
Datum: 24.01.2018
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 6 K 12341/17
ECLI: ECLI:DE:VGD:2018:0124.6K12341.17.00

Schlagworte: Klagerechte von Umweltverbänden Vorhaben EG-Typgenehmigung Übereinstimmungsbescheinigung

Normen: § 42 Abs. 2 VwGO; § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG; Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention; Art. 47 Abs. 1 Grundrechte Charta; § 25 EGFV; § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO

Leitsätze:

1. Ein Umweltverband kann die Stilllegung eines einzelnen Kraftfahrzeugs, das möglicherweise gegen umweltrechtliche Vorschriften verstößt, nicht klageweise geltend machen; ihm fehlt insofern die Klagebefugnis.
2. Die straßenverkehrsrechtliche Einzelzulassung eines Fahrzeugs, das typgenehmigt ist, ist kein Vorhaben i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG dar.
3. Das UmwRG regelt die Klagerechte von Umweltverbänden, die von der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten unabhängig sind, abschließend. Eine Erweiterung dieser Klagerechte über die richterrechtlich geschaffene Figur der "prokuratorischen Rechtsstellung" kommt nach der UmwRG-Novelle 2017 nicht mehr in Betracht.
4. Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention i.V.m. Art. 47 Abs. 1 der Grundrechte Charta der Europäischen Union gebieten nicht, Umweltverbänden in Bezug auf die Stilllegung einzelner Kraftfahrzeuge Verbandsklagerechte einzuräumen, die über das UmwRG hinausgehen.
5. Die Beweiskraft einer für ein Fahrzeug erteilten Übereinstimmungsbescheinigung nach § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV

besteht, wenn in Bezug auf die ihr zugrunde liegende EG-Typgenehmigung nachträgliche Nebenbestimmungen gemäß § 25 Abs. 2 EG-FGV erlassen werden, die einen Fahrzeughersteller zu Nachrüstungen an bereits hergestellten Fahrzeugen verpflichten, solange fort, bis die zuständige Zulassungsbehörde abschließend festgestellt hat, dass die erforderliche Nachrüstung des Fahrzeugs unterblieben ist.

6. Die bereits werksseitige Abweichung serienmäßig hergestellter Fahrzeuge von der ihnen zugrunde liegenden EG-Typgenehmigung stellt keine Änderung nach § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO dar.

7. Fahrzeuge, die mit einem Diesel-Motor nach der sog. EURO-5-Norm ausgestattet sind, müssen die Emissionsgrenzwerte nach dem EU-Zulassungsrecht nur auf dem Rollenprüfstand erfüllen und nicht im Straßenbetrieb.

8. Fahrzeuge, die mit dem Motor EA 189 EU5 des W. -Konzerns ausgestattet sind, entsprechen seit den Nachrüstverlangen des Kraftfahrtbundesamtes vom 15. Oktober 2015 (sog. "Software-Update") den Zulassungsvorschriften. Das gilt nicht, wenn der Halter die verlangte Nachrüstung endgültig nicht umsetzt.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens, einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 2) und zu 3). Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1) trägt diese selbst.

Das Urteil ist für die Beklagte wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages vorläufig vollstreckbar, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Das Urteil ist für die Beigeladenen zu 2) und zu 3) hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

Die Revision unter Übergehung der Berufungsinstanz (Sprungrevision) wird zugelassen.

Tatbestand:

1

2

Der Kläger ist ein deutschlandweit tätiger, nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) anerkannter Umweltverband, dessen satzungsmäßiger Aufgabenbereich sich u.a. auf die Förderung der Reinhaltung der Luft sowie die Förderung der Einhaltung des nationalen, europäischen und internationalen Umweltrechts erstreckt (§ 2 Abs. 2 j) und k) der Satzung). Er begehrt die Unterbindung des Betriebs aller durch die Beklagte zugelassenen Kraftfahrzeuge, die von dem sog. Diesel-Abgasskandal betroffen und mit dem Motorenaggregat EA 189 EU5 des Volkswagen-Konzerns ausgestattet sind. Hierdurch soll die Belastung der Luft durch Stickoxid-Emissionen (NO_x-Emissionen) im Zuständigkeitsgebiet der Beklagten verringert werden.

Den Herstellern der betroffenen Fahrzeuge wurden im Hinblick auf Fahrzeuge mit dem Motorenaggregat EA 189 EU5 EG-Typgenehmigungen in Form von Gesamtfahrzeug- bzw. Systemgenehmigungen nach der Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-FGV) (damals i.V.m. der VO (EG) Nr. 692/2008 und der UN/ECE-Regelung Nr. 83) erteilt.

3

Zur Erlangung der Typgenehmigungen nach §§ 3 ff. EG-FGV werden zu genehmigende Kraftfahrzeuge bzw. Motoren u.a. daraufhin getestet, ob bei ihrem Betrieb die gesetzlich vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte eingehalten werden. Hierzu durchlaufen die jeweiligen Testfahrzeuge auf einem Rollenprüfstand einen gesetzlich vorgegebenen Testdurchlauf, der aus fünf synthetischen Fahrkurven besteht (sog. Neuer Europäischer Fahrzyklus (NEFZ)).

4

Nach Erteilung der Typgenehmigungen für die Dieselmotoren der Baureihe EA 189 EU5 wurde im Jahre 2015 bekannt, dass das Motorsteuergerät „ab Werk“ über zwei softwareseitig gesteuerte Betriebsmodi – den sog. Modus 1 und den Modus 0 – verfügt. Wird der Motor im Modus 1 betrieben, wird ein größerer Teil der Abgase aus dem Anlassbereich des Motors über ein Abgasrückführungsventil in den Ansaugtank des Motors zurückgeführt. Dort ersetzt das abgeführte Abgas einen Teil der Frischladung, die für den nächsten Verbrennungsprozess benötigt wird. Infolge der Abkühlung während des Verbrennungsprozesses bilden sich vergleichsweise geringere Stickoxide, sodass weniger NO_x-Emissionen entstehen als ohne die Abgasrückführung. In der Abstimmung des Modus 0 werden im Vergleich zum Modus 1 weniger Abgase in den Motor zurückgeführt, mit der Folge dass mehr NO_x-Emissionen entstehen als im Modus 1.

5

Die Software des Motorsteuergeräts ist derart programmiert, dass der Motor beim Starten zunächst immer im „sauberen“ Modus 1 läuft. In diesem Modus verbleibt er jedoch nur, wenn die Software der Motorsteuerung anhand verschiedener Kriterien wie etwa Wegstrecke, Geschwindigkeit und Beschleunigung erkennt, dass das Fahrzeug die Fahrkurve des NEFZ durchläuft. Erkennt die Software hingegen, dass das Fahrzeug die Fahrkurve des NEFZ verlässt, sich also nicht in einem Testverfahren auf dem Rollenprüfstand, sondern im normalen Fahrbetrieb im Straßenverkehr befindet, wird die Abstimmung des Modus 0 aktiviert. Nach dem Umschalten in den Modus 0 findet während des Betriebs des Fahrzeugs kein erneuter Wechsel in den Modus 1 statt. Dieser wird erst bei einem erneuten Start des Motors wieder aktiviert.

6

Das Kraftfahrt-Bundesamt (im Folgenden KBA) erließ gegenüber den Herstellern der betroffenen Fahrzeuge mit Bescheid vom 15. Oktober 2015 nachträgliche Nebenbestimmungen nach § 25 Abs. 2 EG-FGV zu den bereits erteilten Typgenehmigungen der Fahrzeuge mit dem Motorentyp EA 189 EU5. Es hielt die Umschaltlogik zwischen den Betriebsmodi des Motorsteuergeräts für eine unzulässige Abschaltvorrichtung im Sinne von

7

Art. 5 Abs. 2 Satz 1 der VO (EG) Nr. 715/2007 und ordnete an, die Abschaltvorrichtungen auch bei bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen zu entfernen und geeignete Maßnahmen zur Wiederherstellung der Vorschriftsmäßigkeit der Fahrzeuge, insbesondere der Emissionen durchzuführen. Für den Fall der Nichtdurchführung der angeordneten Maßnahmen drohte das KBA den Widerruf der EG-Typgenehmigungen an.

Die Anordnung wird derzeit umgesetzt. In Abstimmung mit dem KBA erhalten die betroffenen Fahrzeuge im Rahmen einer Rückrufaktion durch die Hersteller ein Software-Update, welches für die einzelnen betroffenen Fahrzeugtypen jeweils durch das KBA freigegeben wurde. Das Software-Update bewirkt, dass die Fahrzeuge im Straßenverkehr nur noch im Modus 1 betrieben werden, d.h. mit dem Abgasausstoß, der auf dem Prüfstand nach dem gesetzlichen NEFZ-Modus zur Einhaltung der Grenzwerte führt. Für Fahrzeuge mit 1,6 Liter-Motor ist außerdem der Einbau einer physischen Komponente in Form eines Luftleitgitters zur Strömungsstabilisierung des Frischluftmassenpfads vorgeschrieben. 8

Der Kläger ist der Ansicht, dass nicht sichergestellt sei, dass die betroffenen Fahrzeuge durch Vornahme des Software-Updates in einen rechtskonformen Zustand versetzt würden. Sie stoßen im Realverkehr weiterhin höhere NOx-Emissionen aus als zulässig. Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, wann die Rückrufaktion abgeschlossen sei, zumal für die Fahrzeughalter keine verbindliche Pflicht bestehe, dem Rückruf nachzukommen. 9

