge an und kündigen an, in den nächsten Jahren weitere Modelle auf den Markt zu bringen. Diese Aspekte führen dazu, dass die Schwere der Eingriffsintensität abgemildert werden kann. Diese Aspekte sind aber umso stärker zu berücksichtigen, je höher die Quote ist. Damit die Eingriffsintensität für die Hersteller abgemildert wird, müssen sie vor unbilligen Härten geschützt werden. Dazu gehören die bereits oben genannten Maßnahmen, wie zum Beispiel die Möglichkeit von Sonderabschreibung bzw. Härtefallregelungen.

¹⁶¹ Vgl. dazu ausführlich Teil 3B.I.1)b)dd).

Zwingt der Staat die Hersteller über eine Quotenregelung, eine erhebliche Anzahl von Elektrofahrzeugen auf den Markt zu bringen, so muss er auch einen geeigneten Rahmen für diesen Markt bieten. Daher muss über zusätzliche Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Umsetzung des Produktionsprozesses und der Betrieb der Elektrofahrzeuge auch tatsächlich erreichbar ist. Dazu zählt insbesondere der Ausbau einer öffentlichen Ladeinfrastruktur.

ee) Folgefragen

Wie auch bei der Frage nach der Vereinbarkeit mit Unionsrecht (siehe o), stellen sich für den Gesetzgeber auch auf nationaler Ebene Folgefragen, die im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung auf Ebene der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit eine Rolle spielen.

Im Übrigen spielt auch in diesem Zusammenhang die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers eine wichtige Rolle. Gerade in Bezug auf die Bestimmung der Eignung und Erforderlichkeit einer Maßnahme ist dem Gesetzgeber eine Vorrangstellung eingeräumt, darüber letztverbindlich zu entscheiden. Denn es ist – wie das Bundesverfassungsgericht betont – vornehmlich die Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche Maßnahme er im Interesse des Gemeinwohls treffen will und ob er diese für erforderlich hält.¹⁶²

2) Art. 14 GG

Neben einem Eingriff in Art. 12 GG kommt gegebenenfalls auch ein Eingriff in Art. 14 GG in Betracht.

a) Schutzbereich und Eingriff

Wirkt sich ein Gesetz auf die betriebliche Produktion aus, ist der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes der Hersteller erst dann tangiert, wenn in die Substanz des Betriebes eingegriffen wird, jedoch nicht schon dann, wenn lediglich auf die Ausgestaltung eines einzelnen Produkts Einfluss genommen wird, ohne dass dies zu einer Erdrosselung des Betriebs führt.¹⁶³ Übertragen auf die Einführung einer Elektrofahrzeug-Quote wird sich argumentieren lassen, dass ein Eingriff in Art. 14 GG erst dann vorliegt, wenn wesensmäßige Funktionsabläufe der Kfz-Hersteller berührt werden. Dies wird dann der Fall sein, wenn wesentliche sachliche und persönliche Mittel der Kfz-Hersteller angepasst werden müssen, wovon durch die

¹⁶² BVerfG, Beschl. v. 6.3.2007 – 1 BvR 228/02.

¹⁶³ BVerfG, Beschl. v. 29.7.1991 – 1 BvR 868/90.

Produktion der zur Erfüllung der Quote zu produzierenden E-Fahrzeuge – je nach konkreter Höhe der Quote – auszugehen ist. Eine Quote von lediglich 30% stellt daher voraussichtlich keinen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht der Hersteller dar. Anders dürfte sich die Sachlage bei einer hohen Quote darstellen, soweit dadurch bereits getätigte Investitionen der Hersteller und ihre Möglichkeit, Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor herzustellen, zunehmend beeinträchtigt werden. Insoweit wird es sich bei einer Elektrofahrzeuge-Quote in Höhe von 80 % im Jahr 2030 um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung handeln.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Da der Grundrechtsschutz durch Art. 12 und Art. 14 gerade im Bereich der Inhalts- und Schrankenbestimmung und Berufsausübungsregelung weitestgehend gleichlaufen, gelten im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung die bereits genannten Aspekte.¹⁶⁴

3) Art. 2 GG

Darüber hinaus kann die Quote – je nach konkreter Höhe – auch in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG der betroffenen Fahrzeughalter eingreifen. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird jedoch durch die verfassungsmäßige Ordnung beschränkt, zu der alle formell und materiell verfassungsgemäßen Gesetze gehören.¹⁶⁵ Eine Einschränkung durch eine Rechtsvorschrift in Gestalt der E-Fahrzeug-Quote ist daher möglich.

Etwas anderes kommt lediglich in Betracht, wenn Ärmeren faktisch ein weitgehender Verzicht auf das (eigene) Auto zugemutet wird. Dies ist vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn Substitutionsmöglichkeiten, also vor allem zumutbare Bahn- und ÖPNV-Alternativen bestehen.¹⁶⁶ Danach kommt grundsätzlich nur in Ausnahmefällen ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht, nämlich dann, wenn die Quote sehr hoch angesetzt wird und keine zumutbare Substitutionsmöglichkeit besteht.

4) Art. 3 GG

Aus Gründen der Gleichbehandlung ist insbesondere zu berücksichtigen, ob ein Ausweichverhalten der Fahrzeugkäufer die Hersteller im Verhältnis zu derzeit nicht von der Quote erfassten Akteuren unangemessen benachteiligt.

¹⁶⁴ Vgl. dazu ausführlich Teil 4A.II.1)b).

¹⁶⁵ Jarass, in: Jarass/ Piroth, GG-Kommentar, 10 Aufl., Art. 2, Rn. 17.

¹⁶⁶ Ebd.

12.03.2021

Unter Gleichheitsaspekten ist darüber hinaus die Technologieneutralität relevant. Im vorliegenden Fall könnte eine mögliche Ungleichbehandlung darin zu sehen sein, dass die Quote nur für Neuzulassungen für Elektrofahrzeuge gilt, wohingegen Kfz mit anderen Antriebstechnologien¹⁶⁷ nicht von einer Zulassungsquote erfasst sind. Stellt sich entgegen der hier gemachten Annahmen heraus, dass andere Antriebstechnologien einen vergleichbaren Beitrag zum Klima-, Umweltschutz und zur Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern leisten können, könnte unter Umständen die Ausweitung der Quote auch auf derartige Alternativen in Betracht gezogen werden.

Unabhängig von der Frage, ob eine derartige Ungleichbehandlung lediglich am Willkürverbot zu messen ist, oder ob eine Verhältnismäßigkeitsprüfung angebracht ist, sind die bei Art. 12 GG genannten Erwägungen bzgl. einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung auch im Rahmen von Art. 3 GG zu berücksichtigen. Unter Beachtung dieser Grundsätze wird eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung im Rahmen von Art. 3 GG durch den Umweltschutz gemäß Art. 20a GG möglich sein.

5) Beachtung der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben

Im Hinblick auf eine Sanktionierung eines Verfehlens der Elektrofahrzeug-Quote für Neuzulassungen stellt sich die Frage, inwieweit dies mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist.

Soweit es sich bei der Sanktionierung im Falle des Verfehlens der Quotenregelung um eine reine Geldstrafe mit bloßem Sanktionscharakter handelt, die von vornherein keinen Finanzierungszweck verfolgt, handelt es sich um keine Abgabe im finanzverfassungsrechtlichen Sinne.¹⁶⁸

Um eine Sonderabgabe würde es sich hingegen dann handeln, wenn mit der „Sanktionierung“ eines Verstoßes gegen die einzuhaltenden Grenzwerte eine aufgabenbezogene Finanzierung (z. B. Förderung und Ausbau der Elektromobilität) verfolgt wird. Dabei kann die aufgabenbezogene Finanzierung Haupt- oder Nebenzweck sein.¹⁶⁹ Eine Sonderabgabe wird einer homogenen Gruppe ohne unmittelbare Gegenleistung auferlegt und muss zweckgebunden für konkrete, gruppennützige Aufgaben verwendet werden.¹⁷⁰ Sonderabgaben müssen regelmäßig dahingehend

¹⁶⁷ Vgl. Teil 2B.

¹⁶⁸ Bereits BVerfG v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52. Siehe auch *Seiler*, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 74. EL, Mai 2015, Fußnote 5 zu Art. 105 GG, Rn. 86.

¹⁶⁹ *Kube*, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 40. Edition, Februar 2019, Art. 105, Rn. 18.

¹⁷⁰ Zu den Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Sonderabgabe, siehe zuletzt BVerfG, Ur. v. 6.5.2014, -2 BvR 1139/12 u.a.

überprüft werden, ob ihre Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen noch vorliegen, und im Haushalt gesondert ausgewiesen werden.¹⁷¹

B. Ergänzende nationale Flottengrenzwerte

Mit der Einführung von nationalen Flottengrenzwerten könnten ab dem Jahr 2025 zusätzlich zu den bereits geltenden europäischen CO₂-Flottengrenzwerten für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (geregelt in Verordnung (EU) 2019/631¹⁷²) zusätzliche Grenzwerte Anwendung finden.

I. Vereinbarkeit mit europarechtlichen Vorgaben

Die Europäische Union legte mit der Verordnung (EU) 2019/631 CO₂-Grenzwerte fest. Daher stellt sich die Frage, inwieweit der nationale Gesetzgeber zusätzliche CO₂-Grenzwerte vorgeben darf, denn unmittelbar anwendbares Unionsrecht genießt eine Vorrangstellung gegenüber nationalem Recht.

1) Kein entgegenstehendes Sekundärrecht

Die Umweltpolitik zählt zu den konkurrierenden Zuständigkeiten der Union (Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV), so dass die Mitgliedstaaten weiter nationale Umweltpolitik betreiben können. Jedoch kommt dem Sekundärrecht eine so genannte „Sperrwirkung“ zu. Das bedeutet, unionsrechtliche Vorgaben verdrängen entgegenstehendes nationales Recht und verhindern den Erlass von nationalen Regeln, die dem Unionsrecht widersprechen. Dementsprechend hat das Unionsrecht im Fall eines Konflikts mit nationalen Vorschriften einen Anwendungsvorrang.

Soweit entsprechende sekundäre unionsrechtliche Regelungen zum Schutz der Umwelt vorliegen, können die Mitgliedstaaten grundsätzlich nur noch tätig werden, wenn durch unionsrechtliche Bestimmungen den Mitgliedstaaten inhaltliche Entscheidungsspielräume eröffnet werden. Eine Möglichkeit zur Abweichung vom EU-Sekundärrecht kann etwa dadurch erreicht werden, wenn den Mitgliedstaaten entsprechende Spielräume durch primärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln eingeräumt werden.¹⁷³

¹⁷¹ Seiler, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 74. EL, Mai 2015, Art. 105 GG, Rn. 84.

¹⁷² Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 443/2009 und (EU) Nr. 510/2011.

¹⁷³ Scherer/Heselhaus, in: Dausies/Ludwig, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 26 EL.

12.03.2021

Im vorliegenden Fall kommt die Schutzverstärkungsklausel des Art. 193 AEUV in Betracht. Art. 193 AEUV erlaubt den Mitgliedstaaten, trotz – vorrangiger und bindender – unionsrechtlicher Regelungen verstärkte Schutzmaßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik zu ergreifen.¹⁷⁴ Mit Art. 193 AEUV wird dem unterschiedlichen Gewicht des Umweltschutzes in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen.

a) Harmonisierungsgrad der VO (EU) 2019/631

Auf Art. 193 AEUV muss erst dann zurückgegriffen werden, wenn für den betroffenen Bereich eine abschließende bzw. vollständige Harmonisierung vorliegt, denn andernfalls würde schon gar kein vorrangiges Sekundärrecht existieren, das einem mitgliedstaatlichen Handeln entgegenstehen könnte.¹⁷⁵

Somit ist im Folgenden zunächst zu prüfen, ob die Vorgaben der Verordnung (EU) 2019/631 als abschließend anzusehen sind.

Die Verordnung (EU) 2019/631 legt CO₂-Grenzwerte für neue Pkw und leichte Nutzfahrzeuge fest. Sie löste die Verordnung (EG) Nr. 443/2009, die in den Folgejahren durch die Verordnungen (EU) Nr. 333/2014¹⁷⁶ und (EU) 510/2011¹⁷⁷ novelliert wurde, ab. Seit 2020 gilt ein Zielwert von 95 g/km CO₂. Dieser muss im Jahr 2020 von 95 % der Neuwagenflotte und ab 2021 von der gesamten Neuwagenflotte eingehalten werden. Für leichte Nutzfahrzeuge gilt ein Wert von 147 g/km CO₂ seit 2020. Daneben regelt die VO einen Mechanismus zur Sanktionierung bei Nichteinhaltung der Vorgaben.

Art. 4 der Verordnung (EU) 2019/631 wird so zu verstehen sein, dass es sich bei den Grenzwerten um das Hauptinstrument der Verordnung handelt und die Abgabepflicht in Art. 8 alleine der Sanktionierung dient. Art. 4 lautet:

„Der Hersteller stellt sicher, dass seine durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen die folgenden Zielvorgaben für die spezifischen Emissionen nicht überschreiten.“

¹⁷⁴ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 44 Mai 2011, Art. 193 AEUV Rn. 55.

¹⁷⁵ *Epiney*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 64. EL Februar 2012, Art. 193 AEUV Rn. 7.

¹⁷⁶ Die Verordnung (EU) Nr. 333/2014 ist abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.103.01.0015.01.DEU (abgerufen am 7.12.2020).

¹⁷⁷ Die Verordnung (EU) Nr. 510/2010 ist abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32011R0510> (abgerufen am 7.12.2020).

Dies entspricht auch dem Erwägungsgrund 11, wonach Ziel der Verordnung die Festsetzung von Emissionsnormen für in der EU zugelassene Neuwagen ist. Daher dürften strengere CO₂-Grenzwerte als Änderung einer der Hauptbestimmungen der europarechtlichen Bestimmung zu verstehen sein.

Dass der Bereich der CO₂-Flottengrenzwerte mit der Verordnung (EU) 2019/631 abschließend geregelt werden sollte, lässt sich auch daran erkennen, dass die Festlegung der CO₂-Grenzwerte im Rahmen einer Verordnung und nicht durch eine Richtlinie bestimmt worden sind. Zwar schränken Richtlinien die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Rechtsetzung ein, belassen ihnen jedoch in gewissem Umfang die Wahl der Form und Mittel der Umsetzung der Richtlinie (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Verordnungen hingegen sind in allen ihren Teilen verbindlich und wirken in den Mitgliedsstaaten unmittelbar, ohne dass es eines Umsetzungsakts bedarf (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Die unmittelbare Geltung nimmt den Mitgliedstaaten die Befugnis, normative Bestimmungen zu erlassen, die die Tragweite der Verordnung selbst berühren.¹⁷⁸ Da es dem EU-Gesetzgeber hier freigestanden hätte, die Grenzwerte statt in einer Verordnung auch in einer Richtlinie zu regeln, wird die Absicht deutlich, diesen Bereich abschließend zu regeln.

Eine ausdrückliche Bestimmung, dass die Mitgliedstaaten zusätzliche nationale Flottengrenzwerte bestimmen können, sieht die Verordnung (EU) 2019/631 ebenfalls nicht vor. Es findet sich auch kein Hinweis, dass es den Mitgliedstaaten durch Verordnung ausdrücklich erlaubt wird, abweichende CO₂-Grenzwerte festzusetzen. So dürfte nicht davon auszugehen sein, dass die Verordnung nur Mindestvorschriften enthält und den Mitgliedstaaten gestattet wird, in Bezug auf die betreffende Fragestellung strengere Regelungen vorzusehen.

Dass es sich bei der Verordnung (EU) 2019/631 um eine abschließende Regelung handelt, dürfte auch aus Erwägungsgrund 46 folgen. Danach sollte

„den Herstellern, die ihre Zielvorgaben aus dieser Verordnung nicht erreichen, (...) durch einzelstaatliche Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beibehalten oder ergreifen können, unter Berücksichtigung des Zwecks und der Verfahren dieser Verordnung keine zusätzlichen oder strengeren Sanktionen auferlegt werden.“

¹⁷⁸ EuGH, Rs. 74/69 (Hauptzollamt Bremen/Kohn), Slg.1970, 451; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 48 Februar 2012, Art. 288 AEUV Rn. 101.

Diese Bestimmung wäre überflüssig, wenn der Unionsgesetzgeber schon keine abschließende Regelung hätte treffen wollen, denn nur im Falle einer abschließenden Regelung bedarf es eines Rückgriffs auf Art 193 AEUV.

