

Texte 60/02

Rechtsgutachten

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

Prof. Dr. Michael Rodi

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

Zusammenfassung

Zum Teilprojekt 1

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

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

§ 3 b KraftStG wird dem vom Gesetzgeber verfolgten Ziel, die Abgasemissionen im Straßenverkehr durch eine umweltorientierte Lenkungssteuer zu verringern, nur dann gerecht, wenn für die Gewährung der

befristeten Steuerbefreiung eine dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte verlangt wird (vgl. Abschnitt II, 2.2.).

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

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

Nach dem Wortlaut der Richtlinie 94/12/EG müssen die Pkw so konstruiert sein, dass sie die vorgegebenen Grenzwerte dauerhaft einhalten. Diese Anforderung wird als erfüllt angesehen, wenn die am Pkw gemessenen Abgasemissionswerte mit einem Verschlechterungsfaktor multipliziert werden und das Ergebnis die Grenzwerte unterschreitet (vgl. Anhang I, Punkt 5.1.1.2., Abschnitt 2 der Richtlinie 94/12/EG).

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

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

Die Richtlinie 94/12/EG kann nur in diesem Sinne ausgelegt werden, jede andere Interpretation würde zu Widersprüchen mit den Vor- und Nachfolgerichtlinien führen. So wird z.B. in der Nachfolgerichtlinie 98/69/EG ein

Prüfverfahren eingeführt, mit dem in Betrieb befindliche Fahrzeuge auf die spätere tatsächliche Einhaltung der Grenzwerte getestet werden (vgl. 2.4.2.2.). In der Richtlinie 91/441/EWG wird ein Dauerhaltbarkeitstest eingeführt, mit dem die emissionsmindernden Fahrzeugteile einem Testverfahren unterzogen werden, um damit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit das Unterschreiten der Grenzwerte während der gesamten Lebensdauer der Fahrzeuge sicherzustellen (vgl. 2.4.2.4.). In der Richtlinie 88/76/EWG wird die dauerhafte Einhaltung der Grenzwerte gefordert, ohne dass die hier problematische Vermutung durch die Anwendung der Verschlechterungsfaktoren schon enthalten ist (vgl. 2.4.2.5.).

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

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

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

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

Zum Teilprojekt 2

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

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

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

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

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

Alternativ können Fahrzeuge auch nach internationalen Regelungen der ECE (Economic Commisison for Europe) genehmigt werden. Nach ECE-Regelung Nr. 51 sind mit nur geringfügig abweichenden Detailregelungen die oben genannten Geräuscharten (mit Ausnahme des Abrollgeräusches) zu prüfen.

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

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

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

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

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

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

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

3. Teilfrage: Überschreiten der Grenzwerte (Abschnitt IV)

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

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

Über § 19 Abs. 2 Nr. 3 StVZO hinaus kann die Betriebsgenehmigung auch nach §§ 17 Abs. 1 StVZO in Verbindung mit §§ 19 und 49 StVZO entzogen werden, wenn das Fahrzeug die Grenzwerte für die Fahrgeräuschprüfung (§ 49 Abs. 2 StVZO) überschreitet oder hinsichtlich der Geräuschemissionen nicht dem Stand der Technik entspricht (§ 49 Abs. 1 StVZO).

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

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

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

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

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

Für die Annahme einer Zusicherung in den übrigen Fällen spricht, dass der Hersteller durch das Ausfüllen des Fahrzeugbriefs eine besondere Glaubwürdigkeit in Anspruch nimmt, während der Käufer, der diese Werte nicht nachprüfen kann, besonders schutzwürdig ist.

Sofern nicht bereits der Käufer erkennbar Wert auf die Fahrzeuggeräusche legt, ist für das Vorliegen einer Zusicherung entscheidend, ob die Geräusch-

emissionen im Rechtsverkehr als wesentliche Eigenschaft angesehen werden. Hier ist – angesichts der zunehmenden Sensibilität der Verbraucher für Geräuschemissionen – eine Tendenz der Rechtsprechung zu beobachten, diese Frage zu bejahen. Dieser Auslegung schließt sich das Gutachten an und sieht in den eingetragenen Emissionswerten eine zugesicherte Eigenschaft.

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

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

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

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

5. Teilfrage: Gesetzgebungsvorschläge (Abschnitt VI)

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

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

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

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

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

In Bezug auf die dauerhafte Einhaltung von Geräuschemissionswerten favorisiert das Gutachten ein „Stichprobenmodell“: Dabei werden einzelne

Fahrzeuge für eine umfangreichere Geräuschprüfung ausgewählt. Überschreitet ein Einzelfahrzeug die zulässigen Grenzwerte wegen fehlerhafter Wartung o. ä., kann gegen dessen Halter vorgegangen werden. Gleichzeitig liefern entsprechend ausgewählte Stichproben das nötige empirische Material, um über statistische Verfahren Konstruktionsschwächen des Fahrzeugtyps aufzudecken.