Der Kläger wandte sich daher am 13. April 2017 an die Beklagte und beantragte, festzustellen, dass die Betriebserlaubnis der durch die Beklagte zugelassenen Kraftfahrzeuge, die mit dem Motor des Typs EA 189 EU5 des W. -Konzerns ausgestattet sind, erloschen sei, der Betrieb der Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen untersagt und diese außer Betrieb zu setzen seien. Hilfsweise beantragte der Kläger, den Betrieb der Fahrzeuge durch Betriebsuntersagung und Anordnung der Außerbetriebsetzung zu unterbinden, weiter Hilfsweise, dem in alphabetischer Reihenfolge ersten Halter in dem von der Beklagten geführten Fahrzeugregister, der ein Fahrzeug mit dem Motor des Typs EA 189 EU5 des W. -Konzerns hält, gegenüber unter Anordnung der sofortigen Vollziehung den Betrieb des Fahrzeugs zu untersagen, das Fahrzeug außer Betrieb zu setzen und ihn zu verpflichten, die Zulassungsbescheinigung Teil I vorzulegen und die Kennzeichen des Fahrzeugs entstempeln zu lassen, sowie für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in angemessener Höhe anzudrohen. 10

Zur Begründung seiner Anträge führte er im Wesentlichen aus, dass die jeweilige Betriebserlaubnis der in Rede stehenden Fahrzeuge gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, Abs. 7 Straßenverkehrszulassungs-Ordnung (StVZO) erloschen sei. Nach der Vorschrift führten Änderungen an einem Fahrzeug zum Erlöschen der Betriebserlaubnis, wenn durch diese das Abgasverhalten des jeweiligen Fahrzeugs verschlechtert werde. Eine Änderung im Sinne der Vorschrift sei vorliegend gegeben. Hinsichtlich der Frage, ob ein Fahrzeug verändert worden sei, sei auf das Fahrzeug abzustellen, welches sich aus der Typgenehmigung einschließlich der Beschreibungsunterlagen ergebe. Die betroffenen Fahrzeuge entsprächen nicht diesem typgenehmigten Fahrzeug. Die in Rede stehende Abschaltvorrichtung sei in der Typgenehmigung nicht erwähnt. Sie sei auch in den Antragsunterlagen nicht enthalten, obwohl sie nach den Regelungen der VO (EG) Nr. 692/2008 in den Beschreibungsunterlagen des zu genehmigenden Fahrzeugtyps zwingend aufzuführen gewesen und als solche genehmigungsbedürftig gewesen sei. Dass es sich bei der betreffenden Software der Motorsteuerung um eine unzulässige Abschaltvorrichtung handele, die nicht durch die EG-Typgenehmigung legalisiert worden sei, sei auch durch das KBA – mit Bescheid vom 15. Oktober 2015 – bindend festgestellt worden. Das Abweichen der tatsächlich hergestellten 11

Fahrzeuge vom genehmigten Fahrzeugtyp stelle eine Änderung im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO dar. Diese führe vorliegend auch zu einer Verschlechterung des Abgasverhaltens des Fahrzeugs im Sinne der Vorschrift. Selbst wenn man davon ausginge, dass § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO nur nachträgliche Änderungen am Fahrzeug erfasse, sei die Regelung auf den vorliegenden Sachverhalt zumindest analog anzuwenden und die Betriebserlaubnis der Fahrzeuge erloschen.

Die einmal gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO erloschene Betriebsgenehmigung bzw. Typgenehmigung der betroffenen Fahrzeuge könne auch nicht durch die nachträgliche Beseitigung der Änderung (hier durch Durchführung der Rückrufaktion) wiederaufleben. Hierzu bedürfe es eines erneuten Genehmigungsverfahrens. Aufgrund des Erlöschens der Betriebserlaubnis dürften die Fahrzeuge gemäß § 19 Abs. 5 Satz 1 StVZO auf öffentlichen Straßen nicht mehr in Betrieb genommen werden. Des Weiteren sei ihr Betrieb gemäß § 5 Abs. 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) durch die Beklagte zu untersagen, da die Fahrzeuge nicht vorschriftsmäßig nach der FZV und der StVZO seien. Ungeachtet der Tatsache, dass sie nach § 19 Abs. 5 StVZO nicht in Betrieb genommen werden dürften, hätten sie entgegen § 3 Abs. 1 Satz 2 FZV von Anfang an keinem genehmigten Typ entsprochen. Da insofern auch die bei der Erstzulassung der Fahrzeuge vorzulegenden Übereinstimmungsbescheinigungen unrichtig seien, liege ferner auch ein Verstoß gegen § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV vor. Des Weiteren verstießen die Fahrzeuge gegen das Verbot unzulässiger Abschaltvorrichtungen aus Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007. Das der Behörde durch § 5 Abs. 1 FZV eingeräumte Ermessen sei vorliegend insbesondere aufgrund des gravierenden Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 715/2007 sowie der erheblichen gesundheitlichen Folgen von NOx-Emissionsgrenzwertüberschreitungen auf Null reduziert. Gemäß § 5 Abs. 2 FZV seien die Fahrzeuge ferner zwingend außer Betrieb zu setzen. 12

Die einschlägigen Regelungen der StVZO und der FZV jeweils i.V.m. den in Anhang I der VO (EG) Nr. 715/2007 festgelegten NOx-Emissionsgrenzwerten sowie Art. 5 Abs. 2 der Verordnung vermittelten ihm – dem Kläger – als anerkanntem Umweltverband aufgrund seines satzungsmäßigen Zwecks auch einen Anspruch auf die begehrten Feststellungen bzw. auf die hilfsweise beantragten Verfügungen. Hierzu trug der Kläger im Wesentlichen vor, dass die Regelungen insgesamt den Schutz der Luftqualität im Interesse der Gesundheit des Einzelnen bezweckten. Als anerkannter Umweltverband habe der Kläger daher aus einer prokuratorischen Rechtsstellung heraus einen Anspruch auf den behördlichen Vollzug der Vorschriften. 13

Die Beklagte kam dem Begehren des Klägers nicht nach. 14

Der Kläger hat daraufhin am 10. Juli 2017 Klage erhoben. Hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage führt er im Wesentlichen aus, dass er gemäß § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) in der Fassung vom 2. Juni 2017 klagebefugt sei. Nach § 2 Abs. 1 UmwRG sei eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische Vereinigung in Bezug auf Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG bzw. deren Unterlassen (Satz 2) klagebefugt, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Weitere Voraussetzung sei, dass die Vereinigung, sofern Entscheidungen bzw. deren Unterlassen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG betroffen seien, geltend mache, dass diese umweltbezogenen Rechtsvorschriften im Sinne von § 1 Abs. 4 UmwRG widersprüchen. Diese Voraussetzungen seien vorliegend erfüllt. 15

Die Weigerung der Beklagten, die Vorschriften des § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und 7 StVZO, § 5 FZV sowie der VO (EG) Nr. 715/2007 zu vollziehen, widerspreche 16

umweltbezogenen Vorschriften im Sinne von § 1 Abs. 4 UmwRG. Die einschlägigen Regelungen dienen dem Schutz der Luft als Umweltbestandteil nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 Umweltinformationsgesetz (UIG) vor übermäßigen Belastungen durch NOx-Emissionen. Gegenstand der Klage sei auch eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG, genauer nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG. Die straßenverkehrsrechtliche Einzelzulassung eines Fahrzeugs stelle einen Verwaltungsakt dar, durch den ein Vorhaben im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG zugelassen werde. Mithin handele es sich bei der vom Kläger begehrten Feststellung, dass die Betriebserlaubnis der betroffenen Fahrzeuge erloschen und ihr Betrieb untersagt sei, sowie bei der Außerbetriebsetzung der Fahrzeuge um Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen im Hinblick auf eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG.

Hierzu führt der Kläger im Wesentlichen aus, dass das Tatbestandsmerkmal der Zulassung eines Vorhabens in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG weit auszulegen sei, sodass auch die straßenverkehrsrechtliche Zulassung eines Kraftfahrzeugs von der Vorschrift umfasst sei. Der redaktionell missglückte Begriff des Vorhabens beschränke sich nicht auf Vorhaben im planungsrechtlichen Sinne. Ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG übernehme das UmwRG den planungsrechtlichen Vorhabenbegriff des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) gerade nicht, sondern „orientiere“ sich lediglich an diesem. Einen Verweis auf das UVPG enthalte § 1 Abs. 1 UmwRG – anders als beispielsweise § 1 Abs. 4 UmwRG, der ausdrücklich auf Normen des Umweltinformationsgesetzes (UIG) verweise, – nicht. Darüber hinaus zeigten die weiteren Ausführungen in der Gesetzesbegründung, dass sich der Gesetzgeber bei der Fassung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG von dem engen planungsrechtlichen Verständnis des Vorhabenbegriffs gelöst habe, indem hier erläuternd neben klassisch planungsrechtlichen Vorhaben auch fachbehördliche Zulassungsentscheidungen genannt würden, durch die gerade nicht in irgendeiner Weise in Natur und Landschaft eingegriffen werde. Maßgeblich für die Frage des Vorliegens eines Vorhabens sei ausweislich der Gesetzesbegründung „allein, ob für die Zulassungsentscheidung umweltbezogene Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts anzuwenden“ seien. Dies sei bei der straßenverkehrsrechtlichen Zulassung eines Kraftfahrzeugs der Fall. 17

Eine weite Auslegung des Begriffs „Vorhaben“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG gebiete ferner eine völkerrechtsfreundliche und unionsrechtskonforme Auslegung im Lichte von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention, welcher der Novellierung des UmwRG zugrunde gelegen habe. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit, dem insofern Verfassungsrang zukomme, diene als Auslegungshilfe, insbesondere auch für das einfache Recht. Er gebiete insoweit, die nationalen Gesetze nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entstehe. In der Gesetzesbegründung zur Novelle des UmwRG habe sich der Gesetzgeber ferner ausdrücklich zum Grundsatz der „Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes“ sowie zu dem im Völkerrecht anerkannten Gebot „Pacta sunt servanda“ bekannt. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber mit der Novellierung des UmwRG seine Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 AK ausweislich der Gesetzesbegründung vollständig umsetzen wollen. 18

Nach Art. 9 Abs. 3 AK habe jeder Vertragsstaat der Aarhus-Konvention sicherzustellen, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Ausgangspunkt der UmwRG-Novelle sei dabei ein weites 19