Aus den vorstehenden Erwägungen dürfte sich daher schlussfolgern lassen, dass die Festlegung der Grenzwerte in der Verordnung (EU) 2019/631 als abschließende Regelung zu betrachten ist. Daher können nationale CO₂-Flottengrenzwerte nur dann beschlossen werden, wenn es sich um schutzverstärkende Maßnahmen nach Art. 193 AEUV handelt.

b) Vereinbarkeit mit der Schutzverstärkungsklausel nach Art. 193 AEUV

Nach dem Wortlaut der Regelung in Art. 193 AEUV hindern die nach Art. 192 AEUV getroffenen Maßnahmen die Mitgliedstaaten nicht, verstärkte Schutzmaßnahmen zu treffen.¹⁷⁹ Diese nationalen Maßnahmen müssen dieselben Ziele verfolgen und in dieselbe Richtung gehen, wie die europäischen Regelungen.¹⁸⁰ Mit der Regelung in Art. 193 AEUV wird eine dem Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip Rechnung tragende Umweltpolitik gewährleistet.¹⁸¹ Die betreffenden Maßnahmen müssen allerdings mit den Verträgen vereinbar sein und von der Kommission notifiziert werden.¹⁸²

aa) Schutzverstärkung durch einen nationalen Flottengrenzwert

Ein Rückgriff auf Art. 193 AEUV setzt zunächst voraus, dass der betreffende Rechtsakt, von dem durch eine nationale Maßnahme abgewichen werden soll, auf Art. 192 AEUV gestützt ist. Dies ist der Fall, denn die Verordnung (EU) 2019/631 wurde auf Art. 192 AEUV gestützt.¹⁸³

(1) Begriffsbestimmung

Ferner muss es sich bei dem geplanten Rechtsakt um eine verstärkte Schutzmaßnahme handeln. Eine abstrakte Definition, wann es sich um eine verstärkte Schutzmaßnahme handelt, lässt sich der Rechtsprechung des EuGH nur schwer entnehmen.

¹⁷⁹ EuGH, Rs. C-2/10 (Azienda Agro-Zootecnica Franchini), Slg. 2011, I-6561; EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

¹⁸⁰ Krämer, in: von der Groeben/Schwarze/Ludwig Krämer, 7. Aufl. 2015, AEUV Europäisches Unionrecht, Art. 193 Rn. 7-10.

¹⁸¹ Calliess, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 5. Aufl. 2016, Art 193 Rn. 1.

¹⁸² Art. 193 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV.

¹⁸³ Einleitungsteil der Verordnung (EU) 2019/631.

12.03.2021

Der EuGH stellt darauf ab, ob dieselben Ziele verfolgt werden und dieselbe „Ausrichtung“ zu bejahen ist. Auch im Schrifttum werden der Zielgleichlauf der Maßnahmen und die Art der Verstärkung als relevante Faktoren betont. Demnach sei erforderlich, dass es sich um eine verstärkende Maßnahme, und nicht um eine andere Maßnahme handelt.¹⁸⁴ Ferner sei notwendig, dass es dem nationalen Normgeber darum gehen muss, dieselben Ziele zu verfolgen und die gleiche Ausrichtung zu wählen, dabei dann aber höhere Schutzstandards festzulegen.¹⁸⁵

Aus der einzelfallbezogenen Rechtsprechung des EuGH kann jedoch geschlussfolgert werden, dass dies bei strengeren Grenzwerten der Fall ist.¹⁸⁶

(2) Notwendigkeit des Zielgleichlaufs

Die Besonderheit im vorliegenden Fall in Abweichung zu den bisherigen Entscheidungen des EuGH dürfte jedoch darin zu sehen sein, dass die Verordnung (EU) 2019/631 mehrere Ziele verfolgt.

Einerseits soll die Verminderung der Verschmutzung der Luft und die Senkung der Treibhausgasemissionen durch die Verringerung der CO₂-Emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen erreicht werden.

Gleichzeitig betont die Verordnung, dass auch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet werden soll und die vorgegebenen CO₂-Minderungen so festgelegt werden, dass für die Automobilhersteller in ganz Europa in Bezug auf ihre Neuwagenflotte in der Gemeinschaft weiterhin Berechenbarkeit und Planungssicherheit gegeben sind.¹⁸⁷ Dieses Ziel der Verordnung dient damit dem Schutz der Interessen der wirtschaftlichen Akteure.

Diese heterogene Zielausrichtung muss auch bei der nationalen Regelung mitberücksichtigt werden. Bei der Berücksichtigung dieser Zielrichtungen wird rechtlich relevant sein, in welchem Gewicht das Hauptziel- und das Teilziel zueinander stehen. Auch aus der Verordnung und den Erwägungsgründen wird ein gleichberechtigtes Nebeneinander von Senkung der Treibhausgasemissionen durch die Verringerung der CO₂-Emissionen und wirtschaftlichen Belangen nicht zwingend herzuleiten sein. Die Verordnung dürfte eher so zu interpretieren sein, dass Nachteile für die wirtschaftlichen Akteure bis zu einem gewissen Maß hinzunehmen sind. Denn andernfalls würde schon eine Sanktionierung der Automobilhersteller bei der Nicht-

¹⁸⁴ *Epiney*, aaO, Rn. 17.

¹⁸⁵ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 44 Mai 2011, Art. 193 AEUV Rn. 13.

¹⁸⁶ EuGH, Rs. C-6/03 (Deponiezweckverband Eiterköpfe), Slg. 2005, I-2753.

¹⁸⁷ Erwägungsgrund 1 und 5 zu VO (EG) 443/2009.

Einhaltung der Zielwerte wie in Art. 8 der Verordnung (EU) 2019/631 keinen Sinn ergeben.

(3) Anforderungen an nationale Regelung

Die Regelung zur Einführung nationaler Flottengrenzwerte muss also der Zielausrichtung der Verordnung (EU) 2019/631 folgen.

Ein Gleichlauf der nationalen und europäischen Zielsetzung lässt sich hinsichtlich des Hauptziels der Verordnung feststellen. Mit nationalen Flottengrenzwerten wird dasselbe Ziel verfolgt wie mit der Verordnung, nämlich die Verminderung der Verschmutzung der Luft und die Senkung der Treibhausgasemissionen durch die Verringerung der CO₂-Emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen.

Auch wenn bislang durch die Rechtsprechung des EuGH nicht geklärt wurde, in welchem Verhältnis mehrere Regelungsziele zueinander stehen, dürfen bei der Festlegung nationaler Flottengrenzwerte deren wirtschaftliche Auswirkungen für die Automobilhersteller nicht einseitig zugunsten des Umweltschutzes vernachlässigt werden.

Dazu gehört etwa Planungssicherheit und Flexibilität für die Erfüllung der geforderten CO₂-Grenzwerte und auch die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller zu berücksichtigen. Daher dürfte die Bestimmung eines Grenzwertes, der zu einer Marktverdrängung von Herstellern, und insbesondere kleiner Hersteller führt, nicht mit dem Teilziel der Verordnung (EU) 2019/631 im Einklang stehen. Erforderlich wäre mithin eine Ausnahmeregelung, die sich an Art. 11 der Verordnung orientiert.

bb) Beachtung sonstigen Unionsrechts

Art. 193 AEUV bestimmt, dass die mitgliedstaatliche Schutzvorschrift mit den übrigen Vorschriften der Verträge¹⁸⁸ vereinbar sein muss. Maßstab der Vereinbarkeitsprüfung ist nach allgemeiner Meinung das Primärrecht der Verträge und nicht auch das Unionssekundärrecht, also insbesondere die Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten¹⁸⁹. Andernfalls liefe die Regelung aufgrund des Regelungsumfangs des Sekundärrechts quasi leer.¹⁹⁰

Es würde dem Ziel des Umweltschutzes widersprechen, wenn Mitgliedstaaten mit einer besonders strengen Umweltpolitik auf das schwächere gemeinsame Niveau

¹⁸⁸ Zu den Verträgen der Europäischen Union zählen neben dem AEUV auch der EUV und die Grundrechtecharta.

¹⁸⁹ Vgl. dazu Teil 4B.I.2).

¹⁹⁰ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 193; Rn. 10 m.w.N.

12.03.2021

auf EU-Ebene heruntergezogen würde, denn die Umweltpolitik der Union zielt auf ein hohes Schutzniveau ab (Art. 191 Abs. 2 AEUV).

Zudem wohnt der Bestimmung in Art. 193 AEUV auch eine Anstoßfunktion der Mitgliedstaaten inne, in denen Umweltschutzinteressen eine größere Realisierungschance haben und dadurch einen Mitnahmeeffekt auf andere Mitgliedstaaten, aber auch auf Unionsebene, auslösen.¹⁹¹

cc) Notifizierung

Die in Art. 193 AEUV erwähnte Notifizierung erfolgt durch Meldung gegenüber der Kommission. Eine Bestätigung der Kommission ist nicht erforderlich.¹⁹²

dd) Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nach der Rechtsprechung des EuGH findet eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nur dann statt, wenn die nationale Schutzverstärkung mit anderen Vertragsvorschriften, also insbesondere Grundfreiheiten, kollidiert.¹⁹³ Diese Ansicht wird in der Literatur kritisch bewertet.¹⁹⁴ Für den Fall, dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung angestrengt wird, kann auf die dargestellte Argumentationsstruktur bei der Elektrofahrzeug-Quote zurückgegriffen werden.¹⁹⁵

ee) Zwischenergebnis

Somit lässt sich festhalten, dass es sich bei einer nationalen CO₂-Flottengrenzwert-Regelung um eine verstärkte Schutzmaßnahme nach Art. 193 AEUV handelt, sofern die Maßnahme nicht einseitig zu Lasten der Interessen der Automobilhersteller geht und zudem hinreichend die Interessen kleiner Automobilunternehmen berücksichtigt.

Im Hinblick auf die Möglichkeiten der Sanktionierung bei einem Verstoß gegen die nationalen Flottengrenzwerte wird der Gesetzgeber zu beachten haben, dass sich wegen der Festlegung in Erwägungsgrund 46 der Verordnung (EU) 2019/631 das Verfahren sowie die Sanktionsmöglichkeiten dann systematisch an diejenigen der europäischen CO₂-Flottengrenzwerte-Verordnung orientieren müssen und nicht strenger sein dürfen als diese.

¹⁹¹ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 193; Rn. 3.

¹⁹² *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, *Das Recht der Europäischen Union*, EL 44 Mai 2011, Art. 193 AEUV Rn. 17.

¹⁹³ EuGH, Rs. C-6/03 (*Deponiezweckverband Eiterköpfe*), Slg. 2005, I-2753.

¹⁹⁴ *Epiney*, aaO, Rn. 20.

¹⁹⁵ Vgl. dazu Teil 4A.I.2)c)dd).

2) Vereinbarkeit mit den Verträgen

Wie bereits oben dargestellt, muss die verstärkte Schutzmaßnahme mit den Verträgen vereinbar sein. Hier spielen die Frage nach der Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV und der Niederlassungsfreiheit aus Art. 45 AEUV eine Rolle.

a) Warenverkehrsfreiheit

Betroffen von der Regelung sind Kfz, bei denen es sich um eine Ware handelt. Auch ein grenzüberschreitender Bezug liegt vor, da Fahrzeuge von Herstellern aus allen Mitgliedstaaten von der Regelung erfasst sein sollen.

Fraglich ist zunächst, ob es sich bei der Festlegung von strengeren CO₂-Grenzwerten um eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung oder um eine Maßnahme gleicher Wirkung handelt und ob diese gerechtfertigt werden können.

aa) Eingriff in den Schutzbereich

(1) Mengenmäßige Einfuhrbeschränkung

Bei höheren CO₂-Flottengrenzwerten handelt es sich nicht um eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung nach Art. 35 AEUV. Zwar dürfte die Einhaltung höherer Grenzwerte zu höheren Produktionskosten und Umstellungen der Produktionsprozesse bei den Herstellern führen. Hierdurch wird jedoch nicht spezifisch ein Verbot der Ein- oder Ausfuhr von Kraftfahrzeugen bezweckt und unterschiedliche Bedingungen für den Innen- und Außenhandel eines Mitgliedstaats geschaffen.

(2) Maßnahme gleicher Wirkung

Sollte es sich bei der Bestimmung des Grenzwertes um eine bloße national wirkende Maßnahme handeln, die nur an die Produktion und nicht an die Zulassung von Fahrzeugen anknüpft wie bei einer Quote für Elektrofahrzeuge, so dürfte schon fraglich sein, ob der Sachverhalt überhaupt einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist. Nicht umfasst von Art. 34 AEUV sind indes die Fälle einer Inländerdiskriminierung, so dass sich ein in Deutschland ansässiger Hersteller nicht darauf berufen kann, strengerer Normen unterworfen zu sein, als ein Hersteller aus dem EU-Ausland, der Fahrzeuge auf den deutschen Markt bringt.

bb) Rechtfertigung

Für den Fall, dass eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit angenommen werden sollte, dürfte diese Beschränkung aufgrund des Umweltschutzes gerechtfertigt

sein. Die Argumentation, wie sie im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Festlegung der Elektrofahrzeug-Quote angestellt wurde, kann auch hier herangezogen werden (siehe oben A.I.2)c)dd)). Zu beachten werden insbesondere Härtefallregelungen und flankierende Maßnahmen sein, die Herstellern und Zulieferern bei der Produktionsumstellung helfen, um die Zielvorgabe der Verordnung (EU) 2019/631 zu erfüllen.

b) Niederlassungsfreiheit

Inwieweit eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV vorliegt, hängt maßgeblich von der konkreten Umsetzung durch den Gesetzgeber ab.

aa) Schutzbereich

Die Niederlassungsfreiheit schützt nicht nur vor Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern verbietet auch Maßnahmen, welche die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit behindern oder weniger attraktiv machen.¹⁹⁶

Allerdings gibt die Niederlassungsfreiheit ihrem Träger nicht das Recht, sich gegen jedwede Vorschrift seines Aufnahme Staates zu wenden, sofern sie nicht diskriminierenden Charakter hat. Die Fallkonstellationen der Niederlassungsfreiheit kommen dann zur Anwendung, wenn nationale Maßnahmen substantiell den Marktzutritt behindern.¹⁹⁷

Inwieweit Vorschriften, die den rechtlichen Rahmen für die Ausübung der Tätigkeit im Aufnahme Staat regeln, als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne des Art. 49 AEUV verstanden werden sollen, ist noch nicht endgültig vom EuGH entschieden. Die Rechtsprechung des EuGH stellt darauf ab, ob zwischen einer Beschränkung und einem grenzüberschreitenden Niederlassungsvorgang noch ein eindeutiger Ursachenzusammenhang besteht.¹⁹⁸ Der Marktzugang ist dann betroffen und damit das Beschränkungsverbot grundsätzlich anwendbar, wenn aus der

¹⁹⁶ Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 66 Februar 2019, Art. 49 AEUV, Rn. 89 ff.

¹⁹⁷ Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 58.

¹⁹⁸ Tiedje, in: von der Groeben/Schwarze, 7. Aufl. 2015, Art. 49, Rn. 112.

Anwendung der Vorschriften des Aufnahmestaates Doppelbelastungen für den Niederlassungswilligen erwachsen.¹⁹⁹ Im Gegenzug spricht vieles dafür, dass grundsätzlich Regelungen, die spezifische Vorgaben für die Ausübung einer Tätigkeit vorsehen, nicht als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit zu sehen sind.²⁰⁰

Sinn und Zweck der Niederlassungsfreiheit besteht darin, eine freie Standortwahl im Binnenmarkt zu ermöglichen. Sie hat hingegen nicht den Zweck, die Standortbedingungen, die für die Wahl der Niederlassung den Bezugspunkt bilden, nachträglich zu modifizieren.²⁰¹ Denn es wäre widersprüchlich, einen bestimmten Mitgliedstaat aufgrund seiner günstigen Produktionsbedingungen auszusuchen, sich aber wegen dessen nachteiliger Faktoren auf die Heimatrechtsordnung berufen zu wollen.²⁰²

bb) Beschränkung

Eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit könnte darin gesehen werden, dass in Deutschland strengere CO₂-Quoten für die Produktion von Kfz gelten, die Hersteller, die sich aus dem EU-Ausland in Deutschland niederlassen wollen, erfüllen müssen.