Verständnis des Gesetzgebers von Art. 9 Abs. 3 AK gewesen. Dieses entspreche nach Ansicht des Klägers der weiten Auslegung der Vorschrift, die das Compliance Committee der Aarhus-Konvention in ständiger Spruchpraxis vertrete. Danach seien die Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention gemäß Art. 9 Abs. 3 AK nicht lediglich dazu verpflichtet, Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz für Umweltschutzorganisationen in Bezug auf bestimmte umweltrelevante Vorhaben zu gewähren. Maßgeblich für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 9 Abs. 3 AK sei allein die Frage, ob ein Verstoß gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts geltend gemacht werde. Nach der Spruchpraxis des Compliance Committee würden von Art. 9 Abs. 3 AK auch Handlungen oder Unterlassungen abgedeckt, die möglicherweise gegen Bestimmungen beispielsweise in Bezug auf Stadtplanung, Umweltsteuern, Chemikalien- oder Abfallrecht, die Nutzung von natürlichen Ressourcen oder die Verschmutzung durch Schiffe verstießen, unabhängig davon, ob sich die entsprechende Bestimmung im Planungs-, Steuer- oder Seerecht fänden. Der Gesetzgeber habe jene Spruchpraxis des Compliance Committee zum Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK anerkannt, indem er sie in der Gesetzesbegründung wörtlich wiedergegeben habe (BT-Drs. 18/9526, S. 32). Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung belegten insgesamt, dass der Begriff des Vorhabens in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG weit auszulegen sei. Würde man § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 UmwRG hingegen so eng auslegen, dass ein Klagerecht nur in Bezug auf planungsrechtliche Vorhaben bestünde, wäre das von dem Gesetzgeber ausdrücklich genannte Beispiel der Verschmutzung durch Schiffe – wobei diese mit der durch Kraftfahrzeuge hervorgerufenen Verschmutzung vergleichbar sei – nicht erfasst. Eine solche Auslegung würde dem klar artikulierten gesetzgeberischen Willen zuwiderlaufen.

Des Weiteren wäre ein derartiges Auslegungsergebnis evident völkerrechtswidrig. Dies habe das Compliance Committee im Zweiten Fortschrittskontrollbericht zur Umsetzung der Entscheidung V/9h über Deutschlands Beachtung der Konventionspflichten vom 1. Februar 2017 im Hinblick auf den Entwurf zur UmwRG-Novelle bereits festgestellt und in seinem Abschlussbericht vom 2. August 2017 nochmals bestätigt. Darüber hinaus gebiete auch die Rechtsprechung des EuGH eine entsprechend weite Auslegung von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG. In den Urteilen „Slowakischer Braunbär“ (EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – C-240/09 –, Slg. 2011 I-01255) sowie „Protect“ (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 –) habe dieser festgehalten, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten das nationale Recht derart auszulegen hätten, dass es Umweltschutzorganisationen ermöglicht werde, alle aus Art. 9 Abs. 3 AK resultierenden Klagerechte wahrzunehmen. 20

Des Weiteren sei er – der Kläger – auch nach § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK klagebefugt. Art. 9 Abs. 3 AK sei unmittelbar anwendbar und vermittele ihm ein Klagerecht. Zwar habe der EuGH in seiner Entscheidung „Slowakischer Braunbär“ die unmittelbare Anwendbarkeit der Norm verneint. Zur Begründung habe er dabei jedoch auf den Vorbehalt des nationalen Gesetzgebers verwiesen, bestimmte Voraussetzungen der Anerkennung von Verbänden im innerstaatlichen Recht gesetzlich zu regeln. Dies sei nunmehr mit § 3 UmwRG geschehen, mit der Folge, dass das einzige unbestimmte Element in Art. 9 Abs. 3 AK, nämlich die Erfüllung etwaiger im innerstaatlichen Recht festgelegter Kriterien, durch den nationalen Gesetzgeber bestimmt worden sei. Der übrige Normgehalt von Art. 9 Abs. 3 AK sei demgegenüber hinreichend bestimmt und unbeding, so dass hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit der Vorschrift keine Bedenken mehr bestünden. Diesbezüglich regt der Kläger für den Fall, dass die Kammer Art. 9 Abs. 3 AK nicht für unmittelbar anwendbar halte, Vorlage zur Vorabentscheidung zum EuGH gemäß Art. 267 AEUV an. Hinsichtlich der nach den Anregungen des Klägers im Einzelnen vorzulegenden Frage sowie der weiter angeregten Vorlagen zur Vorabentscheidung durch den Kläger wird auf die 21

betreffenden Ausführungen in der Klageschrift Bezug genommen.

Darüber hinaus ist der Kläger der Ansicht, dass er nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgrund einer prokuratorischen Rechtsstellung über eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO verfüge. Als anerkannter Umweltverband könne er aus einer prokuratorischen Rechtsstellung heraus unionsrechtliche Umweltschutzbelange, die dem Schutz des Einzelnen dienen, gerichtlich geltend machen. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Grundsatzentscheidung zum Luftreinhalteplan Darmstadt (Urteil vom 9. März 2013 – 7 C 21/12 –, BVerwGE 147, 312) in Anknüpfung an die EuGH-Urteile „Slowakischer Braunbär“ und „Janecek“ (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 – C-237/07 –, Slg. 2008 I?06221) ausgeführt, dass Umweltverbänden nach Maßgabe interpretationsfähiger Vorschriften des nationalen Rechts ein möglichst weiter Zugang zu den Gerichten zu ermöglichen sei, um so die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts zu gewährleisten. Anerkannte Umweltverbände seien als unmittelbar betroffene juristische Personen gemäß § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO befugt, beispielsweise die Aufstellung eines zwingenden Vorschriften des Luftqualitätsrechts entsprechenden Luftreinhalteplans gemäß § 47 Abs. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) einzuklagen. Dass sich eine juristische Person nach dem herkömmlichen Begriffsverständnis des subjektiven Rechts eigentlich nicht auf den im Luftreinhalterecht bezweckten individuellen Gesundheitsschutz für natürliche Personen berufen könne, stünde dem nicht entgegen. Das Unionsrecht gebiete insofern eine Ausdehnung des Begriffs des subjektiven Rechts im Sinne einer Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten über die Geltendmachung individueller Rechtspositionen hinaus. § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO gewähre insofern – in unionsrechtskonformer Auslegung – anerkannten Umweltschutzverbänden die Rechtsmacht, sich im Bereich des Luftreinhalterechts fremde Interessen zum eigenen Anliegen zu machen.

22

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei auch nicht durch die Novelle des UmwRG überholt. Würde man die Regelungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 UmwRG enger auslegen als vorstehend dargestellt, hätte der Gesetzgeber mit der novellierten Regelung sein Ziel verfehlt, die Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK in nationales Recht umzusetzen. Infolgedessen sei es der Rechtsprechung nicht verwehrt, interpretationsfähige Vorschriften des Prozessrechts im Lichte von Art. 9 Abs. 3 AK völkerrechtsfreundlich und unionsrechtskonform so auszulegen, dass der Begriff der „eigenen Rechte“ in § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO auch die prokuratorische Rechtsstellung eines anerkannten Umweltverbandes erfasse. Gegen eine vermeintliche Sperrwirkung des novellierten UmwRG spreche auch, dass der deutsche Gesetzgeber bereits im Jahre 2006 davon ausgegangen sei, den Anforderungen von Art. 9 Abs. 3 AK vollständig zu genügen. Gleichwohl habe sich die Rechtsprechung dadurch nicht gehindert gesehen, den Begriff der „eigenen Rechte“ in § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO erweiternd auszulegen.

23

Die vorliegend einschlägigen Regelungen stellten darüber hinaus Rechtsvorschriften dar, die dem subjektivierten Umweltschutz dienen und die der Kläger prokuratorisch wahrnehmen könne. Die in Anhang I der VO (EG) Nr. 715/2007 festgelegten NOx-Emissionsgrenzwerten und das in Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 geregelte Verbot der Verwendung unzulässiger Abschaltvorrichtungen dienen der Luftreinhaltung und dem Gesundheitsschutz. Dabei komme ihnen nach den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 715/2007 sowie der Gesamtsystematik des unionsrechtlichen Konzepts zur Luftreinhaltung drittschützende Wirkung zu. Die Regelungen des § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und 7 StVZO sowie § 5 FZV dienen wiederum der Durchsetzung der maßgeblichen Bestimmungen der VO (EG) Nr. 715/2007. Denn gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, Abs. 7 StVZO erlösche eine auf einer Typgenehmigung beruhende Betriebserlaubnis, wenn Änderungen am Fahrzeug – die

24

beispielsweise auch in der Verwendung unzulässiger Abschaltvorrichtungen liegen könne – das Abgasverhalten verschlechterten. Weitere gesetzliche Folge sei die Untersagung des Betriebs des Fahrzeugs nach § 19 Abs. 5 StVZO sowie die Pflicht zur Außerbetriebsetzung nach § 5 Abs. 2 FZV. Aufgrund der damit insgesamt individualschützenden Wirkung der streitgegenständlichen Normen, könne der Kläger deren Einhaltung daher – prokuratorisch – gerichtlich durchsetzen.

Darüber hinaus erstreckte sich die prokuratorische Rechtsstellung anerkannter Umweltverbände nach den neuesten Entwicklungen der Rechtsprechung auch auf jede unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung sogar des objektiven Unionsumweltrechts. Nach einer Entscheidung des VGH München (Urteil vom 28. Juli 2016 – 14 N 15.1870 –) seien unbedingte und hinreichend genaue objektive Bestimmungen des Unionsumweltrechts stets als eigene Rechtspositionen eines anerkannten Umweltverbandes anzusehen, unabhängig davon, ob sich die betroffene Norm als individualschützend im Sinne der deutschen Schutznormtheorie qualifizieren lasse. Das OVG Saarland habe sich dem mit Urteil vom 10. Januar 2017 – 2 A 3/16 – angeschlossen. In diese Richtung gingen auch die Schlussanträge der Generalanwältin L. vom 30. Juni 2016 in der Rechtssache M. gegen P. – C-243/15 –, die der EuGH in der Sache durch Urteil vom 8. November 2016 bestätigt habe.

25

Des Weiteren bestünde ein Klagerecht nach der neuesten Rechtsprechung des EuGH nach Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCH). Der EuGH habe in seiner Entscheidung zu „Protect“ vom 20. Dezember 2017 – C 664/15 – ausgeführt, dass Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Abs. 1 GRCH die Mitgliedstaaten dazu verpflichte, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten. Einem Umweltverband müsse insofern die Möglichkeit eingeräumt werden, die Einhaltung auch allein objektiven Unionsumweltrechts klageweise vor Gericht geltend zu machen. Vorschriften des nationalen Prozessrechts, die die Zugangsmöglichkeiten zu Gericht regelten, seien nicht bloß so weit wie möglich im Lichte der Ziele des Art. 9 Abs. 3 AK auszulegen. Vielmehr müsse das nationale Verfahrensrecht, soweit es einer unionsrechtskonformen Auslegung nicht zugänglich sei, aus Gründen der praktischen Wirksamkeit (effet utile) unangewendet bleiben, wenn andernfalls der nach Art. 9 Abs. 3 AK und Art. 47 Abs. 1 GRCH gebotene Zugang zu Gericht nicht gewährleistet werden könne. Nach diesen vom EuGH entwickelten Grundsätzen müsse § 42 Abs. 2 VwGO für die vorliegende Klage unangewendet bleiben, sofern § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG und § 42 Abs. 2 VwGO nicht dahingehend ausgelegt werden könnten, dass dem Kläger hiernach ein Klagerecht eröffnet sei.

26

Darüber hinaus führt der Kläger aus, dass die Klage im Hauptantrag auch auf ein hinreichend konkretes, feststellungsfähiges Rechtsverhältnis gerichtet sei. Es sei insbesondere anerkannt, dass Gegenstand einer Feststellungsklage auch ein zwischen der Beklagten und einem Dritten bestehendes Rechtsverhältnis sein könne.

27

Hinsichtlich der Begründetheit der Klage wiederholt der Kläger im Wesentlichen seinen Vortrag zur Begründung der geltend gemachten Ansprüche aus dem Verwaltungsverfahren. Zur Frage der Anwendbarkeit von § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO auf Änderungen am Fahrzeug, die vor Auslieferung des Fahrzeugs vorgenommen werden, trägt er ergänzend vor, dass auch solche von der Vorschrift umfasst sein müssten, da Manipulationen durch Händler und Hersteller andernfalls gänzlich aus dem Anwendungsbereich der Norm herausfielen. Ein solches ungeschriebenes Herstellerprivileg könne § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO – anders als §

28

19 Abs. 6 StVZO – jedoch nicht entnommen werden. Des Weiteren trägt er vor, dass, sofern die Verwendung der Abschaltvorrichtung keine Änderung im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO darstellen sollte, eine Betriebserlaubnis für die betroffenen Fahrzeuge nach § 19 StVZO von Anfang an nicht entstanden sei. Voraussetzung für das Entstehen einer Betriebserlaubnis sei eine gültige (abstrakte) Typgenehmigung, die mithilfe einer Übereinstimmungsbescheinigung auf ein konkretes Fahrzeug bezogen werde („konkretisierte Typgenehmigung“/Betriebserlaubnis). Vorliegend sei die den Herstellern der betroffenen Fahrzeuge jeweils erteilte Typgenehmigung jedoch nach Art. 5 Nr. 10 der VO (EG) Nr. 692/2008 unwirksam geworden. Nach der Vorschrift verliere eine Typgenehmigung automatisch ihre Gültigkeit, wenn eine Änderung der Bauart von Systemen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten vorgenommen werde, welche zu einer Verschlechterung des Emissionsminderungssystems führten. Eine solche Änderung sei aufgrund des Abweichens der tatsächlich hergestellten Fahrzeuge vom typgenehmigten Fahrzeug gegeben. In der Folge habe den betroffenen Fahrzeugen zu keinem Zeitpunkt eine gültige Typgenehmigung zugrunde gelegen.

Der Kläger beantragt,

29

1. festzustellen, dass die Betriebserlaubnis der durch die Beklagte zugelassenen Kraftfahrzeuge, die mit dem Motor des Typs EA 189 EU5 des W. -Konzerns ausgestattet sind, erloschen und der Betrieb der Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen untersagt ist und dass diese Fahrzeuge außer Betrieb zu setzen sind,

30

2. hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, dem zum Zeitpunkt der Klageerhebung in alphabetischer Reihenfolge ersten Halter in dem von der Beklagten geführten Fahrzeugregister, der ein Fahrzeug mit der Typgenehmigungsnummer e1*207/46*0539 des W. -Konzerns hält, unter Anordnung der sofortigen Vollziehung den Betrieb des Fahrzeugs zu untersagen, das Fahrzeug außer Betrieb zu setzen und ihn zu verpflichten, die Zulassungsbescheinigung Teil I und die Kennzeichen des Fahrzeugs zur Entstempelung vorzulegen, sowie ein Zwangsgeld in angemessener Höhe anzudrohen.

31

Die Beklagte beantragt,

32

die Klage abzuweisen.

33

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass die Betriebserlaubnis der betroffenen Fahrzeuge nicht gemäß § 19 StVZO erloschen sei. Die Vorschrift sei auf die betroffenen Fahrzeuge nicht anwendbar, da sie sich lediglich auf eine einzelne für ein bestimmtes Fahrzeug erteilte Betriebserlaubnis beziehe. Die vorliegend betroffenen Fahrzeuge verfügten hingegen über eine allgemeine Betriebserlaubnis (ABE) gemäß § 20 StVZO, die durch das KBA erteilt werde. Eine Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der ABE sei der Zulassungsbehörde verwehrt.

34

Aus diesem Grunde könne auch dem auf die Untersagung des Betriebs der Fahrzeuge gerichteten Begehren des Klägers nicht entsprochen werden. Die Betriebsuntersagung setze vorliegend ebenfalls eine Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der erteilten ABE voraus. Es widerspräche jedoch dem Sinn und Zweck der Trennung der in § 19 StVZO (Betriebserlaubnis) und § 20 StVZO (ABE) geregelten Verfahren, wenn die Zulassungsbehörde im Rahmen der Untersagung des Betriebs eines Fahrzeugs die Umstände überprüfen würde, die bereits bei Erteilung der ABE durch das KBA geprüft worden seien.

35

Die Beigeladene zu 1) stellt keinen Antrag.

36

Sie rügt die Zulässigkeit der Klage. Hinsichtlich des Hauptantrags trägt sie im Wesentlichen vor, dass der Kläger nicht über die erforderliche Klagebefugnis verfüge. Er könne diese nicht auf § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 UmwRG stützen, da die Vorschriften des UmwRG für die vorliegende Klage nicht einschlägig seien. Die durch den Kläger zur Begründung der geltend gemachten Ansprüche angeführten zulassungsrechtlichen Vorschriften der StVZO sowie der FZV (jeweils i.V.m. Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 und den maßgeblichen NOx-Emissionsgrenzwerten) stellten keine umweltbezogenen Vorschriften im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6, Abs. 4 UmwRG dar. Die Vorschriften seien primär Verfahrensregelungen technischer Natur für das Prüfverfahren für Fahrzeuge. Dass sie mittelbar auch dem Umweltschutz zu Gute kämen, reiche nicht aus, um sie als „umweltbezogene“ Rechtsvorschriften ansehen zu können, aus denen eine Klagebefugnis für Umweltverbände erwachse. Darüber hinaus handele es sich bei den Verwaltungstätigkeiten im Bereich der Zulassung von Fahrzeugen auch nicht um die Zulassung von „Vorhaben“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG. Der Begriff „Vorhaben“ bezeichne auch im Umweltrecht die Errichtung und den Betrieb von Anlagen und nicht etwa einzelne behördliche Verwaltungsakte auf dem Gebiet der StVZO und der FZV. Dies lasse sich aus der Gesetzesbegründung zum Vorhabenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG entnehmen, in der der Gesetzgeber auf den Vorhabenbegriff des UVPG verwiesen habe. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus den vom Kläger in Bezug genommenen Äußerungen des Compliance Committee zur Aarhus-Konvention, die lediglich als Hinweis auf eine nach Ansicht des Compliance Committee politisch wünschenswerte Ausdehnung des Anwendungsbereichs des UmwRG zu verstehen seien, nicht hingegen als verbindliche Anforderungen.

37

Der Kläger sei auch nicht unter dem Blickwinkel einer prokuratorischen Rechtsstellung im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Ungeachtet der vielfältigen Zielrichtungen der VO (EG) Nr. 715/2007 wiesen die betroffenen Rechtsvorschriften einen rein technischen Charakter auf. Die im Anhang I der Verordnung geregelten NOx-Emissionsgrenzwerte seien zudem lediglich im Rahmen der Prüfstandbedingungen der NEFZ einzuhalten. § 25 EG-FGV, § 19 StVZO sowie § 5 FZV seien verfahrenstechnische Regelungen ohne umweltrechtlichen Gehalt. Vor diesem Hintergrund und in Ansehung der Tatsache, dass der Einhaltung der betreffenden Emissionsgrenzwerte bereits durch Beseitigung der „Umschaltlogik“ im Rahmen der stattfindenden Rückrufaktion Rechnung getragen werde, seien Rechtsverletzungen des Klägers nicht ersichtlich. Soweit der Kläger die Ansicht vertrete, er sei auch durch die bloße Geltendmachung einer möglichen Verletzung objektiver unionsrechtlicher Umweltvorschriften klageberechtigt, könne dem nicht gefolgt werden. Eine solche Ausweitung der Klagebefugnis von Umweltverbänden würde den Wortlaut des § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO überdehnen.