Überträgt man allerdings die vorstehenden Grundsätze auf die geplante Maßnahme, so spricht vieles dafür, dass es sich bei den nationalen Flottengrenzwerten nicht um eine Maßnahme handelt, die unmittelbar den Marktzugang behindert. Denn zum einen dürften für den Niederlassungswilligen aus der Beachtung der Grenzwertvorgaben keine Doppelbelastungen entstehen und zum anderen gelten die Bestimmungen nicht nur für den Niederlassungswilligen sondern gleichermaßen auch für Inländer.

Sollte es sich bei der nationalen Flottengrenzwerten dennoch um eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit handeln, so hängt die Zulässigkeit maßgeblich von der Rechtfertigung des Verstoßes ab. Auch hier käme der Umweltschutz als aner-

¹⁹⁹ *Ludwigs*, in: Dausies/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, EL 42 August 2017,

²⁰⁰ *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 66 Februar 2019, Art. 49 AEUV, Rn. 89 ff.

²⁰¹ *Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 66 Februar 2019, Art. 49 AEUV, Rn. 112.

²⁰² *Müller-Graf*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 49 AEUV, Rn. 5.

kannter zwingender Grund des Allgemeinwohls in Betracht. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind dann die bereits genannten Aspekte zu beachten.²⁰³ Unter Berücksichtigung dieser Punkte wird eine Rechtfertigung der Maßnahme möglich sein.

c) **Zwischenergebnis**

Bei entsprechender Ausgestaltung sind strengere nationale CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge mit dem Unionsrecht vereinbar.

II. **Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht**

Wie auch bei der Einführung einer Elektrofahrzeug-Quote dürften von der Einführung von CO₂ Flottengrenzwerte in erster Linie die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG und ggf. die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG betroffen sein.

1) **Art. 12 GG**

Die Einführung von strengeren CO₂-Grenzwerten verpflichtet die Kfz-Hersteller ihre Produktion umzustellen und Investitionen zu tätigen, um die Vorgaben einzuhalten. Damit handelt es sich um eine Regelung mit berufsregelnder Tendenz, die verbindliche Vorgaben für das „Wie“ der beruflichen Tätigkeit enthält.

Dies führt dazu, dass die Möglichkeit der Berufsausübung beschränkt wird, so dass ein – zumindest mittelbarer – Grundrechtseingriff hier zu bejahen ist.

Die Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit gleichen im Wesentlichen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung einer Elektrofahrzeug-Quote.²⁰⁴ Der mit der Grenzwertregelung verfolgte Zweck entspricht den Gründen des Klimaschutzes und dem Schutz vom Mensch und Umwelt vor übermäßiger Belastung mit Luftschadstoffen. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hat seine verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 20a GG. Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung wird entscheidend sein, inwieweit die Intensität des Eingriffs durch Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen für besonders stark betroffene Hersteller (insbesondere Hersteller, die nur geringe Stückzahlen produzieren) ausgeglichen werden können.

Mit der Einführung von CO₂-Grenzwerten wird *de facto* der gleiche Effekt wie mit einer Neuzulassungsquote für Fahrzeuge im Sinne des § 2 EMOG erzielt, da die nati-

²⁰³ Vgl. dazu ausführlich Teil 4A.I.2)c)dd).

²⁰⁴ Vgl. dazu ausführlich Teil 4A.II.

onalen Grenzwertvorgaben letztendlich nur eingehalten werden können, indem Automobilhersteller ihr Portfolio auf Elektrofahrzeuge umstellen. Dies wird, zumindest perspektivisch gesehen, dazu führen, dass auch insoweit der Gesetzgeber flankierende Maßnahmen (wie etwa der Ausbau einer elektrischen Ladeinfrastruktur) treffen muss.

2) Art. 14 GG

Sollte ein Eingriff in Art. 14 GG vorliegen, so dürften die im Rahmen von Art. 12 GG angesprochenen Erwägungen zur Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung auch hier angewandt werden können.

Teil 5 Bonus-Malus-System

Ein Bonus-Malus-System für Kraftfahrzeuge könnte als direktes oder indirektes Modell umgesetzt werden:

Eine direkte Kopplung könnte erreicht werden, indem eine Sonderabgabe für emissionsstarke Fahrzeuge implementiert wird. Die dadurch erlangten Mittel könnten für die Direktsubventionierung emissionsarmer Fahrzeuge, also insbesondere Elektrofahrzeuge, verwendet werden, die wiederum einer solchen Abgabepflicht nicht unterfallen würden oder stattdessen eine Kaufprämie, wie bislang einen Umweltbonus, erhalten würden.

Alternativ wäre eine mittelbare Kopplung durch eine generelle Förderung von Elektrofahrzeugen und eine höhere Besteuerung von umweltschädlichen Fahrzeugen – z. B. durch Erhöhung der Kfz-Steuer (ggf. ergänzt durch eine Zulassungssteuer) oder auch nur der Einführung einer Zulassungssteuer – möglich. Dabei wäre es denkbar, die Kfz-Steuer mit einem über den Jahren gleichbleibenden Steuersatz zu versehen oder (als alternative Ausgestaltungsvariante) diesen in den ersten drei Jahren nach der Zulassung deutlich höher anzusetzen und anschließend wieder sinken zu lassen. Emissionsintensive Bestandsfahrzeuge sind in allen Ausgestaltungsvarianten ausgenommen.

Der Malus könnte auch an die eingesetzten Kraftstoffe gekoppelt werden und die Energiesteuer um eine CO₂-Komponente erweitert werden.

A. Vereinbarkeit mit Unionsrecht

Das Bonus-Malus-System müsste mit dem Unionsrecht vereinbar sein, wobei der Bonus und der Malus im Folgenden getrennt betrachtet werden.

I. Bonus

Der Bonus als Umweltprämie oder Steuervergünstigung im Rahmen der Kfz-Steuer ist auf seine Vereinbarkeit mit beihilferechtlichen Vorgaben zu prüfen.

1) Beihilfenverbot

Bei dem Bonus könnte es sich um eine Beihilfe nach Art. 107, 108 AEUV handeln, mit der Hersteller von emissionsarmen Kraftfahrzeugen begünstigt werden.

a) Bonus als Beihilfe

Staatliche Maßnahmen fallen unter das Beihilfenverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn folgende Kriterien erfüllt sind: Bestimmten begünstigten Unternehmen oder Produktionszweigen muss ein Vorteil gewährt werden, es muss sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln, die dem Staat zuzurechnen ist, die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, und sie muss geeignet sein, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.²⁰⁵

Der Beihilfebegriff umfasst nicht nur positive Leistungen, also Geld- und Sachleistungen, die Unternehmen gewährt werden – insoweit spricht man i.d.R. von Subventionen – sondern auch Maßnahmen, die Belastungen der Unternehmen vermindern, die diese normalerweise zu tragen hätten²⁰⁶, sofern diese selektiv sind.²⁰⁷

aa) Staatliche Maßnahme

Art. 107 Abs. 1 AEUV verlangt staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen. Die Vorschrift unterscheidet nicht danach, ob die Beihilfe unmittelbar vom Staat oder von öffentlichen oder privaten Einrichtungen, die vom Staat dafür eingerichtet oder bestimmt wurden, gewährt wird.²⁰⁸

Wenn für den neuen Bonus das bereits für die Umweltprämie etablierte System genutzt werden soll, würde er auf Antrag als Direktsubvention durch das Bundesamt

²⁰⁵ EuGH, Rs. C-280 (Altmark Trans), Rn. 75.

²⁰⁶ Ständige Rechtsprechung, vgl. EuGH, Rs. 30/59 (Limburg/Hohe Behörde), Slg. 1961, 3, 42 f.; EuGH, Rs. C-310/99 (Italien/Kommission), Slg. 2002, I-2289, Rn. 51; EuGH, Rs. C-222/04 (Cassa di Risparmio), Slg. 2006, I-289, Rn. 131; EuGH, Rs. C-239/09 (Seydaland), Slg. 2010, I-13083, Rn. 30; siehe auch EuGH, Rs. C-378/92 (Banco Exterior de España), Slg. 1994, I-877 907 ff., Rn. 13 ff.; EuGH, Rs. C-200/97 (Ecotrader), Slg. 1998, I-79/07, Rn. 34; EuGH Rs. C-256/97 (BMT), Slg. 1999, I-3913, 3933, Rn. 19.

²⁰⁷ von Wallenberg/Schütte in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 68. EL Oktober 2019, AEUV Art. 107, Rn. 28.

²⁰⁸ EuGH C-345/02, Slg. 2004, I-7139, Rn. 34.

für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle an die Halter emissionsarmer Fahrzeuge ausbezahlt. Es würde sich also um eine unmittelbare staatliche Maßnahme handeln. Gleiches gilt für eine vergünstigte Kfz-Steuer für emissionsarme Fahrzeuge.

bb) Begünstigte

Die Beihilfe müsste den in Art. 107 Abs. 1 AEUV genannten Begünstigten zugutekommen. Danach können Begünstigte einer Beihilfe nur bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige sein.

Fraglich ist, ob diese Voraussetzung erfüllt ist. Dem Unternehmensbegriff unterfallen natürliche und juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die Güter oder Dienstleistungen auf einem Markt anbieten, während die privaten Haushalte aus dem Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV ausscheiden.²⁰⁹ Mit dem Begriff des Produktionszweiges sollen Beihilfen erfasst werden, die einer ganzen Branche zugutekommen. Er ist weit auszulegen und erfasst alle in einem bestimmten wirtschaftlichen Bereich tätigen Unternehmen.²¹⁰ Da jedoch bei Beihilfen an ganze Produktionszweige auch die einzelnen Unternehmen Begünstigte der Beihilfemaßnahme sind und somit bereits die erste Tatbestandsalternative erfüllt ist, kommt dem Begriff des Produktionszweiges insoweit keine eigenständige Bedeutung zu.

Der Bonus soll Haltern von emissionsarmen Fahrzeugen zugutekommen, also Privatpersonen. Dies spricht also dagegen, dass es sich um eine Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV handelt.

Allerdings umfasst der Beihilfenbegriff nach Art. 107 Abs. 1 AEUV auch mittelbare Maßnahmen. Vorliegend ist zu erwarten, dass die Umweltprämie zu einer erhöhten Nachfrage von Elektrofahrzeugen führt, so dass in der Folge der Absatz und die Einnahmen bei den Herstellern zunehmen, die Elektrofahrzeuge produzieren. Ebenso könnte ein solcher Effekt auch eintreten, wenn die Kfz-Steuer für emissionsarme Fahrzeuge im Vergleich deutlich niedriger ist als für die Fahrzeuge, die von der Malus-Regelung erfasst werden.

cc) Gewährung eines Vorteils

Eine Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV liegt vor, wenn Unternehmen oder Produktionszweigen ein Vorteil gewährt wird. Dazu gehören Maßnahmen gleich welcher

²⁰⁹ Cremer, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 107, Rn. 27.

²¹⁰ Cremer, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 107, Rn. 27 m.w.N.

12.03.2021

Art, die mittelbar oder unmittelbar bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen oder die als ein wirtschaftlicher Vorteil anzusehen sind, da das begünstigte Unternehmen diesen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Ob eine Maßnahme eine Beihilfe darstellt, ergibt sich nicht aus den Gründen ihrer Gewährung oder den damit verfolgten Zielen, sondern ihren Wirkungen.²¹¹

Allerdings können staatliche Zuschüsse nur tatbestandlich eine Beihilfe im Sinne der Verträge sein, wenn sie als "wirtschaftlicher Vorteil" für das begünstigte Unternehmen angesehen werden können, für den dieses keine gleichwertige Gegenleistung erbringt²¹². Deshalb könnte nach der Altmark-Trans-Rechtsprechung des EuGH anzunehmen sein, dass es sich schon tatbestandlich nicht um eine Beihilfe handelt, weil es sich bei den Zahlungen ausnahmsweise nicht um einen Zuschuss handelt, sondern um die Zahlung mit Gegenleistungscharakter.

Hier bestehen erhebliche Zweifel, ob es sich um eine Beihilfe handelt, da Empfänger des Bonus Verbraucher und gerade keine Unternehmen sind. Gegen die Annahme einer Beihilfe spricht außerdem, dass die Maßnahme - je nach konkreter Ausgestaltung - nicht hinreichend selektiv ist. Sofern im Rahmen des Programms die Fahrzeuge aller Automobilhersteller für einen Bonus gleich welcher Form in Frage kommen, dürfte es an der Voraussetzung der Selektivität mangeln.

b) Rechtfertigung

Selbst wenn man von einer Beihilfe ausgeht, könnte sie nach Art. 107 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt werden.

Eine Rechtfertigung nach Art. 107 Abs. 2 AEUV kommt nicht in Betracht. Theoretisch denkbar wäre, den Bonus unter Art. 107 Abs. 2 lit. a) AEUV zu subsumieren, wonach Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden. Nach der Rechtsprechung sind die Ausnahmetatbestände des Abs. 2 eng auszulegen.²¹³ Die Anwendung dieser Ausnahmebestimmung setzt voraus, dass nur eine bestimmte Gruppe („einzelne“), nicht aber alle Verbraucher begünstigt werden.²¹⁴ Jedoch handelt es sich bei dem Bonus um eine allgemeine Verbraucherbeihilfe, die jeder Käufer eines Elektrofahrzeugs in Anspruch nehmen kann.

²¹¹ *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV Art. 107, Rn. 46.

²¹² EuGH, Rs. C-280 (Altmark Trans).

²¹³ EuGH, Rs. C-156/98 (Deutschland/Kommission), Slg. 2000, I-6857, Rn. 49; EuGH, Rs. C-277/00 (Deutschland/Kommission), Slg. 2004, I-3925, Rn. 20.

²¹⁴ *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 107, Rn. 62; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 107 Rn. 43

Der Bonus könnte jedoch unter Art. 107 Abs. 3 lit. b) AEUV fallen. Danach können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden:

„Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats.“

Die Maßnahme dient dem Umweltschutz, dem sich die EU verschrieben hat, und der von gemeinsamem europäischem Interesse ist. Allerdings hat die Kommission diese Bestimmung bislang nur in außerordentlich zurückhaltender Art und Weise angewendet.

Um die einheitliche Anwendung dieser Vorschrift sicherzustellen, stellte die Kommission Leitlinien für staatliche Umweltschutzbeihilfen auf. In der Fassung von 2008 wurden Beihilfen für Unternehmen für die Anschaffung neuer Fahrzeuge die über geltende Normen hinausgehen privilegiert und für vereinbar mit den Verträgen erklärt.²¹⁵ Darüber hinaus hat die EU-Kommission Steuererleichterungen für Pkw und die Umweltprämie für Elektrofahrzeuge als Ausnahme vom EU-Beihilfenregime anerkannt.²¹⁶

Es sollte daher auch weiterhin der Austausch mit der Kommission über neue Maßnahmen entsprechend des Verfahrens in Art. 108 Abs. 1 AEUV gesucht werden.

2) Zwischenergebnis

Die CO₂-Komponente dürfte zudem beihilfenrechtskonform sein, da eine gleichmäßige Besteuerung sichergestellt wird. Der beihilfenrechtliche Rechtsrahmen ist aber insbesondere bei der Ausgestaltung der Ausnahmen sowie bei möglichen „Rückgewährungen“ der Mitteleinkünfte zu beachten.²¹⁷

²¹⁵ Nr. 44 der Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltschutzbeihilfen, 2008/C 82/01.

²¹⁶ Beschl. der EU-Kommission v. 13.2.2017, C (2017) 753 final; Bundeswirtschaftsministerium, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200211-altmaier-erhoehter-umweltbonus-fuer-elektroautos-kann-starten.html> (abgerufen am 4.12.2020).

²¹⁷ Für diese wären die Vorgaben der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 zu beachten, hier insbesondere Kapitel 3.7 bezüglich der Ermäßigungen von Umweltsteuern; siehe dazu auch *Kahl/Simmel*, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 6, Oktober 2017, S. 24 ff.

II. Malus

1) Zulässigkeit einer höheren Besteuerung emissionsstarker Fahrzeuge im Rahmen der Kfz-Steuer (ggf. ergänzt um eine Zulassungssteuer)

Ein Malus könnte dergestalt durch eine nationale Regelung umgesetzt werden, indem die Kfz-Steuer für emissionsstarke Fahrzeuge erhöht wird. Dies müsste mit dem Sekundär- und Primärrecht vereinbar sein.

a) Vereinbarkeit mit Sekundärrecht

Im Bereich der Besteuerung von Personenkraftwagen gibt es nur wenige unionsrechtliche Vorschriften bzw. nur eine begrenzte Harmonisierung nationaler steuerlicher Vorschriften.