38

Des Weiteren stelle sich die Klage im Hauptantrag als unzulässig dar, da der von dem Kläger formulierte Feststellungsantrag kein hinreichend konkretisierbares Rechtsverhältnis bezeichne. Anhand des Kriteriums „Kraftfahrzeuge, die mit dem Motor des Typs EA 189 EU5 ausgestattet sind“ könne die Beklagte die von der Klage betroffenen Halter nicht ermitteln, da der Motortyp nach § 31 StVZO nicht zu den im Fahrzeugregister zu speichernden Daten gehöre. Zudem variere die Anzahl der durch die Beklagte zugelassenen Fahrzeuge täglich. Darüber hinaus verfüge der Kläger nicht über das erforderliche Feststellungsinteresse. Schließlich sei die erhobene Feststellungsklage gegenüber der vorliegend statthaften Verpflichtungsklage subsidiär.

39

40

Die Klage sei auch mit dem gestellten Hilfsantrag unzulässig. Dieser genüge nicht dem Bestimmtheitserfordernis des § 82 Abs. 1 VwGO, da die Beklagte den von dem Antrag betroffenen Halter nicht identifizieren könne. Darüber hinaus mangle es dem Kläger auch im Hinblick auf den Hilfsantrag an der erforderlichen Klagebefugnis.

Des Weiteren sei die Klage sowohl hinsichtlich des Haupt- als auch des Hilfsantrags unbegründet. Die Klage gehe von der unzutreffenden Annahme aus, dass einem Einzelfahrzeug eines Fahrzeugtyps, für den eine EG-Typgenehmigung erteilt worden sei, durch die Straßenverkehrszulassungsbehörde eine gesonderte Betriebserlaubnis erteilt werde. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Zulassungsbehörde prüfe bei der Zulassung eines solchen Einzelfahrzeugs nach § 3 Abs. 1 Satz 2 FZV lediglich, ob das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspreche. Dies sei gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV durch Vorlage einer Übereinstimmungsbescheinigung nachzuweisen. Die Übereinstimmungsbescheinigung, die durch den Hersteller ausgestellt werde, begründe – ähnlich einer öffentlichen Urkunde – Beweis für die Übereinstimmung des Fahrzeugs mit dem typgenehmigten Fahrzeug, bis zum Beweis ihrer Unrichtigkeit.

41

Werde bei einer bestehenden EG-Typgenehmigung nachträglich festgestellt, dass der genehmigte Fahrzeugtyp von Anfang an mit einer unzulässigen Abschaltvorrichtung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 ausgestattet gewesen sei, würden durch das KBA, wie vorliegend geschehen, gemäß § 25 Abs. 2 EG-FGV nachträglich Nebenbestimmungen gegenüber dem Hersteller erlassen, um einen vorschriftsgemäßen Zustand herzustellen. Einzelne Fahrzeuge seien hiervon nur mittelbar betroffen, indem mit Wirksamwerden der Nebenbestimmung die Unrichtigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung feststehe. Werde ein betroffenes Einzelfahrzeug jedoch entsprechend der Nebenbestimmungen nachgerüstet, liege auch wieder eine richtige Übereinstimmungsbescheinigung vor. Der Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 werde durch die Nachrüstung geheilt. Lediglich wenn ein Fahrzeug – trotz mehrfacher Aufforderung des Halters – nicht umgerüstet werde, stelle es sich als nicht mehr vorschriftsmäßig im Sinne von § 5 Abs. 1 FZV dar, mit der Folge, dass entsprechende Maßnahmen durch die Straßenverkehrszulassungsbehörde zu ergreifen seien.

42

Die zugrunde liegenden EG-Typgenehmigungen seien entgegen der Ansicht des Klägers auch nicht unwirksam geworden. Eine EG-Typgenehmigung beziehe sich immer auf einen abstrakten Fahrzeugtyp des Herstellers, nicht auf Einzelfahrzeuge. Die Bestandskraft einer solchen Typgenehmigung könne insofern durch Mängel an den daraufhin hergestellten Einzelfahrzeugen nicht berührt werden, da sie keinerlei Aussagen zu der Vorschriftsmäßigkeit der herzustellenden Einzelfahrzeuge treffe. Vorliegend seien die maßgeblichen Typgenehmigungen auch nicht nach § 7 EG-FGV oder nach allgemeinen Regelungen des Verwaltungsrechts unwirksam geworden. Auch die Regelung des Art. 5 Nr. 10 VO (EG) 692/2008, nach der eine Typgenehmigung aufgrund der Vornahme von Veränderungen, die zu einer Verschlechterung des Emissionsminderungssystems führten, unwirksam werde, sei entgegen der Ansicht des Klägers nicht einschlägig. Die Regelung stelle auf Änderungen ab, die zeitlich nach dem Erlass einer Typgenehmigung vorgenommen würden. Die in Rede stehende Abschaltvorrichtung sei demgegenüber eine von Anfang an bestehende Eigenschaft des genehmigten Fahrzeugtyps, die bereits während des EG-Typgenehmigungsverfahrens vorgelegen habe.

43

Die den Herstellern erteilten Typgenehmigungen könnten auch nicht in Bezug auf die einzelnen betroffenen Fahrzeuge im Zuständigkeitsbereich der Beklagten erlöschen. Der Kläger vermische insofern die zu trennenden Rechtskreise der an einen Hersteller

44

gerichteten Typgenehmigung gemäß EG-FGV sowie der an einen Fahrzeughalter gerichteten Betriebserlaubnis nach der StVZO. Entgegen der Annahme des Klägers existiere auch keine „konkretisierte“ EG-Typgenehmigung. Das Verbindungsstück zwischen Typgenehmigung und einem Einzelfahrzeug stelle vielmehr die Übereinstimmungsbescheinigung des Herstellers dar.

Des Weiteren stelle die Verwendung von Abschaltvorrichtungen bei den vorliegend betroffenen Fahrzeugen keine Änderung im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO dar, da die Vorschrift allein Änderungen am Fahrzeug erfasse, die nach Abschluss des Produktionsprozesses an einem Fahrzeug vorgenommen würden. Denn vor der Fertigung eines Fahrzeugs existiere kein Fahrzeug dessen Zustand verändert werden könne. Soweit der Kläger zur Begründung einer Änderung im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO einen Vergleich zwischen dem tatsächlich hergestellten Fahrzeug und dem in der Typgenehmigung beschriebenen Fahrzeug ziehe, welches nach Auffassung des Klägers allen gesetzlichen Bestimmungen entspreche, sei dies mit dem Wortlaut der Vorschrift nicht vereinbar.

45

Die Beigeladenen zu 2) und zu 3) beantragen,

46

die Klage abzuweisen.

47

Sie rügen ebenfalls die Zulässigkeit der Klage. Hierzu führen sie im Wesentlichen aus, dass die Klage weder im Haupt- noch im Hilfsantrag den Anforderungen des § 82 Abs. 1 VwGO genüge. Jeweils sei das Begehren der Klage nicht hinreichend im Sinne von § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO bezeichnet, da die von den begehrteten Feststellungen bzw. Verpflichtungen jeweilig betroffenen Halter anhand der durch den Kläger aufgestellten Kriterien nicht individualisierbar seien. In der Folge genügten sowohl der Haupt- als auch der Hilfsantrag der Klage auch nicht den nach § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO an die Bestimmtheit eines Klageantrags gestellten Anforderungen. Soweit der Kläger die Feststellung beantrage, dass der Betrieb der betroffenen Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen untersagt sei und dass diese Fahrzeuge außer Betrieb zu setzen seien, sei die Klage im Hauptantrag zudem gegenüber einer zu erhebenden Verpflichtungsklage subsidiär gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

48

Ferner fehle es dem Kläger an der sowohl für den Haupt- als auch für den Hilfsantrag erforderlichen Klagebefugnis. Er könne diese nicht aus § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6, Satz 2 UmwRG herleiten. Der Anwendungsbereich des UmwRG sei für die vorliegende Klage nicht eröffnet. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6, Satz 2 UmwRG erfasse die von dem Kläger begehrteten Maßnahmen nicht. Insbesondere stelle der von dem Kläger mit dem Hauptantrag gerügte, angeblich mangelhafte Vollzug von § 19 Abs. 2, Abs. 5 Satz 1, Abs. 7 StVZO sowie von § 5 Abs. 2 Satz 1 FZV kein Unterlassen einer Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahme zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen über ein Vorhaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG dar.

49

Die straßenverkehrsrechtliche Einzelzulassung eines Fahrzeugs sei kein Verwaltungsakt, durch den ein Vorhaben im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG zugelassen werde. Bereits im Gesetzgebungsverfahren sei zum Ausdruck gekommen, dass von dem Vorhabenbegriff Entscheidungen über Produktzulassungen nicht erfasst seien. Dies sei auch in der Literatur zum novellierten UmwRG allgemein anerkannt. Der Begriff des Vorhabens erfasse allein physische, ortsfeste und ortsspezifische Eingriffe in Natur und Landschaft durch Anlagen oder planerisches Handeln. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut. Im allgemeinen Sprachgebrauch sei der Begriff „Vorhaben“ auf planerische Maßnahmen bezogen. Planerisches Handeln beziehe sich in der Rechtsordnung jedoch in aller Regel auf

50

ortsfeste und ortsspezifische Maßnahmen und Objekte. Die straßenverkehrsrechtliche Zulassung eines Fahrzeugs unter den Begriff „Vorhaben“ zu fassen, sei vor diesem Hintergrund fernliegend. Dieses schon im Wortlaut angelegte Ergebnis werde ferner durch die Systematik des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG unterstützt, indem in Nr. 5 der Vorschrift auf „andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben“ Bezug genommen werde. Denn die in den Nr. 1 bis 2b genannten Vorhaben bezögen sich ausnahmslos auf ortsfeste Anlagen und ortsspezifische Eingriffe in Natur und Landschaft. Auch nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift sei die Einzelzulassung eines Fahrzeugs nicht unter den Vorhabenbegriff zu fassen, da von einem einzelnen Fahrzeug – im Vergleich zu den sonst in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG genannten Vorhaben, die in aller Regel aufgrund ihrer potenziellen Größe relevante Auswirkungen auf die Umwelt haben könnten – nur äußerst marginale Auswirkungen ausgingen.

Die Beschränkung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG auf Entscheidungen, die sich auf ortsfeste und ortsspezifische Eingriffe in Natur und Landschaft bezögen, entspreche auch dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers. Bereits im Gesetzgebungsverfahren sei die allgemein anerkannte und bekannte Beschränkung des Vorhabenbegriffs auf ortsfeste und ortsspezifische Objekte mehrfach ausdrücklich benannt worden. Dennoch habe der Gesetzgeber an dem Begriff festgehalten. Dass nach dem Willen des Gesetzgebers der Bereich der Zulassung der Herstellung und Inbetriebnahme von Kraftfahrzeugen nicht von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG umfasst sein solle, belegten des Weiteren die Ausführungen in der Gesetzesbegründung. Für die Definition des Begriffs „Vorhaben“ werde hier auf den Vorhabenbegriff des § 2 Abs. 2 UVPG a.F. (§ 2 Abs. 4 UVPG n.F.) verwiesen. Weiter werde ausgeführt, dass vom Vorhabenbegriff die Errichtung oder der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer anderen Anlage oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme erfasst sein könne. Hierunter falle die Zulassung eines Kraftfahrzeuges nicht. Dass der Gesetzgeber – wie der Kläger einwendet – sich lediglich am Vorhabenbegriff des UVPG „orientiert“ und nicht in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG auf das UVPG verwiesen habe, bedeute nicht, dass er den Begriff „Vorhaben“ nicht entsprechend dem Vorhabenbegriff des UVPG habe verstanden wissen wollen. Denn von einem entsprechenden Verweis im Gesetzestext selbst wäre auch die in § 2 Abs. 4 UVPG n.F. enthaltene Bezugnahme auf die Anlage 1 zum UVPG erfasst gewesen. Auf deren Inhalt habe der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG gerade nicht beschränken wollen. Soweit der Kläger aus dem in der Gesetzesbegründung enthaltenen Satz „maßgeblich für die Abgrenzung ist jeweils allein, ob für die Zulassungsentscheidung umweltbezogene Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts anzuwenden sind“ ableite, dass auch andere Zulassungsentscheidungen als Entscheidungen über ortsfeste und ortsspezifische Objekte erfasst seien, überzeuge dies nicht. Der Satz beziehe sich auf den vorangehenden Satz, nach dem etwa auch besondere Ausgestaltungen von fachrechtlichen Zulassungsentscheidungen in Form eines Verwaltungsaktes, wie etwa Teilgenehmigungen und Vorbescheide, vom Vorhabenbegriff erfasst sein könnten. Er könne – insbesondere in Ansehung der sonstigen Ausführungen in der Gesetzesbegründung – nicht dahingehend verstanden werden, dass unter den Vorhabenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG allgemein alle fachbehördlichen Zulassungsentscheidungen fielen, unabhängig von dem Zulassungsgegenstand.

51

Der insofern eindeutige Wille des Gesetzgebers dürfe auch nicht im Wege der Auslegung konterkariert werden. Insofern könne sich ein erweitertes Verständnis des Begriffs „Vorhaben“, nach dem etwa auch die Zulassung von Fahrzeugen erfasst wäre, auch nicht durch eine vermeintlich völkerrechtsfreundliche Auslegung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG im Lichte von Art. 9 Abs. 3 AK ergeben. Der EuGH habe in seiner Entscheidung

52

zum „Slowakischen Braunbären“ (EuGH, Urteil vom 8. März 2011 – C-240/09 –, Slg. 2011 I-01255) ausdrücklich festgestellt, dass die Regelung des Art. 9 Abs. 3 AK keine klaren und präzisen Verpflichtungen enthielte und einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedürfe. Der Gesetzgeber habe nunmehr in Umsetzung der Vorschrift eine bewusste Entscheidung dahingehend getroffen, dass sich die Regelung lediglich auf solche Fälle erstrecken solle, welche als „Vorhaben“ zu qualifizieren seien. Er habe den Anwendungsbereich des UmwRG daher entsprechend auf „Vorhaben“ begrenzt. Soweit der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung Äußerungen des Compliance Committee zur Aarhus-Konvention wörtlich zitiert habe, nach denen etwa auch die „Verschmutzung durch Schiffe“ unter Art. 9 Abs. 3 AK falle, ändere dies nichts an der Einschätzung, dass sich der vom Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG verwendete Vorhabenbegriff allein auf ortsfeste und ortsspezifische beziehe. Der Gesetzgeber habe die Äußerungen des Compliance Committee insofern nur darstellend wiedergegeben. Soweit der Kläger auf die Ausführungen des Compliance Committee im Bericht vom 31. Juli 2017 verweise, führe dies zu keinem anderen Ergebnis. Zum einen habe das Compliance Committee in dem genannten Bericht keineswegs festgestellt, dass ein Ausnehmen von Produktzulassungsentscheidungen für Kraftfahrzeuge einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 3 AK darstellen würde. Vielmehr habe es lediglich festgestellt, dass hierin ein Verstoß liegen könnte. Zum anderen wiesen die Entscheidungen des Compliance Committee keinen bindenden Charakter auf.

Ungeachtet der mangelnden Anwendbarkeit des UmwRG mache der Kläger zudem nicht wie von § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG vorausgesetzt die Verletzung umweltbezogener Vorschriften im Sinne von § 1 Abs. 4 UmwRG geltend. Nach § 1 Abs. 4 UmwRG seien umweltbezogene Rechtsvorschriften lediglich solche, die sich entweder auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG oder Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG bezögen. Die Regelung des Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007, auf die der Kläger sich berufe, sei in erster Linie eine technische Vorschrift zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt, was sich aus dem Wortlaut, der Kompetenzgrundlage (Art. 95 Abs. 1 EGV (heute Art. 114 Abs. 1 AEUV)) sowie aus den Erwägungsgründen der Verordnung und dem Gesamtzusammenhang des EG-Typgenehmigungsrechts ergebe. Dieses diene insgesamt primär dem Schutz des Binnenmarktes in Bezug auf den grenzüberschreitenden Handel mit Kraftfahrzeugen, während der Umweltschutz nach den EU-rechtlichen Vorgaben lediglich einen Sekundärzweck darstelle. Die Bestimmungen zu NOx-Emissionsgrenzwerten, die die Hersteller ausschließlich auf dem Rollenprüfstand im NEFZ einhalten müssten und die gerade nicht im realen Fahrbetrieb gälten, bezögen sich zudem nicht auf den Zustand von Umweltbestandteilen oder Faktoren im Sinne von § 2 Abs. 3 UIG. Denn die Abgas-Emissionen eines Fahrzeugs bezögen sich nur im realen Fahrbetrieb auf den Umweltbestandteil Luft nach § 2 Abs. 3 UIG bzw. könnten sich nur dann auf diesen auswirken. Auch die Regelungen der § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Abs. 5 Satz 1, Abs. 7 StVO sowie § 5 FZV seien nicht als umweltbezogene Vorschriften anzusehen, da sie als reine Verfahrensvorschriften keine materiellen Maßstäbe an das Emissionsverhalten eines Fahrzeugs – weder für den Rollenprüfstand noch für den realen Fahrbetrieb – stellten.

Die erforderliche Klagebefugnis könne der Kläger auch nicht aus § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6, Satz 2 UmwRG in analoger Anwendung herleiten. Es fehle insofern bereits an einer planwidrigen Regelungslücke, denn der Gesetzgeber habe den Anwendungsbereich des §§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und Nr. 6 UmwRG bewusst auf „Vorhaben“ beschränkt.

Des Weiteren sei der Kläger auch nicht nach Art. 9 Abs. 3 AK klagebefugt. Die Vorschrift wirke aufgrund des darin enthaltenen Ausgestaltungsvorbehaltes nicht unmittelbar. Dies sei bereits durch den EuGH und das BVerwG festgestellt worden. Auch könne, anders als der

Kläger meint, § 3 UmwRG nicht als Umsetzungsakt im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK gesehen werden.

Der Kläger sei auch nicht nach § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO klagebefugt. Entgegen der von ihm vertretenen Ansicht, könne der Kläger nicht aufgrund einer „prokuratorischen Rechtsstellung“ die vermeintliche Verletzung von Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 sowie der festgelegten NOx-Emissionsgrenzwerte als eigenes Recht geltend machen. Nach der Novelle des UmwRG bestehe für das Institut der prokuratorischen Rechtsstellung von Umweltverbänden kein Raum mehr. In der von dem Kläger benannten Entscheidung des BVerwG zum Luftreinhalteplan Darmstadt (Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12) habe das BVerwG auf diese Rechtsfigur „im Interesse des aus Art. 4 Abs. 4 EUV folgenden Effektivitätsgebots“ und in Ermangelung einer gesetzlichen Regelung zurückgegriffen, da eine „grundsätzliche Verneinung“ der Klagebefugnis von Umweltverbänden der Spruchpraxis des Compliance Committee der Aarhus-Konvention unvereinbar sei. Der Gesetzgeber habe die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden mit der UmwRG-Novelle 2017 nunmehr jedoch zur Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK im Sinne der vom Compliance Committee geforderten Nachbesserung weiter ausgebaut. In der Folge bestehe auch unionsrechtlich keine Notwendigkeit mehr, auf die systemfremde Figur der prokuratorischen Rechtsstellung zurückzugreifen. Zudem könne der Kläger, selbst wenn man – trotz der UmwRG-Novelle – auf die überholte Figur der prokuratorischen Rechtsstellung zurückgriffe, hieraus kein Klagerecht herleiten. Denn notwendige Voraussetzung hierfür wäre nach der genannten Entscheidung des BVerwG, dass eine natürliche Person im Hinblick auf die Einhaltung der Regelungen der VO (EG) Nr. 715/2007 über ein Klagerecht verfügte, welches der Kläger prokuratorisch wahrnehme. 56