Die Kommission machte zwar 2005 einen Vorschlag für eine Richtlinie²¹⁸, die zur Folge hätte, dass die Mitgliedstaaten ihre Systeme für die Besteuerung von Personenkraftwagen hätten umstrukturieren müssen. Der Vorschlag zielte dabei lediglich auf die Festlegung einer EU-weiten Struktur für die Besteuerung von Personenkraftwagen ab und hätte weder zur Harmonisierung geführt, noch Mitgliedstaaten zur Einführung neuer Steuern verpflichtet. Zu der Einführung dieser Richtlinie kam es jedoch nicht.

Aus diesem Grunde erlässt jeder Mitgliedstaat auf diesem Gebiet eigene Rechtsvorschriften.

b) Vereinbarkeit mit Primärrecht

Die Einführung einer höheren Kfz-Steuer sowie eine diese ggf. ergänzende Zulassungssteuer müsste auch mit dem Primärrecht vereinbar sein.

aa) Verbot abgabenrechtlicher Diskriminierung

Die Erhöhung der Kfz-Steuer (isoliert oder in Verbindung mit eine Zulassungssteuer) könnte gegen das Verbot der abgabenrechtlichen Diskriminierung im grenzüberschreitenden Warenverkehr innerhalb der Union verstoßen.

Art. 110 Abs. 1 AEUV verbietet diskriminierende staatliche Abgaben auf Waren, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden. Umfasst werden Abgaben „gleich

²¹⁸ Europäische Kommission, KOM(2005) 261 final.

welcher Art", also indirekte Steuern (z.B. Verbrauchssteuern), Beiträge und Gebühren.²¹⁹

Verboten ist eine diskriminierende Ungleichbehandlung, die vorliegt, wenn eingeführte Waren mit höheren Abgaben belastet werden als inländische Waren. Maßstab für die Beurteilung ist dabei, inwieweit eingeführte Waren anders belastet werden, als gleichartige inländische Waren.²²⁰ Dies bedeutet aber auch, dass bei diskriminierungsfreier Ausgestaltung Waren aus dem EU-Ausland durch rein nationale Abgaben belastet werden dürfen.

Weder die Erhöhung der Kfz-Steuer noch eine Zulassungssteuer knüpfen an die Herkunft des Fahrzeugs an, sondern gelten für im Inland hergestellte ebenso wie für im Ausland hergestellte Fahrzeuge. Sie wirken damit nicht diskriminierend.

bb) Warenverkehrsfreiheit

Zu prüfen ist dennoch, ob durch die Erhöhung der Kfz-Steuer (entweder isoliert oder in Verbindung mit einer Zulassungssteuer) mittelbar der Warenverkehr im Binnenmarkt beschränkt wird.

Die Steuer knüpft in beiden Fällen an Fahrzeuge an, bei denen es sich um Waren i.S.d. Art. 34 AEUV handelt. Auch ein grenzüberschreitender Bezug liegt vor, da auch Fahrzeuge, die aus dem EU-Ausland eingeführt werden, von der Steuer betroffen sind.

Die Einfuhr wird durch die Regelung nicht beschränkt. Nach Art. 34 AEUV sind zwar auch „Maßnahmen gleicher Wirkung“ verboten. Durch die Erhöhung der Kfz-Steuer entstehen Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vermarktung der CO₂-starken Fahrzeuge keine besonderen Nachteile gegenüber den deutschen Herstellern, die vergleichbare Fahrzeuge herstellen.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine erhöhte Kfz-Steuer oder eine Zulassungssteuer den Marktzugang beschränkt, wäre die Beschränkung zu rechtfertigen. Als Rechtfertigungsgrund kann der Schutz der Umwelt nach Art. 192 AEUV als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls herangezogen werden. Zu beachten wäre bei der Ausgestaltung der Maßnahme insbesondere, dass keine unbilligen Härten für die Hersteller und Lieferanten entstehen.²²¹

²¹⁹ Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 110 AEUV, Rn. 11.

²²⁰ EuGH, 168/78(Kommission/Frankreich).

²²¹ Vgl. dazu ausführlich Teil 3A.II.1)c)dd).

2) Zulässigkeit einer Zulassungssteuer außerhalb der Kfz-Steuer

Der Malus könnte auch durch die Einführung einer Zulassungssteuer umgesetzt werden, die als eigenständige Steuer eingeführt wird. Auch hier ist zu prüfen, ob dies mit dem abgabenrechtlichen Diskriminierungsverbot gemäß Art. 110 AEUV und der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 AEUV vereinbar ist. Insoweit wird auf die Ausführungen unter II, 1),b) verwiesen.

3) Zulässigkeit der Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer

Der Malus könnte auch durch die Einführung bei der CO₂-Komponente umgesetzt werden, wobei die Vereinbarkeit mit dem Sekundär- und Primärrecht gewährleistet sein müsste.

a) Vereinbarkeit mit Sekundärrecht

Abschließende unionsrechtliche Regelungen sind vorliegend nicht ersichtlich, so dass Mitgliedsstaaten grundsätzlich selbst steuerlich zur CO₂-Reduzierung von Fahrzeugen tätig werden dürfen.

aa) CO₂-Flottengrenzwert-Verordnung

Die Verordnung (EG) Nr. 443/2009 gibt für die Neuwagenflotte eines Herstellers einen bestimmten CO₂-Wert vor. Die Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer hat damit eine andere Zielrichtung und steht nicht im Konflikt zu dieser Regelung. Selbst wenn man dies anders verstehen sollte, sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 193 AEUV nicht daran gehindert, zum Schutz der Umwelt verstärkte Schutzmaßnahmen zu treffen.²²²

bb) Typengenehmigungs-Verordnung

Die Verordnung (EU) 2018/858 gilt für die Erteilung und Anerkennungen von EU-Typengenehmigungen von Fahrzeugen, in die gleichfalls durch das Instrument nicht eingegriffen wird. Die Regelungen zielen darauf ab, technische Anforderungen und ein Genehmigungsverfahren zu definieren und schützen nicht den Absatz von Fahrzeugen. CO₂ wird von den technischen Normen nicht adressiert, so dass auch dessen Besteuerung keine Auswirkungen auf den Regelungsrahmen hat.

²²² Vgl. dazu ausführlich Teil 4B.I.1)b).

cc) Vereinbarkeit mit dem Europäischen System der Energiesteuer

Die Einführung eines Malus durch eine CO₂-Steuer steht den unionsrechtlichen Regelungen im Bereich der Energiesteuer per se nicht entgegen.

(1) Emissionshandel

Die Einführung einer CO₂-Komponente steht wohl auch nicht im Widerspruch zu den Regeln des Europäischen Emissionshandels.²²³

Ziel des Europäischen Emissionshandels²²⁴ ist es, die Treibhausgasemissionen unter möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zu senken, indem die Höhe der Emissionsverminderung erzwungen wird, es aber dem Markt überlassen bleibt, auf welche Weise er diese Verminderung erzielt. Dieses System basiert darauf, dass die erfassten Unternehmen für jede Tonne ausgestoßenes CO₂ handelbare und unbegrenzt gültige Zertifikate kaufen müssen, welche nur in begrenzter Menge pro Jahr ausgestellt werden. Verpflichtete sind in erster Linie Industrieunternehmen. Privathaushalte werden nicht erfasst.

Fraglich ist, ob nationale Maßnahmen zu einer „Verschärfung“ der Belastungen an bereits durch den Emissionshandel betroffenen Unternehmen führen dürfen. Es könnte vertreten werden, dass für die betroffenen Sektoren die Ausstoßverpflichtungen im Emissionshandel abschließend geregelt wurden und die durch die Zertifikate ausgedrückte Ausstoßberechtigung nicht durch nationale Maßnahmen verschärft werden darf.²²⁵ Bei der Gestaltung einer CO₂-Steuer wäre dann darauf zu achten, dass die Steuer nicht solche Tätigkeiten betrifft, die schon vom Emissionshandel erfasst sind.

Eine ggf. zu prüfende Alternative könnte in einer Anrechnungsmöglichkeit der emissionshandelsbedingten Kosten auf die CO₂-Steuer bestehen. Ein solches Anrechnungsmodell ist aber nur dann sinnvoll, wenn die CO₂-Steuer nur auf fossile Energieerzeugnisse erhoben wird, da sich sonst der Anreiz zum Einsatz emissionsneutraler Brennstoffe in emissionshandelspflichtigen Anlagen verringern würde. Zu beachten ist dabei, dass die Anrechnungsmöglichkeit nur dann eine Mehrbelastung

²²³ *Kahl/Simmel*, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 6, Oktober 2017, S. 6 ff.

²²⁴ Geregelt in der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

²²⁵ *Kahl/Simmel*, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 6, Oktober 2017, S. 6 ff.

der emissionshandelspflichtigen Tätigkeiten vermeidet, wenn und soweit die durch den Emissionshandel bedingten Kosten höher sind als die CO₂-Steuer.

(2) Energiesteuer

Die aktuelle Richtlinie 2003/96/EG zur Energiesteuer²²⁶ legt Mindeststeuersätze für Energieerzeugnisse und elektrischen Strom fest. Ergänzend hierzu schreibt die Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie²²⁷ bestimmte Grundsätze der Steuererhebung (insbesondere Art. 1 Abs. 2 der Verbrauchsteuer-Systemrichtlinie) und weitere verfahrensrechtliche Regelungen vor. Dies spricht dafür, dass die Richtlinie nicht abschließend ist, sondern den Mitgliedstaaten gerade erlaubt, Steuersätze, die über die Mindeststeuersätze hinausgehen, festzulegen.

Da die CO₂-Steuer lediglich eine zusätzliche Komponente zur bestehenden Energiesteuer darstellen soll, dürften die sekundärrechtlichen Vorgaben eingehalten sein. Bei der konkreten Ausgestaltung, insbesondere bei der Regelung von Ausnahmen, sind die Bestimmungen dieses unionsrechtlich harmonisierten Rahmens zu beachten.²²⁸

Zu berücksichtigen ist, dass die Europäische Kommission bereits 2011 einen Vorschlag zur Änderung der Energiesteuerrichtlinie vorgelegt hatte. Ein zentraler Vorschlag war dabei die Einführung einer CO₂-Komponente. Die nationalen Steuersätze sollten also verpflichtend proportional zur Treibhausgasrelevanz gestaffelt werden. Ziel des Vorschlags war es u. a., einen Rahmen für den Rückgriff auf die CO₂-Besteuerung als Ergänzung zu dem vom Emissionshandel ausgehenden CO₂-Preissignal zu schaffen, wobei Überschneidungen zwischen beiden Instrumenten vermieden werden sollten. Da auch nach etwa fünf Jahren Verhandlungen im Rat die Einigung auf einen (Minimal-)Kompromiss nicht ersichtlich war, hat die Kommission ihren Änderungsvorschlag wieder zurückgezogen.

Der Rat der Europäischen Union hat die EU-Kommission am 29.11.2019 formell beauftragt, die Richtlinie 2003/96/EG (Energiesteuerrichtlinie) zu überarbeiten. Ein neuer Richtlinienvorschlag ist noch nicht bekannt.

²²⁶ Richtlinie 2003/96/EG des Rates v. 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom.

²²⁷ Richtlinie 2008/118/EG des Rates v. 16.12.2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG.

²²⁸ *Kahl/Simmel*, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 6, Oktober 2017, S. 8 ff.

(3) Energieeffizienz-Richtlinie

Die Richtlinie 2012/27/EU²²⁹ zur Energieeffizienz verpflichtet die Mitgliedstaaten zu verbindlichen Zielen der Energieverbrauchsenkung.

Jeder Mitgliedstaat muss gemäß Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie ein Energieeffizienzverpflichtungssystem einführen, wodurch ein kumuliertes Endenergieeinsparziel erreicht wird. Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten sich alternativ dafür zu entscheiden, andere strategische Maßnahmen zu ergreifen, um Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken.

Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten nicht vorschreibt, wie die Ziele der Energieverbrauchssenkung zu erreichen sind, bestehen insofern keine rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Einführung einer CO₂-Steuer.

dd) Vorgaben für die Umsetzung

Die Energiesteuer beschränkt sich nicht nur auf den Verkehrssektor, sondern wirkt sektorenübergreifend. Bei einer Änderung des Energiesteuergesetzes (sei es in Form der Bemessungsgrundlage oder Anhebung der Steuertarife) ist zu berücksichtigen, dass die energieintensive Industrie bereits im Emissionshandel verpflichtet ist, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren.

Die Auswirkungen einer möglichen Doppelbelastung sind zu prüfen. Ggfs. wäre eine Ausnahme für emissionshandelspflichtige Anlagen zu implementieren oder diesen eine Anrechnungsmöglichkeit auf den Emissionshandel zu schaffen. Insbesondere bei einer Erhöhung der Steuertarife ist sicherzustellen, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet und einer Abwanderung ins Ausland aufgrund hoher Energiepreise entgegengewirkt wird. Weiter wäre daran zu denken, diejenigen Wirtschaftssektoren freizustellen, die als abwanderungsbedroht im Sinne der Entscheidung 2014/746/EU der Europäischen Kommission vom 27.10.2014 und der Folgeentscheidungen oder als stromkostenintensiv im Sinne von § 64 EEG eingestuft sind.

Ferner besteht die Gefahr, dass die Besteuerung dadurch umgangen wird, dass Fahrzeugnutzer günstigere Kraftstoffe im Ausland tanken. Diese Umgehungsgefahr besteht insbesondere im Fernverkehr und in Grenzregionen.

²²⁹ Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG.

Da es sich bei dem Energiesteuergesetz um ein nationales Gesetz handelt, ist dessen Geltungsbereich auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkt. Dies spricht dafür, neben der Änderung des nationalen Rechtsrahmens auch eine Lösung auf europäischer Ebene anzustreben. Anknüpfungspunkt dafür könnte eine Änderung der bestehenden Energiesteuerrichtlinie und der Vorschlag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2011 und die 2019 angestrebte Reform sein.

b) Vereinbarkeit mit Primärrecht

Die Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer müsste jedoch mit dem Primärrecht vereinbar sein.

aa) Verbot abgabenrechtlicher Diskriminierung

Art. 110 Abs. 1 AEUV verbietet diskriminierende staatliche Abgaben auf Waren, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden. Umfasst werden Abgaben „*gleich welcher Art*“, also indirekte Steuern (z.B. Verbrauchssteuern), Beiträge und Gebühren.²³⁰

Die Malus-Regelung dürfte nicht gegen Art. 110 AEUV verstoßen, d.h. ausländische steuerpflichtige Energieerzeugnisse, also insbesondere Kraftstoffe, nicht stärker mit Abgaben belegen als gleichwertige inländische Erzeugnisse. Soweit die CO₂-Komponente der unterschiedslos geltenden Energiesteuer nicht an die Herkunft eines Energieerzeugnisses aus dem EU-Ausland anknüpft, fehlt es an einer diskriminierenden Wirkung der geplanten Steuererhöhung.

Eine CO₂-Abgabe auf aus dem EU-Ausland importierte fossile Energieträger, anfallend beim Verkauf derselben an Energieerzeuger im Inland, würde das ausländische Produkt nicht anders belasten als inländische Produkte. Aus- und inländische Produkte unterfallen derselben rechtlichen Regelung, der einheitlichen, nationalen CO₂-Abgabe. Ein Verstoß gegen Art. 110 AEUV läge nicht vor.

bb) Warenverkehrsfreiheit

Zu prüfen ist dennoch, ob durch die Reform der Energiesteuer mittelbar der Warenverkehr nach Art. 34 AEUV beschränkt wird.

Die Steuer knüpft an die Energieträger an, bei denen es sich um Waren i.S.d. Art. 34 AEUV handelt. Auch ein grenzüberschreitender Bezug liegt vor, da sie auch Energieerzeugnisse betrifft, die aus dem EU-Ausland eingeführt werden.

²³⁰ Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 110 AEUV Rn. 11.

Die Einfuhr wird durch die Regelung nicht beschränkt. Nach Art. 34 AEUV sind zwar auch „Maßnahmen gleicher Wirkung“ verboten. Durch die höhere Besteuerung entstehen Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vermarktung der Energieerzeugnisse keine besonderen Nachteile gegenüber den deutschen Herstellern, die ebenfalls fossile Energieträger produzieren und vermarkten.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer eine Beschränkung darstellt, die den Marktzugang behindert, wäre die Beschränkung zu rechtfertigen. Als Rechtfertigungsgrund kann der Schutz der Umwelt nach Art. 192 AEUV als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls herangezogen werden. Zu beachten wäre bei der Ausgestaltung der Maßnahme insbesondere, dass keine unbilligen Härten für die Produzenten und Lieferanten entstehen.

c) **Zwischenergebnis**

Ein Verstoß gegen Primärrecht ist bei entsprechender Ausgestaltung nicht ersichtlich.

4) **Zulässigkeit einer Abgabe auf stark emittierende Fahrzeuge**

Die unionsrechtliche Zulässigkeit einer (Sonder-) Abgabe auf stark emittierende Fahrzeuge unterliegt den gleichen Grundsätzen wie die anderen Umsetzungsvarianten.

Das Sekundärrecht eröffnet den Mitgliedstaaten einen Spielraum, eigene Maßnahmen zu erlassen. Diese müssen sich dann an dem Primärrecht messen lassen. Hierbei sind unmittelbare Diskriminierungen durch die Abgabe selbst (Art. 110 AEUV) ebenso zu vermeiden wie mittelbare Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV), wobei letztere zu rechtfertigen wären.²³¹

B. **Vereinbarkeit mit nationalem Verfassungsrecht**

I. **Bonus**

Die Einführung des „Bonus“ ist im Hinblick auf die Verfassung grundsätzlich nur mit geringen rechtlichen Risiken verbunden. Denkbar wäre etwa die Einführung des Bonus durch Fortführung der Kaufprämie für E-Fahrzeuge oder auch nur als steuerliche Begünstigung von E-Fahrzeugen. Es spricht viel dafür, dass ein solcher Bonus für E-Fahrzeuge mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar

²³¹ Vgl. dazu ausführlich Teil 5A.II.1)b).

wäre. Zwar käme dieser ausschließlich E-Fahrzeugen zu Gute, so dass diese im Vergleich zu Fahrzeugen mit anderen Antriebssystemen anders behandelt würden. Wie bereits dargelegt, spricht viel dafür, dass es sich insoweit um wesentlich vergleichbare Sachverhalte handelt, da diese trotz der im einzelnen bestehenden Unterschiede zwischen den Antriebstechnologien der Gruppe der Fahrzeuge zugeordnet werden können. Die Ungleichbehandlung kann jedoch nach unserer Einschätzung u. a. aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutz, und damit aus Umweltschutzgründen gemäß Art. 20a GG gerechtfertigt werden. Im Hinblick auf die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG ist bereits nicht erkennbar, dass zulasten der Fahrzeughersteller oder Nutzer emissionsstarker Fahrzeuge ein Eingriff vorliegt. Mit Blick auf die Grundsätze der Finanzverfassung ist zu beachten, dass steuerliche Privilegierungen degressiv und zeitlich befristet sein sollen. Folglich müssten diese Prinzipien auch bei der Ausgestaltung des Bonus-Malus-Systems beachtet werden.

II. Malus

1) Zulässigkeit einer höheren fahrzeugbezogenen Besteuerung (Kfz-Steuer, ggf. ergänzt um Zulassungssteuer)

a) Vereinbarkeit mit der Finanzverfassung

Fraglich ist zunächst, ob die geplante Änderung der Kfz-Steuer (isoliert oder ergänzt durch eine Zulassungssteuer) mit der Finanzverfassung vereinbar wäre.

Zunächst stellt die Kfz-Steuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG einen bestehenden Steuertypus im Rahmen der Finanzverfassung dar. Die Kfz-Steuer wird dabei von der Rechtsprechung den Verkehrssteuern zugeordnet: Sie knüpft an das Halten von Kraftfahrzeugen als (wirtschaftlichen bzw. realen) Vorgang an.²³² Um die Fortführung und Entwicklung eines abgestimmten Konzepts zur Verkehrsbesteuerung zu ermöglichen, wurde gleichzeitig die Ertragskompetenz der Kraftfahrzeugsteuer durch eine Verfassungsänderung dem Bund zugewiesen, die vorher bei den Ländern lag.²³³ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, bestehende Steuergesetze zu ändern, solange sie sich

²³² BVerfG, Beschl. v. 8.1.1999 1 BvL 14/98, BStBl. II 1999, 152, 156; BT-Drs. 8/1679, S. 14; In der Literatur wird darüber hinaus vertreten, dass es sich bei der Kfz-Steuer um eine Aufwandssteuer handelt, da sie typisierend den für das Halten von Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen getätigten Aufwand belastet, *Seiler*, in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, April 2020, Art. 106, Rn. 107. Verfassungsrechtliche Konsequenzen ergeben sich daraus aber nicht, da die Ertragskompetenz der Kfz-Steuer beim Bund liegt.

²³³ BT-Drs. 16/11741, A. Problem und Ziel.

12.03.2021

im Rahmen der herkömmlichen Merkmale der jeweiligen Steuern halten.²³⁴ Wird der Steuertarif für bestimmte emissionsintensive Fahrzeuge weiter erhöht, berührt das den Steuergesamtstand - das Halten von Kraftfahrzeugen - nicht.

Darüber hinaus würde die Kfz-Steuer dadurch auch nicht in eine – finanzverfassungsrechtlich unzulässige – Emissionssteuer umgestaltet werden. Grundsätzlich könnte eine direkte Besteuerung von CO₂-Emissionen wohl nicht im Rahmen der bestehenden Steuertypen des Art. 106 GG umgesetzt werden. Eine Verbrauchssteuer kommt nicht in Betracht, da CO₂-Emissionen nicht zum Verbrauch bestimmt sind, denn diese werden nicht konsumiert, sondern emittiert. Auch die Umsetzung als Verkehrssteuer kommt wohl nicht in Betracht, da die Verursachung von CO₂-Emissionen kein Akt des Rechtsverkehrs, sondern ein Realakt ist.²³⁵ Ein allgemeines Steuererfindungsrecht steht dem Bund und den Ländern nicht zu.²³⁶ Damit stellt sich dann aber auch die Frage, ob es finanzverfassungsrechtlich zulässig wäre, indirekt an CO₂-Emissionen anzuknüpfen. Dies wird im Rahmen der Kfz-Steuer bereits jetzt praktiziert, denn die CO₂-Emissionen werden in der Bemessungsgrundlage der Kfz-Steuer berücksichtigt (vgl. § 8 KraftStG). Nach Einschätzung der Gutachter spricht viel dafür, dass dies finanzverfassungsrechtlich wohl zulässig ist, denn systematisch ist zwischen dem Steuergesamtstand einerseits und der Bemessungsgrundlage sowie den Steuersätzen andererseits zu unterscheiden. Die Kfz-Steuer würde auch nach der geplanten Änderung weiterhin ausschließlich das Halten eines Kraftfahrzeuges besteuern und nicht dessen Emissionen, da diese – wie bisher – lediglich in der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden.²³⁷ Die Kfz-Steuer würde somit wohl nicht in eine „Emissionssteuer“ umgestaltet werden.

Es stellt sich schließlich die Frage, ob die Kfz-Steuer in eine „Zulassungssteuer“ umgedeutet werden würde, wenn der Steuertarif nicht linear, sondern in Form der beschriebenen degressiven Ausgestaltungsoption eingeführt wird.²³⁸ Dagegen spricht, dass die Kfz-Steuer auch in dieser Ausgestaltungsvariante weiterhin als Steuerge-

²³⁴ BVerfG, Beschl. v. 13.4.2017, 2 BvL 6/13, Rn. 68.

²³⁵ Pieroth, in Jarass/ Pieroth, GG-Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 106 GG, Rn. 4a.

²³⁶ BVerfG, Beschl. v. 13.4.2017, 2 BvL 6/13, 3. Leitsatz.

²³⁷ Klinski/Keimeyer, „Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz“, ZUR 2020, 342 (349).

²³⁸ Verband der deutschen Automobilindustrie, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes“ (BT-Drucksache 19/20978) sowie zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Lenkungswirkung zu emissionsarmen und emissionsfreien Autos entfalten - Kfz-Steuer schnellstmöglich reformieren“ (BT-Drucksache 19/17794) am 14.9.2020, Seite 5.

gegenstand ausschließlich das Halten von Kraftfahrzeugen besteuert, sodass nicht erkennbar ist, inwieweit die Kfz-Steuer dadurch ihre typusprägenden Merkmale verliert. Nach unserer Einschätzung sollte die Grenze zwischen Besteuerung des Haltens zur Besteuerung der Ersterzulassung eines Pkw wohl dann nicht überschritten werden, wenn die Entwicklung der Reduktion der Kfz-Steuer über die Jahre in etwa maximal dem Wertverlust des Pkw entspricht: In den ersten Jahren wäre dann ein wesentlich höherer Steuersatz zulässig, so wie auch das Halten unter dem Aspekt des Wertverlustes des Kfz mit der degressiven Entwicklung des Steuersatzes über die Jahre korreliert. In diesem Umfang wäre somit nach unserer Einschätzung auch eine degressive Ausgestaltung des Steuersatzes als alternative Ausgestaltungsoption gegenüber einer linearen Ausgestaltung möglich. Eine Aufhäufung der Steuerschuld für die ersten drei oder vier Betriebsjahre könnte dagegen unter dem Aspekt der wesentlichen Veränderung des Besteuerungscharakters nicht mehr innerhalb der Kfz-Steuer darstellbar sein und wäre damit wohl finanzverfassungsrechtlich im Rahmen dieser Steuer nicht mehr zulässig.

Darüber hinaus spricht nach Einschätzung der Gutachter viel dafür, dass auch eine Zulassungssteuer, die im Rahmen der Kfz-Steuer eingeführt werden könnte, wohl finanzverfassungsrechtlich zulässig wäre. Dem Gesetzgeber steht es im Rahmen seiner Steuerhoheit frei, nicht nur bestehende Steuern zu verändern, sondern auch neue Steuern einzuführen, sofern diese einem der in Art. 106 GG definierten Steuertypen zugeordnet werden können.²³⁹

Fraglich ist, ob die geplante Zulassungssteuer dem Steuertypus einer „sonstigen auf motorisierte Verkehrsmittel bezogenen Verkehrssteuer“ nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 GG zugeordnet werden könnte. Die Zulassungssteuer umfasst Kraftfahrzeuge und wäre damit auf „motorisierte Verkehrsmittel“ bezogen.²⁴⁰ Weiterhin müsste die geplante Zulassungssteuer eine Verkehrssteuer darstellen. Der Begriff Verkehrssteuer wird im Grundgesetz nicht definiert. Traditionell fallen darunter die sog. Rechtsverkehrssteuern.²⁴¹ Diese umfassen Steuern, die an vertragliche Beziehungen, die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder einen sonstigen rechtlichen Akt anknüpfen (z. B. Grunderwerbssteuer, Versicherungssteuer).²⁴² Ob darüber hinaus

²³⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 13.4.2017, 2 BvL 6/13, Rn. 68.

²⁴⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Begriff des Verkehrsmittels nicht auf den Straßenverkehr beschränkt, sondern umfasst auch den Luft-, Schienen- und Schiffsverkehr, vgl. *BVerfG*, Ur. v. 5.11.2019, 1 BvF 3/11, Rn. 31.

²⁴¹ Eilers, Hey, „Haushaltskonsolidierung ohne Kompetenzgrundlage – Finanzverfassungsrechtliche Würdigung des neuen Luftverkehrssteuergesetzes“, *DStR* 2011, 97 (99).

²⁴² *Seiler*, in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, August 2020, Art. 106 GG Rn. 105; Eilers, Hey, „Haushaltskonsolidierung ohne Kompetenzgrundlage – Finanzverfassungsrechtliche Würdigung des neuen Luftverkehrssteuergesetzes“, *DStR* 2011, 97 (99).

auch die sog. Realverkehrssteuern vom Begriff der Verkehrssteuer umfasst sind, ist umstritten.²⁴³ Das Bundesverfassungsgericht geht insoweit von einem weiten Verkehrssteuerbegriff aus. Danach kann eine Verkehrssteuer – wie bereits dargelegt – nicht nur an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts, sondern auch an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt sowie einen Verkehrsvorgang anknüpfen.²⁴⁴

Bei der geplanten Zulassungssteuer kommt als potentieller Anknüpfungspunkt zunächst der Kauf des Fahrzeuges in Betracht, der sich als Rechtsgeschäft einordnen lässt. Gegen eine Anknüpfung an den Kauf spricht aber, dass die Steuer erst bei der Zulassung erhoben werden soll. Die Zulassung lässt sich zunächst nicht als Rechtsgeschäft oder vertragliche Beziehung qualifizieren, denn es handelt sich um einen behördlichen Rechtsakt. Die Zulassung wird dem Antragsteller bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen auf Antrag von der Zulassungsbehörde erteilt (vgl. § 3 Fahrzeug-Zulassungsverordnung – FZV). Sie könnte nach Auffassung der Gutachter als hoheitlicher Rechtsakt, aber jedenfalls als „sonstiger rechtlicher Akt“, qualifiziert werden.

Der BFH sieht die Erteilung der Zulassung nicht als rechtlichen Akt, sondern als „Vorgang des Rechtsverkehrs“ an.²⁴⁵ Dies wird durch dessen Rechtsprechung zur Kraftfahrzeugsteuer bestätigt. Darin heißt es:

„Gegenstand der Besteuerung sind [...] das Halten eines Kraftfahrzeugs bzw. Anhängers zum Verkehr auf öffentlichen Straßen und die Zuteilung eines Kennzeichens für Probe- oder Überführungsfahrten (§ 1 Abs. 1 KraftStG). Beides hat eine auf Antrag erteilte öffentlich-rechtliche Erlaubnis [...] zur Voraussetzung, deren Erteilung sich als Vorgang des Rechtsverkehrs, wenn auch nicht des privaten, so doch des öffentlichen Rechts darstellt. Dieser in die Zukunft bis zur öffentlich-rechtlichen Abmeldung des Fahrzeugs fortwirkende Vorgang des Rechtsverkehrs und nicht etwa die tatsächliche Benutzung des Fahrzeugs ist das auslösende Moment für die Kraftfahrzeugsteuer. Anfang und Ende der Steuerpflicht sind in so engem Maße mit diesen öffentlich-rechtlichen Akten

²⁴³ Seiler, in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, August 2020, Art. 106 GG Rn. 105.

²⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 7.05.1963, 2 BvL 8, 10/61, Rn. 38; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Auflage, Art. 106, Rn. 4.

²⁴⁵ BFH Urt. v. 27. 6. 1973, [II R 179/71](#), BStBl II 1973, 807, NJW 1974, 471. In diese Richtung auch BVerfG v. 8. 12. 1970, [1 BvR 95/68](#), BVerfGE 29, 327 zur Schankerlaubnissteuer: „Die Schankerlaubnissteuer ist in der Schankerlaubnissteuersatzung der Landeshauptstadt München vom 12. August 1959 als Verkehrssteuer ausgestaltet. Sie knüpft nach § 1 der Satzung an einen Verkehrsvorgang, an die Erlangung der Erlaubnis zum Betrieb einer Gast- oder einer Schankwirtschaft an.“

(Zulassung und Abmeldung) verknüpft, dass die Kraftfahrzeugsteuer den Verkehrssteuern zugeordnet werden muss".²⁴⁶

Diese Rechtsprechung spricht wiederum stärker für eine Zuordnung zu den Realverkehrssteuern. Wie sich aus den Erwägungen des BFH ergibt, geht dieser aber gleichwohl davon aus, dass eine Anknüpfung an die Zulassung im Rahmen der Verkehrssteuer möglich ist. Dies würde auch dem bereits dargelegten Begriffsverständnis des BVerfG entsprechen. Bis zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch noch nicht zu einer Klärung der Reichweite der potentiell sehr weiten Begriffe des „wirtschaftlichen Akts“ oder „Vorgangs“ oder „Verkehrsvorgangs“²⁴⁷ durch das BVerfG gekommen. Die Reichweite des Tatbestands der Realverkehrssteuer ist demnach noch nicht abschließend geklärt.²⁴⁸ In der Literatur wird daher eine Begrenzung auf solche Steuern befürwortet, die an Akte des technischen Verkehrs wie zum Beispiel öffentlich-rechtliche Zulassungen oder Erlaubnisse anknüpfen.²⁴⁹ Auch nach diesem engeren Begriffsverständnis wäre eine Anknüpfung an die Zulassung aber daher möglich.