Diese Voraussetzung sei vorliegend jedoch nicht erfüllt. Eine natürliche Person könne unter Berufung auf die Verletzung einer unionsrechtlichen Vorschrift eigene Rechte im Sinne von § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO nur geltend machen, wenn die Vorschrift nicht nur den öffentlichen Interessen, sondern auch den Individualinteressen Dritter zu dienen bestimmt sei, und wenn die Vorschrift die Person, die sich auf sie beruft, aufgrund besonderer Umstände in individualisierter Weise und in Abgrenzung von der Allgemeinheit betreffe. Eine herausgehobene Betroffenheit Einzelner im Sinne eines – in Abgrenzung zur Allgemeinheit – qualifizierten betroffenen Personenkreises könne durch die vermeintliche Verletzung der Vorschrift des Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 und der NOx-Emissionsgrenzwerte, die lediglich für den Rollenprüfstand und nicht den realen Fahrbetrieb gelten würden, jedoch nicht eintreten. Selbst wenn hingegen auf den Schadstoffausstoß eines Fahrzeugs im realen Fahrbetrieb abgestellt würde, handelte es sich hierbei um eine globale und diffuse Umweltbelastung, welche die gesamte Allgemeinheit gleichermaßen und nicht eine von dieser abgrenzbare Gruppe betreffe. Darüber hinaus dienten die Bestimmungen der VO (EG) Nr. 715/2007 nicht dem Schutz einzelner Personen, sondern als Teil der Regelungen zur EG-Typgenehmigung dem Schutz des Binnenmarktes. Auch die Regelungen der § 19 Abs. 5 und 7 StVZO sowie § 5 FZV vermittelten als bloße Verfahrensvorschriften, die inhaltlich keine materiellen Maßstäbe an das Emissionsverhalten von Fahrzeugen stellten, keinen Drittschutz. 57

Der Kläger könne sich zur Begründung seiner Klagebefugnis auch nicht auf die Entscheidung des VGH München (Urteil vom 28. Juli 2016 – 14 N 15.1870 –) berufen. Hier habe der VGH München bezogen auf § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in einer vereinzelt Entscheidung angenommen, dass eine anerkannte Naturschutzvereinigung im Lichte des Art. 9 Abs. 3 AK und infolge der ihr zustehenden prokuratorischen Rechtsstellung auch die mögliche Verletzung objektiver unionsrechtlicher Umweltvorschriften geltend machen könne. Eine 58

Orientierung an dieser Entscheidung sei aufgrund der Novelle des UmwRG nunmehr ausgeschlossen. Der Gesetzgeber habe deutlich gemacht, dass er mit der UmwRG-Novelle auf eine vollständige Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK abziele. Angesichts des klaren und eindeutigen Regelungswillens des Gesetzgebers bleibe kein Raum mehr für die durch den VGH München vorgenommene extensive Auslegung der Klagerechte von Umweltverbänden.

Schließlich könne sich der Kläger auch nicht auf Art. 47 Abs. 1 GRCH berufen. 59

Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Norm sei das Vorliegen von unionsrechtlich geschützten Rechten und Freiheiten. Art. 47 Abs. 1 GRCH setze voraus, dass der Kläger sich auf rechtlich anerkannte Interessen berufen könne, d.h. auf Vorschriften des Unionsrechts, die zumindest auch seinem Schutz dienen. Dies sei – in Ermangelung einer drittschützenden Wirkung der Regelungen der VO (EG) Nr. 715/2007 – nicht der Fall.

Neben der erforderlichen Klagebefugnis verfüge der Kläger zudem nicht über das nach § 43 Abs. 1 VwGO hinsichtlich des Hauptantrags erforderliche Feststellungsinteresse. 60

Des Weiteren stelle sich die Klage auch als unbegründet dar. Die betroffenen Fahrzeuge verfügten nicht wie in der Klage vorausgesetzt über eine „Betriebserlaubnis“, sondern über eine EG-Typgenehmigung. Diese sei streng von der Betriebserlaubnis nach nationalem Recht zu trennen. Anders als der Kläger meint, könne für ein Fahrzeug, das über eine solche Typgenehmigung verfüge, nicht zusätzlich eine „Betriebserlaubnis“ bestehen. Mangels Existenz einer Betriebserlaubnis für die betroffenen Fahrzeuge, könne diese auch nicht nach § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO erlöschen. Insofern sei auch der Betrieb der betroffenen Fahrzeuge nicht nach § 19 Abs. 5 und 7 StVZO untersagt. 61

Selbst wenn die vorliegend betroffenen Fahrzeuge über eine Betriebserlaubnis verfügten, sei diese jedoch nicht gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO erloschen, da die Vorschrift nur nachträgliche Änderungen an einem Fahrzeug erfasse. Maßgeblicher Referenzzeitpunkt sei der Abschluss des Produktionsvorgangs. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut und der systematischen Stellung der Norm und entspreche dem historischen Willen des Verordnungsgebers sowie der vorherrschenden Auslegung in Literatur und Rechtsprechung. Die mit dem Motor EA 189 EU5 ausgestatteten Fahrzeuge seien jedoch nach ihrer Herstellung nicht verändert worden, da sie bereits zuvor mit der Abschalteneinrichtung ausgestattet gewesen seien. 62

Auch der vom Kläger weiter vorgebrachten Begründung, die „Betriebserlaubnis“ der Fahrzeuge sei erloschen, da die den Herstellern erteilten Typgenehmigungen unwirksam seien, könne nicht gefolgt werden. Die streitgegenständlichen Fahrzeuge verfügten sämtlich über eine wirksame Typgenehmigung. Die Erteilung und das Fortbestehen einer EG-Typgenehmigung bestimme sich allein nach den Regelungen der EG-FGV, welche das Rechtsverhältnis zwischen Hersteller und der EG-Typgenehmigungsbehörde regle. Insofern seien die Typgenehmigungen mangels Anwendbarkeit der Vorschriften nicht nach § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, Abs. 7 StVZO erloschen, zumal auch eine nachträgliche Änderung der Fahrzeuge nicht vorliege. Ferner seien die Typgenehmigungen nicht wie der Kläger meint nach Art. 5 Abs. 10 der VO (EG) 692/2008 unwirksam. Der Kläger verkenne insoweit die Unterscheidung zwischen der Typgenehmigung für das Gesamtfahrzeug und der Emissionstypgenehmigung. Nur auf letztere beziehe sich Art. 5 Abs. 10 der VO (EG) 692/2008. Darüber hinaus seien die betreffenden Fahrzeuge nicht mit einer unzulässigen Abschalteneinrichtung ausgestattet. Auch die Ansicht des Klägers, die betreffenden Fahrzeuge hielten im Realverkehr die in der VO (EG) Nr. 715/2007 vorgeschriebenen NOx-Emissionsgrenzwerte nicht ein, treffe nicht zu, denn die Grenzwerte gälten lediglich im Prüfverfahren, und nicht für den realen Fahrbetrieb. 63

Des Weiteren lägen auch die Voraussetzungen einer Betriebsuntersagung nach § 5 Abs. 1 FZV nicht vor. Die Fahrzeuge seien entgegen der Ansicht des Klägers vorschriftsmäßig. Ihnen lägen wirksame Typgenehmigungen zugrunde hinsichtlich derer für die einzelnen Fahrzeuge auch gültige Übereinstimmungsbescheinigungen vorlägen, welche einen Rechtsschein für die Vorschriftsmäßigkeit der Fahrzeuge begründeten. Im Übrigen sei das der Beklagten durch § 5 Abs. 1 FZV eingeräumte Ermessen – eine Vorschriftswidrigkeit der Fahrzeuge unterstellt – nicht auf Null reduziert. Insbesondere könne die Beklagte den Haltern der betroffenen Fahrzeuge anstelle der Untersagung des Betriebs als milderer, gleich geeignetes Mittel eine Frist zur Beseitigung der unterstellten Vorschriftswidrigkeit setzen. Dass dieses Mittel nicht geeignet sein solle, sei nicht ersichtlich, da bis August 2017 bereits 89% aller betroffenen Fahrzeuge nachgerüstet worden seien. Da der Betrieb der Fahrzeuge weder nach § 19 Abs. 5 Satz 1 StVZO noch nach § 5 Abs. 1 FZV untersagt sei, seien sie auch nicht gemäß § 5 Abs. 2 FZV außer Betrieb zu setzen. 64

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen. 65

Entscheidungsgründe: 66

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist sowohl hinsichtlich des Hauptantrags (I.) als auch des Hilfsantrags (II.) unzulässig. Darüber hinaus ist sie auch insgesamt unbegründet (III. und IV.). 67

I. Der Hauptantrag ist unzulässig, da der Kläger nicht über die erforderliche Klagebefugnis verfügt (1.). Des Weiteren stellt sich die Feststellungsklage als unstatthaft dar (2.). 68

1. Der Kläger verfügt im Hinblick auf den Hauptantrag nicht über die analog § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis. 69

Zur Vermeidung von Popularklagen ist die Vorschrift des § 42 Abs. 2 VwGO über die Klagebefugnis auch auf die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO entsprechend anzuwenden. 70

Vgl. zur ständigen Rechtsprechung des BVerwG: Urteile vom 10. Juli 2001 – 1 C 35.00 –, juris Rn. 15; vom 26. November 2003 – 9 C 6.02 –, juris Rn. 28; vom 28. November 2007 – 9 C 10/07 –, Rn. 14 und vom 18. Dezember 2015 – 4 C 35/13 –, juris Rn. 51; weiter Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 42 Rn. 80; a.A. Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO (Stand: Juni 2017), § 42 Abs. 2 Rn. 23 ff.; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 374 m.w.N.; Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 42 Rn. 63. 71