Vor dem Hintergrund der oben zitierten Ausführungen des BFH lässt sich nach Einschätzung der Gutachter auch nicht gegen die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit anführen, dass nicht an die Zulassung als solche, sondern die Nutzung des Fahrzeugs auf der Straße als rein tatsächlicher Vorgang angeknüpft wird. Denn auch insoweit stellt nicht die Benutzung der Straße, sondern die Zulassung das auslösende Moment dar.

Fraglich ist ferner, ob die Zulassungssteuer eine Aufwandssteuer darstellt. Hierbei handelt es sich um eine eigenständige – von den Verbrauchsteuern zu unterscheidende – verfassungsrechtliche Steuerkategorie, für die es mangels Normierung in Art. 105 Abs. 2 i. V. m. Art. 106 GG an der Ertrags- und damit auch Gesetzgebungskompetenz des Bundes fehlt. In der Literatur wird etwa die Kfz-Steuer teilweise als Aufwandssteuer angesehen, da diese typisierend den für das „Halten von [...] Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen“ getätigten Aufwand belastet.²⁵⁰ Entsprechendes ließe sich bei der Zulassungssteuer aber nach unserer Einschätzung

²⁴⁶ BFH v. 27. 6. 1973, [II R 179/71](#), BStBl II 1973, 807, NJW 1974, 471.

²⁴⁷ Teilweise wird darunter nur der tatsächliche Beförderungsvorgang verstanden, *Seiler*, in *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, August 2020, Art. 106 GG Rn. 105.

²⁴⁸ Das BVerfG hat zuletzt den Abschluss eines Beförderungsvertrags als anknüpfungsfähigen Rechtsvorgang qualifiziert, vgl. zur Verfassungsmäßigkeit der Luftverkehrssteuer, *BVerfG*, Ur. v. 05.11.2014, 1 BvF 3/11, Rn. 30.

²⁴⁹ *Eilers, Hey*, „Haushaltskonsolidierung ohne Kompetenzgrundlage – Finanzverfassungsrechtliche Würdigung des neuen Luftverkehrssteuergesetzes“, *DStR* 2011, 97 (100).

²⁵⁰ *Seiler*, in *Maunz/Dürig*, GG-Kommentar, August 2020, Art. 106 GG Rn. 108.

12.03.2021

nicht argumentieren, da diese nicht an einen vergleichbaren tatsächlichen Vorgang, sondern an die Zulassung anknüpfen würde.

Die Einführung einer Zulassungssteuer neben der Kfz-Steuer würde darüber hinaus die Frage aufwerfen, ob und inwieweit es zulässig wäre, wenn zwei Steuern nebeneinander dasselbe Rechtsverhältnis besteuern. Eine solche Doppelbelastung ist verfassungsrechtlich aber nicht von vornherein unzulässig.²⁵¹ Vielmehr gilt auch hier der Grundsatz, dass der Gesetzgeber bei der Wahl des Steuergegenstandes einen weiten Gestaltungsspielraum hat. Einen verfassungsrechtlichen Grundsatz des Inhalts, dass alle Steuern aufeinander abgestimmt werden müssten und mehrfache Belastungen vermieden werden müssten, gibt es nicht.²⁵² Die verfassungsrechtliche Grenze für eine unzulässige Mehrfachbelastung wäre daher nach diesseitiger Ansicht erst in einer Verletzung der Grundrechte, insbesondere einem möglichen Verstoß gegen Art. 14 GG durch eine Erdrosselung zu sehen.²⁵³

Auch würde eine Zulassungssteuer u.E. in der geplanten Form keine verfassungsrechtlich problematische „Emissionssteuer“ darstellen. Denn der CO₂-Gehalt wäre, wie auch bei einer Umsetzung des Malus im Rahmen der Kfz-Steuer, nicht Steuergegenstand, sondern lediglich die Bemessungsgrundlage der Steuer.

Darüber hinaus dürfen mit einer Steuer politische Lenkungsziele verfolgt werden und zwar unabhängig davon, ob die Lenkung Haupt- oder Nebenzweck ist.²⁵⁴ Einer zur Steuergesetzgebungskompetenz hinzutretenden Sachkompetenz bedarf es grundsätzlich nicht.²⁵⁵ Es ist damit grundsätzlich möglich, die Tarife bei der Kfz-Steuer (auch ergänzt durch eine Zulassungssteuer) so auszugestalten, dass umweltfreundliches Verhalten begünstigt und umweltschädliches Verhalten belastet wird.²⁵⁶ Finanzverfassungsrechtlich problematisch sind Steuern mit Lenkungszielen erst dann, wenn die steuerliche Lenkung nach Gewicht und Auswirkung einer verbindlichen Verhaltensregel nahekommt, indem der steuerpflichtige Vorgang unmöglich gemacht wird, also in diesem Sinne eine „erdrosselnde Wirkung“ ausgeübt

²⁵¹ FG Hessen, Urt. v. 26.4.2005, 13 K 1460/02, BeckRS 2005, 26018717.

²⁵² BVerfG, Beschl. v. 8.1.1999, Az. 1 BVL 14/98, NJW 1999, 1098.

²⁵³ FG Hessen, Urt. v. 26.4.2005, 13 K 1460/02, BeckRS 2005, 26018717.

²⁵⁴ BVerfGE 93, 121/147; BVerfGE 99, 280/296; BVerfGE 105, 73/112; zur Zulässigkeit einer Lenkungswirkung als Hauptzweck: BVerfGE 16, 147/161; BVerfGE 38, 61/ 80; BVerfGE 98, 106/118.

²⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 7.5.1998, 2 BvR 1991-95, NJW 1998, 2341 (2342); BVerfGE 98, 106/ 118; BFH, Urt. v. 10.7.1990, VII R 12/88; FG Niedersachsen, Urt. v. 17.2.2000, 14 K 446/98, Rn. 14; , FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01 m.w.N..

²⁵⁶ Ebd.

12.03.2021

wird.²⁵⁷ Erst dadurch wird die Grenze überschritten, jenseits derer „die Finanzfunktion der Abgabenerhebung in eine reine Verwaltungsfunktion mit Verbotscharakter“ umschlägt, wofür die Besteuerungskompetenz keine ausreichende Rechtsgrundlage bietet.²⁵⁸ Es bedürfte dann zusätzlich zu der Lenkungsrechtfertigung auch einer Rechtfertigung für dieses Verbot und einer Sachgesetzgebungskompetenz.

Nach unserer Einschätzung dürfte auch eine (drastische) Erhöhung der Kfz-Steuer für emissionsstarke Fahrzeuge (auch in Kombination mit einer Zulassungssteuer) eine solche Wirkung wohl nicht entfalten: Durch die erhöhte Besteuerung emissionsintensiver Fahrzeuge wird zunächst das Halten und die Zulassung dieser Fahrzeuge teurer. Nach der Rechtsprechung kommt es aber darauf an, ob der steuerpflichtige Vorgang – hier das Halten oder die Zulassung von Kraftfahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen – unmöglich gemacht wird.²⁵⁹ Dagegen spricht aber, dass die Kfz-Steuer (auch in Kombination mit einer Zulassungssteuer) selbst bei einer drastischen Erhöhung im Verhältnis zu den Anschaffungskosten weiterhin den geringeren Anteil ausmachen dürfte. Betroffen sind darüber hinaus nur Fahrzeugtypen mit Verbrennungsmotor und dabei wiederum auch nur Neufahrzeuge. Das Halten emissionsärmerer Kraftfahrzeuge ist von der erhöhten Besteuerung nicht betroffen und damit wirtschaftlich nicht unmöglich.²⁶⁰

Nach der Rechtsprechung des BVerfG kommt es dabei auch nicht darauf an, dass es einzelne Fälle gibt, in denen sich Verpflichtete wegen der Besteuerung tatsächlich zur Aufgabe der mit der Steuer belegten Tätigkeit entscheiden.²⁶¹ Die für die Annahme eines Verbotscharakters maßgebende Schwelle der sog. „erdrosselnden Wirkung“ eines Steuergesetzes wird dementsprechend nicht bereits erreicht, wenn Einzelne diese Anpassung aufgrund individueller Verhältnisse nicht bewältigen können, sondern erst dann, wenn die Steuer den entsprechenden Grundrechtsgebrauch unabhängig von der unterschiedlichen einzelwirtschaftlichen Situation in der Regel unmöglich macht, also in aller Regel ausschließt. Für die Annahme einer erdrosselnden Wirkung bestehen damit über das Kriterium einer nicht nur bloß im Einzelfall bestehenden, sondern den Regelfall bildenden verbotsmäßigen Auswirkung sehr hohe Anforderungen.

²⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 7.5.1998, 2 BvR 1991-95, NJW 1998, 2341 (2342).

²⁵⁸ BVerfGE 98, 106/118.

²⁵⁹ FG Düsseldorf, Urt. v. 3.2.1998, 8 K 6758/97 Verk.

²⁶⁰ FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01.

²⁶¹ BVerfGE 38, 61/ 81.

Schließlich ist bei der Ausgestaltung darauf zu achten, dass die betreffenden Regelungen im Interesse der jeweiligen Lenkungszwecke folgerichtig ausgestaltet werden.²⁶² Das BVerfG verlangt darüber hinaus, dass der Lenkungszweck erkennbar von der gesetzgeberischen Entscheidungen getragen sein muss, wobei es genügt, wenn die gesetzgeberische Entscheidung anhand der üblichen juristischen Auslegungsmethoden festgestellt werden kann, beispielsweise aus den Gesetzesmaterialien.²⁶³

b) Art. 3 Abs. 1 GG

aa) Ungleichbehandlung

Durch die Anwendung des höheren Steuersatzes auf emissionsintensive Pkw mit Verbrennungsmotor werden diese gegenüber emissionsärmeren Pkw unterschiedlich behandelt. Eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG liegt insoweit aber nur vor, wenn es sich dabei um wesentlich vergleichbare Sachverhalte handelt.²⁶⁴ Verneint wurde dies durch das Bundesverfassungsgericht für eine unterschiedliche Behandlung von Bestands- und Neuanlagen da diese unterschiedliche Anlagentechniken aufweisen (siehe dazu bereits Teil 3, B., I, 4, a)).²⁶⁵ Dieses Argument trifft grundsätzlich auch für Fahrzeuge, die mit einem Verbrennungsmotor betrieben werden gegenüber Fahrzeugen mit einem elektrischen Antrieb zu. Andererseits nimmt die bisherige Rechtsprechung der Finanzgerichte zur Kfz-Steuer insoweit – ohne vertiefte Prüfung – eine (gerechtfertigte) Ungleichbehandlung an.²⁶⁶ Es spricht somit viel dafür auch insoweit von einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung auszugehen.

Weiterhin umfasst der geplante Steuertarif nur Pkw und ggf. leichte Nutzfahrzeuge, nicht aber Lkw und andere Fahrzeuge des Schwerlastverkehrs mit Verbrennungsmotor. Auch darin liegt eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung. Darüber hinaus bezieht sich der höhere Steuersatz nur auf Neu- und nicht auf Bestandsfahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Auch insoweit erscheint es zunächst als vertretbar, unter Berufung auf die Rechtsprechung des BVerfG, wonach modernisierte Bestandsanlagen und Neuanlagen nicht wesentlich vergleichbar sind,²⁶⁷ auch insoweit mangels unterschiedlicher Technik eine Vergleichbarkeit von Neu- und Bestands-

²⁶² BVerfGE 122, 210; Klinski/Keimeyer, „Die Besteuerung von CO₂ und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts“, NVwZ 2019, 1465 (1468).

²⁶³ BVerfG, UrT. v. 5.11.2014, 1 BvF 3/11, Rn. 43.

²⁶⁴ BVerfGE 118, 79/104; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 3, Rn. 6.

²⁶⁵ BVerfGE 118, 79/104.

²⁶⁶ BFH, UrT. v. 10.7.1990 VII R 12/88, BFHE 162, 141, BStBl II 1990, 929.

²⁶⁷ BVerfGE 118, 79/104.

fahrzeugen abzulehnen. Allerdings werden hier Neufahrzeuge – bei denen regelmäßig davon auszugehen ist, dass diese weniger Treibhausgasemissionen verursachen als ältere Bestandsfahrzeuge – strenger behandelt. Dies spricht nach unserer Einschätzung dafür, auch insoweit von einer rechtfertigungsbedürftigen Ungleichbehandlung auszugehen. In dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall wurden Neuanlagen gegenüber (modernisierten) Bestandsanlagen nämlich privilegiert, womit die Übertragbarkeit der Entscheidung fraglich ist.

bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Vorliegend spricht dafür, dass es sich ausschließlich um sachbezogene Ungleichbehandlungen handelt, da hier Fahrzeuge und damit eine Sache verschieden behandelt werden. Auch die Finanzgerichte verlangen bisher bei Differenzierungen im Besteuerungstatbestand bei der Kfz-Steuer durch unterschiedliche Steuersätze eine Rechtfertigung am Maßstab der sachbezogenen Ungleichbehandlung, d.h. sie müssen ihre Rechtfertigung in sachgerechten Erwägungen finden und dürfen nicht willkürlich sein.²⁶⁸

(1) Zulässigkeit höherer Steuersätze für emissionsintensive Fahrzeuge

Eine höhere Besteuerung emissionsintensiver Fahrzeuge gegenüber emissionsärmeren Fahrzeugen wird von den Finanzgerichten mit Art. 3 Abs. 1 GG bei der Kfz-Steuer als vereinbar angesehen. Der Gesetzgeber hat grundsätzlich eine weitgehende Gestaltungsfreiheit, die umso größer ist, wenn der Steuertatbestand nicht an mehr oder weniger unveränderliche persönliche Eigenheiten oder unausweichliche Gegebenheiten der Lebenssituation des Steuerpflichtigen, sondern an von diesem gestaltbare Verhältnisse anknüpft.²⁶⁹ Dies gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG insbesondere auch für die Festsetzung der Höhe des Steuersatzes.²⁷⁰ Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers endet erst dort, wo die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist.²⁷¹ Vorliegend sollen die höhere Besteuerung emissionsintensiver Fahrzeuge und die gleichzeitige Förderung emissionsarmer Fahrzeuge einen Anreiz dafür setzen, auf emissionsärmere Fahrzeuge umzusteigen. Dies dient damit dem Umweltschutz. Lässt sich der Gesetzgeber bei der Gestaltung der Tatbe-

²⁶⁸ BFH, Beschl. v. 4.2.2002 VII B 63/01, BFH/NV 2002, 815.

²⁶⁹ Ebd.

²⁷⁰ BVerfGE 85, 238/244; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl., Art. 105, Rn. 45 m.w.N.

²⁷¹ BFH, Beschl. v. 4.2.2002 VII B 63/01, BFH/NV 2002, 815; FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01; FG Niedersachsen, Urt. l v. 17.2.2000, 14 K 446/98.

12.03.2021

stände des KraftStG hiervon leiten, indem er das Halten schadstoffarmer Personenkraftwagen niedriger und nicht schadstoffarmer Personenkraftwagen höher besteuert, um so auf eine beschleunigte Umstellung auf schadstoffarme Personenkraftwagen hinzuwirken, so ist diese Differenzierung damit nicht willkürlich.²⁷²

Weiterhin haben die Finanzgerichte festgestellt, dass eine stärkere steuerliche Belastung nicht schadstoffarmer Kraftfahrzeuge nur nach Maßgabe ihrer tatsächlichen Nutzung oder eine völlige Verschonung wenig benutzter nicht schadstoffarmer Fahrzeuge von der hohen Kraftfahrzeugsteuer mit angemessenem Verwaltungsaufwand nicht praktikabel wäre und daher kein milderes und gleich wirksames Mittel darstellt.²⁷³ Für eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sei zudem „nicht der Umfang der Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer, sondern die Höhe der jetzt für das Halten nicht schadstoffarmer Kraftfahrzeuge erhobenen Kraftfahrzeugsteuer von Bedeutung“.²⁷⁴ Diese stünde angesichts der herausragenden Bedeutung des Ziels einer Verminderung des Schadstoffausstoßes und der dazu in Beziehung zu setzenden Höhe der Steuer nicht außer Verhältnis zu der Wichtigkeit des vom Gesetzgeber verfolgten Anliegens, es sei denn sie macht das Halten nicht schadstoffarmer Fahrzeuge **wirtschaftlich unmöglich**, was vorliegend nicht der Fall ist (siehe dazu bereits Teil 5, II., 2)a), aa), (2)).²⁷⁵

(2) Zulässigkeit der Ausnahme für Lkw und weitere schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor

Weiterhin von einem sachlichen Grund getragen ist auch die Ausnahme von schweren Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor von der höheren Besteuerung. Zwar besteht grundsätzlich auch hier die Notwendigkeit, den Schadstoffausstoß dieser Fahrzeuge zu reduzieren. Im Unterschied zu Pkw stehen für schwere Nutzfahrzeuge auf absehbare Zeit aber nicht hinreichend emissionsarme Alternativen zur Verfügung. Auch in der Rechtsprechung wird die unterschiedliche Behandlung der Besteuerung von Lkw bisher als zulässig erachtet.²⁷⁶ Durch sich andeutende Entwicklungen hin zu einem ausgeweiteten Fahrzeugangebot auch im Bereich Batteriebetriebenes Elektrofahrzeug (BEV) und Brennstoffzellenfahrzeug (FCEV), aber auch wegen eines erweiterten Angebots an CNG- und LNG-Fahrzeugen (Gasbetriebene Fahrzeuge) könnte man erwägen, die Lkw-Besteuerung auch nach den hier geprüften Ansätzen umzugestalten. Eine Ungleichbehandlung gegenüber Pkw läge dann

²⁷² FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01.

²⁷³ FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01; FG München, Urt. v. 29.11.2000, 4 K 2750/00.

²⁷⁴ BFH, Beschl. v. 15.6.1999 VII R 86/98, BFH/NV 1999, 1645; FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01.

²⁷⁵ FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01.

²⁷⁶ FG Niedersachsen, Urt. v. 17.2.2000, 14 K 446/98, Rn. 16.

nur noch im Ausmaß der Steuertarifspreizung vor, die aber je nach Tarifierung sachlich rechtfertigbar sein sollte.

(3) Zulässigkeit der Besteuerung ausschließlich von Neufahrzeugen

Fraglich ist, ob die Ausnahme der Besteuerung von Bestandsfahrzeugen im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG zulässig ist, mithin durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt werden kann. Dafür spricht zunächst, dass Bestandsfahrzeuge im Vergleich zu Neufahrzeugen nur noch eine verringerte Nutzungsdauer aufweisen. Ausgehend von dem Umstand, dass Pkw spätestens in 2050 gar kein CO₂ mehr ausstoßen dürfen und die durchschnittliche Nutzungsdauer eines Pkw 15 Jahre beträgt, dürften spätestens ab Mitte der 2030'iger Jahre keine neuen Pkw mit Verbrennungsmotor zum Bestand hinzukommen, um spätestens in 2050 klimaneutral zu sein. Der Bestand als solcher könnte dann jedoch unangetastet bleiben und würde nach und nach mit dem Ausmustern der Bestandsfahrzeuge abnehmen. Aus Umweltgesichtspunkten ist daher eine weitere Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer für Bestandsfahrzeuge nicht zwingend notwendig. Insoweit dürfte auch hier gelten, dass dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Steuergesetzes zukommt.²⁷⁷ Aus den eingangs dargelegten Gründen wäre eine Herausnahme von Bestandsfahrzeugen aus der erhöhten Besteuerung auch nicht willkürlich. Nicht zuletzt könnte für eine Herausnahme dieser Fahrzeuge auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes sprechen. Insoweit ist aber in der Rechtsprechung der Finanzgerichte anerkannt, dass der Vertrauensschutzgrundsatz grundsätzlich keinen Schutz gegenüber einer nachträglichen Erhöhung der Kfz-Steuer für Bestandsfahrzeuge vermittelt.²⁷⁸ Dabei könnte man auch aufführen, dass diese Halter, als Bestandshalter, die Entscheidung Pro oder contra eines Verbrennungsmotor-Fahrzeug nicht unter diesem Aspekt treffen konnten, da die CO₂-abhängige Kfz-Steuertarifspreizung damals noch nicht bestand.

(4) Kein Verstoß gegen das Prinzip der Leistungsfähigkeit

Bei direkten Steuern verlangt das BVerfG, dass die „Belastung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit“ erfolgt.²⁷⁹ Eine direkte Steuer liegt immer dann vor, wenn der Steuerpflichtige sowohl Steuerträger als auch Steuerschuldner ist, mithin den Steuerpflichtigen verpflichtet, diese selbst an die zuständige Behörde abzuführen. Vor diesem Hintergrund lassen sich zwar grundsätzlich sowohl die Kfz-Steuer als auch eine Zulassungssteuer als direkte Steuern qualifizieren, da die Steuerschuld und

²⁷⁷ BFH, Beschl. v. 4.2.2002 VII B 63/01, BFH/NV 2002, 815.

²⁷⁸ BFH, Beschl. v. 21.2.2002, VII B 281/01.

²⁷⁹ BVerfGE 99, 216/232; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl.2009, Art. 3, Rn. 45 m.w.N.

12.03.2021

Steuerpflicht an dieselbe Person anknüpfen. Es stellt sich somit die Frage, ob und inwieweit dies bei der Umgestaltung der Kfz-Steuer zu beachten ist. Die Rechtsprechung hat jedoch bereits klargestellt, dass das Prinzip der Leistungsfähigkeit nur für die Ertragsteuern, nicht hingegen für die Verkehrssteuern gilt.²⁸⁰ Das gilt auch insoweit, als die Höherbesteuerung das Halten solcher Fahrzeuge betrifft, deren Halter sich einen technisch moderneren Pkw aus finanziellen Gründen nicht leisten können.²⁸¹ Der Steuergesetzgeber ist befugt, der Besteuerung aus Gründen der Praktikabilität pauschale Maßstäbe zugrunde zu legen und sich mit einer „Typengerechtigkeit“ zu begnügen.²⁸²

Allerdings findet die Zulässigkeit einer Typisierung eine Grenze in den Freiheitsgrundrechten anderer. Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 GG vermitteln dem einzelnen Fahrzeugnutzer grundsätzlich einen Anspruch auf Mobilitätsgewährleistung (siehe dazu Teil 3, B., II., 2), a)). Sofern es daher im Einzelfall keine zumutbaren Alternativen (ÖPNV) gibt und etwa aufgrund der Infrastruktur nicht auf E-Fahrzeuge zurückgegriffen werden kann – hinsichtlich des Preises ist davon auszugehen, dass diese günstiger sein werden – sollte daher eine Ausnahmeregelung für diese besonderen Härtefälle vorgesehen werden, die dann aber auch in Form eines Bonus für den Erwerb etwa eines gebrauchten Elektrofahrzeuges gewährt werden könnte.

c) Art. 14 GG

Fraglich ist, ob die geplante Erhöhung der Kfz-Steuer (auch in Kombination mit einer Zulassungsteuer) in die Eigentumsfreiheit gemäß Art. 14 GG eingreift. Wie bereits dargelegt, schützt Art. 14 GG nur bestimmte, konkrete vermögenswerte Rechtspositionen, nicht aber das Vermögen selbst. Daher ist eine Beeinträchtigung von Art. 14 GG durch die Auferlegung einer Abgabe grundsätzlich nicht gegeben.²⁸³ Ein Eingriff in Art. 14 GG kommt vielmehr erst dann in Betracht, wenn Geldleistungen den Pflichtigen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen, mithin eine **erdrosselnde Wirkung** haben.²⁸⁴ Ein solcher Charakter kommt einer Abgabe nur dann zu, wenn sie statt ihres eigentlichen Zwecks, Einnahmen für das Gemeinwesen zu erzielen, diesen Zweck dadurch verfehlt, dass sie die

²⁸⁰ BVerfG, Beschl. v. 8.1.1999 1 BvL 14/98, BStBl. II 1999, 152, 156; BVerfG, 1. Senat – 3. Kammer, Beschl. v. 23.8.1999 1 BvR 2104/98..

²⁸¹ FG Düsseldorf, Urt. v. 3.2.1998, 8 K 6758/97 Verk.

²⁸² BFH, Urt. v. 10.7.1990 VII R 42/88, BFH/NV – 1991, 417; FG Düsseldorf, Urt. v. 3.2.1998, 8 K 6758/97 Verk.

²⁸³ FG Düsseldorf, Urt. v. 3.2.1998, 8 K 6758/97 Verk; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 14, Rn. 32a.

²⁸⁴ BVerfGE 75, 108/154; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 14, Rn. 32a m.w.N.; FG Düsseldorf, Urt. v. 3.2.1998, 8 K 6758/97 Verk.

12.03.2021

Erfüllung des Steuertatbestandes verhindert, mithin die Möglichkeit der Kraftfahrzeughaltung abgeschnitten würde, weil die Steuer wegen ihrer Höhe einem Verbot der Kraftfahrzeughaltung gleichkommt (dazu bereits II., 2), a), aa), (2)).²⁸⁵ Nach der Rechtsprechung des BFH ist eine Erhöhung der Kfz-Steuer für Bestandsfahrzeuge um 20 % oder auch um einen noch wesentlich höheren Prozentsatz von einem Jahr auf ein anderes zulässig.²⁸⁶ In einem Beschluss vom 15.07.1999 hat die Kraftfahrzeugsteuererhöhung für Bestandsfahrzeuge sogar mehr als eine Verdopplung ausgemacht, was der BFH dort ebenfalls als zulässig erachtet hat.²⁸⁷ Damit ist auch eine Verdopplung der Kfz-Steuer (auch wenn die geplante Erhöhung über eine Kombination mit einer Zulassungssteuer umgesetzt wird; dann sind die Beträge zusammenzurechnen, s.u.) nicht ausgeschlossen, insbesondere, da sich die hier geplante Erhöhung ausschließlich auf Neufahrzeuge beziehen soll. Insgesamt haben die Gerichte bisher nur in wenigen Fällen eine erdrosselnde Wirkung durch eine Abgabe angenommen. Das BVerwG hat zum Beispiel für die Kampfhundesteuer, die auf eine Höhe von 2.000 Euro je Tier festgesetzt wurde, entschieden, dass diese eine erdrosselnde Wirkung habe.²⁸⁸ Dort ergab sich die erdrosselnde Wirkung aber nicht allein aus der Differenzierung zwischen gefährlichen und nicht-gefährlichen Hunden, die immerhin das 26fache betrug (die Steuer für einen „normalen“ Hund betrug 75 Euro). Vielmehr sei die Steuer so hoch angesetzt gewesen, dass sie **die durchschnittlichen jährlichen Haltungskosten** eines solchen Hundes **bei weitem übersteigt** und damit unverhältnismäßig war, so dass diese de facto einem Haltungsverbot gleichkomme.²⁸⁹ Zwar handelt es sich bei der Hundesteuer nicht, wie bei der Kfz-Steuer, um eine Verkehrssteuer. De facto wird mit der Kampfhundesteuer aber auch das Halten eines Tieres besteuert, was mit der Besteuerung einer Sache in Form eines Kraftfahrzeuges zumindest vergleichbar erscheint. Daher erscheint es grundsätzlich möglich, die für die Kampfhundesteuer dargelegten Maßstäbe auch auf die Kfz-Steuer anzuwenden. Nimmt man an, dass die (monatlichen) Haltungskosten (ohne Wertverlust) für ein Kfz ca. 200 bis 500 Euro betragen, ergeben sich jährliche Haltungskosten zwischen 2.400 und 6.000 Euro. Diese Größenordnung dürfte, gemessen an der Rechtsprechung des BVerwG zur Kampfhundesteuer, wohl für eine jährliche Kfz-Steuer nicht überschritten werden. Zu beachten ist schließlich, dass

²⁸⁵ FG Bremen, Urt. v. 3.9.2003, 2 K 545/01; FG Düsseldorf, Urt. v. 3.2.1998, 8 K 6758/97 Verk.

²⁸⁶ BFH, Beschl. v. 4.2.2002, VII B 61/01; BFH, Urt. v. 10.7.1990, VII R 12/((, BFHE 162, 141, BStBl II 1990, 929 m.w.N.

²⁸⁷ BFH, Beschl. v. 15.7.1999, VII R 86/98 BFH/NV 1999, 1645.

²⁸⁸ BVerwG, Urt. v. 15.10.2014, 9 C 8.13.

²⁸⁹ BVerwG, Urt. v. 15.10.2014, 9 C 8.13.

sich eine erdrosselnde Wirkung auch aus der Kumulation mehrerer Einzelsteuern ergeben kann.²⁹⁰ Dies wäre insbesondere bei einer Kombination aus Zulassungs- und Kfz-Steuer zu bedenken. Damit wären bei einer Kombination beider Steuern in Bezug auf die Summe beider Belastungen die durchschnittlichen jährlichen Haltungskosten ein möglicher verfassungsrechtlicher Maßstab für die Begrenzung der zulässigen, weil gerade noch nicht erdrosselnden Besteuerungshöhe.

d) Art. 12 GG

Die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben kann in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes steht und objektiv deutlich eine berufsregelnde Tendenz erkennen lässt.²⁹¹ Eine solche berufsregelnde Tendenz ist dann nicht gegeben, wenn die Steuer alle Verbraucher ungeachtet ihrer beruflichen Betätigung trifft.²⁹² Anders wäre dies allenfalls in Bezug auf die Fahrzeughersteller oder aufgrund der drastischen Höhe einzelne Berufspendler zu beurteilen. Insoweit wäre der Eingriff aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt (s.o.).

e) Einnahmenverwendung

Möglich ist bei Steuern grundsätzlich eine Zweckbindung für die Verwendung der Einnahmen.²⁹³ Dies führt nicht dazu, dass die Steuereigenschaft verloren geht oder ein Umschlagen in eine Sonderabgabe stattfindet. Etwas anderes gilt allenfalls dann, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfinden.²⁹⁴ Im Steuergesetz kann allerdings nicht geregelt werden, dass bestimmte Steuermittel direkt in einen Fonds gehen. Denn das *BVerfG* geht davon aus, dass Art. 106 GG abschließend bestimmt, welche Körperschaft welche Steuereinnahmen erhält. Ohne weiteres gestattet ist es indessen dem Gesetzgeber selbst einen Fonds einzurichten, der aus allgemeinen Steuermitteln gespeist wird, sofern es dem Haushaltsgesetzgeber überlassen bleibt, darüber zu entscheiden, durch welche Haushaltsmittel dieser gespeist wird.²⁹⁵ Direkte „Bonus-Malus-Regelungen“ sind daher ebenfalls nicht mög-

²⁹⁰ Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, 260. Lieferung 10.2020, § 3 AO Rn. 126.

²⁹¹ BVerfGE 37, 1 <17>; 98, 106 <117>; 110, 274 <288>.

²⁹² BVerfGE 110, 274 <288 f>.

²⁹³ BVerfGE 110, 274/ 292; Klinski/Keimyer, „Die Besteuerung von CO₂ und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts“, NVwZ 2019, 1465 (1468).

²⁹⁴ Klinski/Keimyer, „Die Besteuerung von CO₂ und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts“, NVwZ 2019, 1465 (1468); BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 Rn. 58 ff.

²⁹⁵ Klinski/Keimyer, „Die Besteuerung von CO₂ und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts“, NVwZ 2019, 1465 (1468).

lich. Da Steuern immer in den allgemeinen Haushalt fließen, können lenkende Regelungen bei Steuern nicht so weit gehen, dass es zu einem direkten Transfer von Geldmitteln nach dem Muster kommt, dass eine Personengruppe zahlen muss und eine andere das Geld direkt erhält. Mittelbar lassen sich Bonus-Malus-Wirkungen jedoch unter Umständen erzielen. Denkbar ist es, auf der einen Seite einer bestimmten Gruppe steuerliche Zahlungspflichten aufzuerlegen und rechtlich davon getrennt einer anderen Gruppe einen Rechtsanspruch auf Erhalt von Fördermitteln oder anderen Begünstigungen einzuräumen.²⁹⁶

2) Zulässigkeit einer Zulassungssteuer außerhalb der Kfz-Steuer

Der Malus könnte zudem auch über eine Zulassungssteuer umgesetzt werden, die als eigenständige Steuer eingeführt wird. Dabei würde bei der Zulassung ein im Vergleich zur Kfz-Steuer deutlich höherer Einmalbetrag in Abhängigkeit etwa vom CO₂-Ausstoß des Kfz erhoben. Dabei könnte die Zulassungssteuer etwa für die Erstzulassung oder, wenn die Erstzulassung nicht in Deutschland erfolgte, für eine Zweitzulassung innerhalb der ersten 6 bis 12 Monate nach der Erstzulassung erhoben werden (Importregelung).

a) Vereinbarkeit mit der Finanzverfassung

Eine solche Steuer wäre wohl finanzverfassungsrechtlich zulässig. Es handelte sich nach unserer Einschätzung in kompetenzrechtlicher Hinsicht und in Bezug auf den Steuertypus – wie oben ausführlich geprüft – um eine „sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuer“ nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 GG.

b) Vereinbarkeit mit den Grundrechten

aa) Schutzbereich und Eingriff

Auch bei der Zulassungssteuer als Einzelmaßnahme wären hinsichtlich deren Höhe die Freiheitsgrundrechte der Erwerber der Kfz, die dieses erstmals zulassen wollen, zu beachten. Es kann in der vorliegenden, eher cursorischen Grundrechtsprüfung dahin stehen, ob die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG oder das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig wäre. Allerdings wäre wohl ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit weniger eingriffsintensiv und leichter zu rechtfertigen. Denn mit dem Erwerb anderer Kfz (insb. Elektrofahrzeugen, ggf. weiteren Verkehrsoptionen) stehen in zunehmenden Maße zumutbare alternative Handlungsoptionen zur Verfügung. Ob die Eigentumsfreiheit in Bezug

²⁹⁶ Klinski/Keimeyer, „Die Besteuerung von CO₂ und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts“, NVwZ 2019, 1465 (1468).

auf eine Zulassungssteuer überhaupt schon greift, könnte fraglich sein: Denn letztlich wirkt eine Zulassungssteuer als Instrument zur Verteuerung oder Verhinderung des Erwerbs von Eigentum an einen Verbrenner, also im Vorfeld der Begründung einer grundrechtsgeschützten Eigentumsposition. Andererseits wurde bei Zulassung des Kfz bereits Eigentum begründet, was dann auch grundrechtlich schutzbedürftig ist.

bb) Rechtfertigung

Der Eingriff in die Grundrechtsposition aus Art. 14 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG dürfte in Abwägung mit den ebenfalls grundrechtlich geschützten Rechtspositionen Gesundheit und Leben sowie in Abwägung mit Art. 20 a GG (Umweltschutz), deren Schutz eine Zulassungssteuer für CO₂-intensive Kfz diene, auch grundsätzlich rechtfertigungsfähig sein.

Jedoch müsste hinsichtlich der Bemessung der Höhe wiederum die Grenze der erdrosselnden Wirkung der Steuer (Eingriff in Art. 14 GG) oder der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (insb. Angemessenheit eines Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG) beachtet werden. Diese erdrosselnde Wirkung wäre erreicht, wenn der steuerpflichtige Vorgang – hier die Zulassung eines Kfz zum Gebrauch im Straßenverkehr – unmöglich gemacht würde. Ähnliches dürfte – in abgeschwächter Form – für die Bewertung in Bezug auf Art. 2 Abs. 1 GG gelten.

Als Maßstab für die Bemessung der erdrosselnden Wirkung kommt zunächst das Verhältnis zu den Anschaffungskosten in Betracht, die ebenfalls, wie eine einmalige Zulassungssteuer, einmalig anfallen würden. Fraglich ist dann, ab welchem Prozentsatz der Verteuerung der Anschaffungskosten der Erwerb des Kfz unmöglich gemacht würde. Die erdrosselnde Wirkung einer Steuer wird in der Rechtsprechung häufig anhand der Höhe der Vergnügungssteuer beim Einsatz von Spielautomaten behandelt.²⁹⁷ Allerdings wird diese nicht als einmalige Abgabe erhoben, sondern laufend in Bezug auf die Einspielergebnisse. Die Rechtsprechung geht bei dieser davon aus, dass auch ein Steuersatz in Höhe von 20 % des Einspielergebnisses noch nicht als erdrosselnd – dort im Kontext der Berufsausübungsfreiheit – wirkt.²⁹⁸ Dieser Maßstab könnte, auch wenn die Parallelität der Sachverhalte begrenzt ist (Einmalbetrag Anschaffung gegen laufenden Betrag Einspielergebnis), als relativ strenger Maßstab herangezogen werden. Bei einem Kfz mit Anschaffungskosten von 20.000,- € wären das etwa 4.000,- €, bei einem Anschaffungspreis von 50.000,- € wären es 10.000,- €. Es ist gut vorstellbar, dass ein Gericht auch zu der Einschätzung

²⁹⁷ BFH, Urt. v. 25.4.2018 – II R 43/15 –, Rn. 20; OVG Lüneburg, Urt. v. 5.12.2017, 9 KN 208/16, Rn. 25 ff. 41 ff.

²⁹⁸ BFH, a.a.O.; OVG Lüneburg, Urt. v. 5.12.2017, 9 KN 208/16, Rn. 25.

käme, dass eine erdrosselnde Wirkung erst bei einer deutlich höheren Besteuerung anzunehmen wäre. Anknüpfungspunkt etwa für eine Verdoppelung des zulässigen Betrages könnte der Unterschied Einmalbetrag/laufender Betrag sein.

Alternativ könnte auch angenommen werden, dass ein Missverhältnis zwischen Zulassungssteuer und den Haltungskosten des Fahrzeugs für eine statistisch erwartbare Nutzungszeit nach der Erstzulassung oder einen anderen sinnvollen zeitlich Maßstab als überhöht und deshalb erdrosselnd angesehen werden könnte. Nach der bereits aufgezeigten Rechtsprechung des BVerwG kann die Relation des Steuersatzes zu den durchschnittlichen Haltungskosten, im Verhältnis zu einer einmaligen Zulassungssteuer über mehrere Jahre (etwa 5 Jahre) aufsummiert, ein Indiz für eine erdrosselnde Wirkung sein.²⁹⁹ Die Zulassungssteuer sollte nach diesem Maßstab die durchschnittlichen Haltungskosten eines Kfz über mehrere Jahre nicht übersteigen. Bei Jahreshaltungskosten von 2.400,- € ergäben sich bei angenommenen 5 Jahren Haltungsdauer 12.000,- € als Grenze für eine CO₂-abhängige Zulassungssteuer für ein ggf. durchschnittliches und angenommen weniger Co₂-emittierendes Neu-Kfz (bei Haltungskosten für ein großes bzw. CO₂-intensives Kfz von 6.000,- €/a x 5a wären es 30.000,- €). Aus diesem Maßstab ergeben sich also ggf. noch höhere „Freigrenzen“ für den Gesetzgeber einer Zulassungssteuer.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich ein genauer Betrag, ab dem eine Zulassungssteuer erdrosselnd oder unangemessen hoch wäre, nicht sicher feststellen lässt. Eine Anknüpfung am CO₂-Ausstoß, der typischerweise mit dem Anschaffungspreis und den Haltungskosten korrelieren könnte, wird empfohlen. Dabei gehen wir davon aus, dass sich die Maßstäbe bei einer Malus-Regelung über einen laufende Steuer (Kfz-Steuer) und einer Einmalsteuer (Zulassungssteuer) betragsmäßig – unter Einrechnung der Nutzungsdauer bei der Einmalsteuer – in etwa entsprechen dürften. Der vermutlich verfassungsrechtlich zulässige Betrag dürfte sich jedenfalls in einer Größenordnung bewegen, der von einer gesetzlichen Regelung ggf. gar nicht ausgeschöpft werden würde.

3) **Zulässigkeit der Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer**

Für Verbrauchersteuern liegt die Steuergesetzgebungskompetenz und damit auch die Kompetenz zur Änderung einer Steuer gemäß Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 2 GG beim Bund. Eine Sachgesetzgebungskompetenz ist zusätzlich

²⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 15.10.2014, 9 c 8.13.

12.03.2021

nicht erforderlich.³⁰⁰ Zu beachten ist insoweit, dass diese nur dann als Verbrauchssteuer angesehen werden kann, wenn sie den sogenannten Typusbegriff der Verbrauchsteuer erfüllt. Da vorliegend an die bestehende Energiesteuer als Verbrauchssteuer angeknüpft wird, sind die typisierenden Merkmale der Verbrauchsteuer erfüllt. Um die Lenkungswirkung beim Endverbraucher zu erreichen, wird davon ausgegangen, dass die beim Energielieferanten erhobene Energiesteuer mit CO₂-Komponente grundsätzlich an den Endverbraucher weitergegeben wird und er daher grundsätzlich die Belastung trägt.

Diese Lenkungswirkung und Weitergabe an den Endverbraucher verstößt dabei wohl auch nicht gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip als Ausfluss des allgemeinen Gleichheitssatzes, wonach sich Steuern zuvorderst an der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerträgers zu orientieren haben. Dem deutschen Steuersystem liegt – als Ausdruck des Leistungsfähigkeitsprinzips – als Leitbild zwar die Form der direkten Steuer zugrunde; dieses kann aber durch lenkende, indirekte Steuern, die sich am Verursacherprinzip orientieren, ergänzt werden, solange nicht eine Systemumgestaltung zu fürchten ist. Es ist somit zulässig, die Energiesteuer verstärkt als (ökologische) Lenkungssteuer auszugestalten, bei der das Ziel der Einnahmenerzielung der Steuer gegenüber dem Lenkungszweck in den Hintergrund tritt (siehe auch § 3 Abs. 1 AO).

Bei der konkreten Ausgestaltung der Abgabe sind zudem die Grundrechte, insbesondere aus Art. 14 und 3 GG, zu beachten, wonach mit der Steuer keine unverhältnismäßige Belastung und keine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verbunden sein darf. Die CO₂-Komponente der Energiesteuer ist mit diesen Grundsätzen in Einklang zu bringen. Denkbar erscheint indes, dass hieraus eine zwingende Vermeidung einer „Doppelbelastung“ gefolgert werden kann, so dass u. U. auch aus rechtlichen Gründen eine Überschneidung der Energiesteuer mit dem Emissionshandel problematisch wäre. Das Gleichheitsgebot ist im Übrigen insbesondere bei den Ausnahmeregelungen zu beachten.

Fraglich ist darüber hinaus, ob es zulässig wäre, CO₂-Emissionen als Bemessungsgrundlage der Energiesteuer heranzuziehen. Grundsätzlich wäre einer Besteuerung der CO₂-Emissionen als solche als Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG wohl nicht möglich. Denn die CO₂-Emissionen stellen kein verbrauchssteuerfähiges Gut dar, da CO₂ nicht konsumiert, sondern emittiert wird. Würden die CO₂-Emissionen nun als Bemessungsgrundlage der Energiesteuer herangezogen werden, stellt sich die Frage, ob diese dadurch in eine unzulässige Emissionssteuer

³⁰⁰ Art. 74 Abs.1 Nr. 24 GG würde dem Bund nur ein paar Aspekte des Umweltschutzes in konkurrierender Sachgesetzgebung zuweisen.

12.03.2021

umgedeutet wird. Dagegen spricht allerdings, dass systematisch zwischen dem Gegenstand einer Steuer und der Bemessungsgrundlage zu unterscheiden ist. Im Falle der Berücksichtigung der CO₂-Emissionen im Rahmen der Bemessungsgrundlage der Energiesteuer wird der Steuergegenstand der Energiesteuer – Inverkehrbringen bestimmter steuerpflichtiger Energieerzeugnisse – nicht verändert. Dies spricht daher grundsätzlich dafür, dass es vergleichbar zur Kfz-Steuer auch im Rahmen der Energiesteuer möglich wäre, die CO₂-Emissionen der Energieerzeugnisse als Bemessungsgrundlage heranzuziehen.³⁰¹

4) Zulässigkeit einer Abgabe auf stark emittierende Fahrzeuge

Fraglich ist zunächst, ob die Einführung des Malus in Form einer nicht-steuerlichen Abgabe auf stark emittierende Fahrzeuge zulässig wäre. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind nicht-steuerliche Abgaben nur ausnahmsweise und in engen Grenzen zulässig. Denn das Prinzip des Steuerstaates verbietet es, Abgaben zu erheben, die die Steuertatbestände der Art. 105ff GG aushöhlen oder unterlaufen können.³⁰² Zur Gruppe der nach der Rechtsprechung des BVerfG zulässigen nicht-steuerlichen Abgaben gehören zunächst die **Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion**. Voraussetzung sind die Verfolgung eines Sachzwecks, Gruppenhomogenität, Gruppenverantwortung und eine gruppennützige Verwendung, also eine Verwendung, die der Gruppe der abgabenbelasteten Personen wieder zugutekommt.³⁰³ Dabei genügt es, wenn das Aufkommen überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.³⁰⁴ Vorliegend bestehen Zweifel an der Gruppennützigkeit der Maßnahme, soweit die Abgaben, die von Käufern von emissionsstarken Fahrzeugen verlangt werden, vollständig an die Käufer von Elektrofahrzeugen ausgeschüttet werden sollen. Die Gruppe der Abgabeverpflichteten würde nicht unmittelbar etwas von ihrer Abgabe zurückerhalten, sondern könnte erst beim nächsten Kauf eines emissionsarmen Fahrzeugs von einer Bonus-Zahlung profitieren. In der Regel geschieht das aber erst nach ein paar Jahren, wenn das Fahrzeug durch ein neueres ersetzt wird. Auch dass die Käufer emissionsstarker Fahrzeuge durch den Malus möglicherweise animiert werden, sich beim nächsten Autokauf für ein umweltfreundliches Fahrzeug zu entscheiden, scheint den Begriff der Gruppennützigkeit jedenfalls weit zu dehnen. Eine Einführung als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion kommt daher wohl nicht in Betracht. Fraglich ist, ob auch die Einführung als **Sonderabgabe mit Lenkungswirkung (sog. Lenkungs Sonderabgabe)** in Betracht

³⁰¹ So auch *Klinski/Keimeyer*, „Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz“, ZUR 2020, 342 (349).

³⁰² *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 105, Rn. 8.

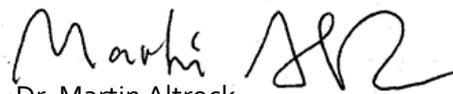
³⁰³ BVerfGE 55, 274; 67, 256; 82, 159; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 105, Rn. 9ff.

³⁰⁴ BVerfGE 67, 256, 278.

kommt. Dazu gehört zum Beispiel die Abgabe nach dem Schwerbehindertengesetz, die eine auf Verhaltenslenkung gerichtete Antriebs- und Sanktionsfunktion erfüllt, indem sie Arbeitgeber, die nicht die vorgeschriebene Zahl Schwerbehinderter beschäftigen, zum Ausgleich mit einer Abgabe belastet.³⁰⁵ Bei diesen bestehen weniger strenge Anforderungen an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit, da sie mangels Finanzierungszweck nicht mit dem Prinzip des Steuerstaates kollidieren. Daher sind die Anforderungen an die Kriterien der Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit weniger streng ausgestaltet.³⁰⁶ Von einer Lenkungsabgabe kann daher nur dann ausgegangen werden, wenn der Lenkungscharakter der Abgabe gegenüber dem Finanzierungszweck überwiegt. Diese werden dadurch gekennzeichnet, dass ihr Zweck nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe ist, sondern der Ausgleich einer Belastung, die sich aus einer primär zu erfüllenden rechtlichen Pflicht ergibt. Sie wird denjenigen auferlegt, die diese Pflicht – aus welchen Gründen auch immer – nicht erfüllen und soll damit auch zur Erfüllung der Pflicht anhalten.³⁰⁷ Ob eine Abgabe auf stark emittierende Fahrzeuge als Lenkungsabgabe umgesetzt werden kann, erscheint vor diesem Hintergrund als fraglich. Denn es ist nicht erkennbar, dass die Verringerung des Treibhausgasausstoßes eine rechtliche Pflicht darstellt, die unmittelbar die einzelnen Fahrzeugnutzer bindet. Zudem müsste die Abgabe, um einen Lenkungszweck zu entfalten, auch in einer beträchtlichen Höhe ausgestaltet sein. Dann stellt sich aber die Frage, ob weiterhin ausschließlich der Lenkungszweck oder nicht doch auch ein Finanzierungszweck entsteht. Auch eine Ausgestaltung als Lenkungsabgabe ist daher verfassungsrechtlich mit Risiken behaftet.



Prof. Christian Held
Rechtsanwalt



Dr. Martin Altrock
Rechtsanwalt



Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt

³⁰⁵ Ebd.

³⁰⁶ BVerfGE 67, 256, 278.

³⁰⁷ Ebd.