Nach § 42 Abs. 2 VwGO analog ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, eine Klage nur zulässig, wenn der Kläger eine Verletzung in eigenen Rechten geltend macht. Eine andere gesetzliche Bestimmung im Sinne von § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO, aus der der Kläger eine Klagebefugnis herleiten kann, folgt weder aus § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 UmwRG (a), aus den Regelungen des UmwRG in analoger Anwendung (b) noch unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 AK (c). Ebenso wenig ist er gemäß § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO aus einer prokuratorischen Rechtsstellung heraus (d und e) noch nach Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Abs. 1 GRCH (f) klageberechtigt. 72

a) Die Klagebefugnis des Klägers ergibt sich nicht aus § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 UmwRG in der seit dem 2. Juni 2017 geltenden Fassung. Der sachliche Anwendungsbereich des UmwRG ist für die Klage nicht eröffnet. 73

§ 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG ermöglicht es nach § 3 UmwRG anerkannten Vereinigungen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO gegen Entscheidungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG einzulegen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. § 2 Abs. 1 UmwRG stellt insofern eine andere gesetzliche Bestimmung im Sinne von § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO dar.	74
Vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 401 f.; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I (Stand: Mai 2017), Vorb. UmwRG Rn. 1.	75
Der Kläger ist eine anerkannte Vereinigung im Sinne des § 3 UmwRG. Voraussetzung für ein auf § 2 Abs. 1 UmwRG gestütztes Klagerecht ist jedoch weiter, dass sich die Klage auf eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG bezieht.	76
Hieran fehlt es vorliegend. Die Voraussetzungen der hier einzig in Betracht kommenden rechtsbehelfsfähigen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 UmwRG sind nicht erfüllt. Anders als der Kläger meint, stellt die von ihm begehrte Feststellung, dass die Betriebserlaubnis der betroffenen Fahrzeuge erloschen und ihr Betrieb auf öffentlichen Straßen untersagt sei, sowie die Außerbetriebsetzung der Fahrzeuge bzw. deren Unterlassen keine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 i.V.m. Nr. 6, Satz 2 UmwRG dar.	77
Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG sind Entscheidungen, auf welche das UmwRG und somit das Klagerecht des § 2 Abs. 1 Anwendung findet, Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere als in den Nr. 1 bis 2b der Vorschrift genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden.	78
§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG erstreckt den Entscheidungsbegriff weiter auf Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG, sofern sie der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der europäischen Union dienen. Ebenfalls erfasst ist der Nichterlass solcher Verwaltungsakte (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG).	79
Ein Klagerecht auf Grundlage des UmwRG bestünde für den Kläger demnach allenfalls dann, wenn die straßenverkehrsrechtliche Zulassung der in Rede stehenden Fahrzeuge jeweils als Verwaltungsakt zu qualifizieren wäre, durch den ein Vorhaben im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG zugelassen würde, und die Feststellung des Erlöschens ihrer Betriebserlaubnis bzw. ihre Außerbetriebsetzung als Überwachungs- bzw. Aufsichtsmaßnahme nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG anzusehen wäre.	80
Dies ist jedoch nicht der Fall. Die straßenverkehrsrechtliche Zulassung eines Kraftfahrzeuges nach § 6 FZV ist kein Verwaltungsakt in Bezug auf ein Vorhaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG.	81
Erfasst vom Begriff des Vorhabens im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG sind lediglich planerische Maßnahmen, durch die physisch und in Bezug auf einen spezifischen Ort oder ein Gebiet unmittelbar in Natur und Landschaft eingegriffen wird. Nicht von der Vorschrift umfasst sind mangels spezifischen Ortsbezugs und mangels einer unmittelbaren Eingriffswirkung in Natur und Landschaft hingegen Produktzulassungen zum Verkehr bzw. die hier in Rede stehende Zulassung eines Kraftfahrzeugs.	82

Vgl. im Ergebnis VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –.

- Dieses Begriffsverständnis ergibt sich durch Auslegung der Norm. 84
- Maßgebend für die Auslegung ist dabei der in der Gesetzesvorschrift zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesvorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den die Vorschrift hineingestellt ist. Der subjektive Wille der gesetzgebenden Instanz ist dabei insoweit bedeutsam, als er auch im Gesetzestext selbst Niederschlag gefunden hat. 85
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. März 1987 – 3 C 39/85 –, juris Rn. 17; Beschluss vom 8. April 2004 – 2 B 28/04 –, juris Rn. 5 sowie Urteil vom 25. Januar 2017 – 9 C 30/15 –, juris Rn. 14. 86
- aa)** Bereits der hiernach zunächst zu betrachtende Wortlaut der Vorschrift deutet darauf hin, dass unter „Vorhaben“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG lediglich planerische Maßnahmen fallen, durch deren Verwirklichung physisch, ortsspezifisch und unmittelbar in Natur und Landschaft eingegriffen wird. 87
- Im natürlichen Sprachgebrauch beschreibt der Begriff „Vorhaben“ eine Absicht, einen Plan, ein Projekt, ein Unterfangen oder ein Unternehmen, 88
- vgl. Duden, Bedeutungswörterbuch, 3. Aufl. 2002, S. 1018; Duden, Synonymwörterbuch, 4. Aufl. 2007, S. 1023; Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 6. Aufl. 1997, S. 1333, 89
- d.h. im Allgemeinen ein planerisches Handeln. Nach diesem allgemeinen Begriffsverständnis sind Zulassungsentscheidungen in Bezug auf Produkte bzw. die hier in Rede stehende straßenverkehrsrechtliche Einzelzulassung eines Kraftfahrzeugs nicht unter den Begriff „Vorhaben“ zu fassen. 90
- Im juristischen Sprachgebrauch des öffentlichen Rechts verfügt der Begriff „Vorhaben“ zudem über einen im Vergleich zum allgemeinen Sprachgebrauch enger gefassten Bedeutungsgehalt. Als juristischer Begriff ist er planungsrechtlich geprägt und beschreibt in der Regel die Umsetzung einer planerischen Maßnahme, die – meist bezogen auf eine „Anlage“ – gegenständlich und ortsfest oder zumindest ortsspezifisch in Natur und Landschaft eingreift. Exemplarisch kann diesbezüglich der Vorhabenbegriff des § 29 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) herangezogen werden, nach dem unter einem Vorhaben die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer baulichen Anlage zu verstehen ist. In vergleichbarer Weise, d.h. ebenfalls zur Umschreibung einer planerischen und ortsbezogenen, wenn nicht sogar ortsfesten Maßnahme mit Eingriffswirkung in Natur und Landschaft, wird der Begriff des Vorhabens beispielsweise verwendet in § 10 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), §§ 17 ff. Bundesfernstraßengesetz (FStrG), § 7 Luftverkehrsgesetz (LuftVG), §§ 13 f. Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG), § 28 Personenbeförderungsgesetz (PBefG), § 43 Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), § 86 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG), § 35 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), § 20 StandortauswahlG (StandAG), § 2a Atomgesetz (AtG), § 8 BundeswaldG (BWaldG), § 2 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), § 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) und § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). 91
- Der Umstand, dass der Begriff „Vorhaben“ im juristischen Sprachgebrauch weit überwiegend in dem vorstehend dargestellten planungsrechtlichen Sinne verwendet wird (Ausnahmen 92

finden sich lediglich vereinzelt, beispielsweise in § 16 Abs. 6 Bundesstatistikgesetz (BstatG) oder in § 25 Abs. 1 Hochschulrahmengesetz (HRG) (jeweils in der Bedeutung eines Forschungsvorhabens)), legt es nahe, ihn auch im Bereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG entsprechend auszulegen.

bb) Für ein derartiges Begriffsverständnis spricht weiter eine Zusammenschau des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG mit den Regelungen der Nr. 1 bis 2b der Vorschrift. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG nimmt auf die Nr. 1 bis 2b insoweit ausdrücklich Bezug, als dass unter die Regelung der Nr. 5 Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge fallen sollen, durch welche „andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben“ zugelassen werden. 93

Dabei beschreiben auch die in den Nr. 1 bis 2b aufgeführten Vorhaben jeweils planerische Maßnahmen, die sich auf eine ortsfeste Anlage beziehen oder mit denen in sonstiger Hinsicht ortsspezifisch in Natur und Landschaft eingegriffen wird. 94

In § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG bezeichnet der Begriff „Vorhaben“ planerische Projekte, für die nach dem UVPG, nach der UVP-V Bergbau oder nach landesrechtlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann. 95
Umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig sind nach Anlage 1 des UVPG Vorhaben, die die Errichtung, den Betrieb sowie die Veränderung bestimmter größerer Industrieanlagen und Infrastrukturvorhaben sowie den Bau im Einzelnen aufgeführter sonstiger Anlagen betreffen und die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Nach der UVP-V Bergbau besteht eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für bergbauliche Maßnahmen, die gewisse Schwellenwerte erreichen, wie etwa die Gewinnung von Erdöl mit einem gewissen Fördervolumen (vgl. § 1 Nr. 2 UVP-V Bergbau).

Auch die in Nr. 2 der Vorschrift genannten Entscheidungen stehen jeweils im Zusammenhang mit einer ortsspezifischen planerischen Maßnahme und ihrer Umsetzung. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG sind immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für gewisse in der 4. BImSchV aufgeführte industrielle Anlagen (beispielsweise Kraftwerke mit einer Leistung von mindestens 50 MW, Steinbrüche oder bestimmte Anlagen zur Metallverarbeitung) und damit in Zusammenhang stehende nachträgliche Anordnungen umweltrechtsbehelfsfähig. Ebenfalls unter Nr. 2 der Vorschrift fallen wasserrechtliche Erlaubnisse, die mit einem Vorhaben im Sinne der Industrieemissions-Richtlinie (Richtlinie 2010/75/EU vom 24. November 2010) verbunden sind, sowie Planfeststellungsbeschlüsse für Abfalldeponien. 96

Ebenso verhält es sich mit den in Nr. 2a und 2b aufgeführten Entscheidungen, die wiederum planungsrechtliche, auf einen bestimmten Ort bzw. ein bestimmtes Gebiet bezogene Maßnahmen betreffen. 97

Da mit dem Begriff des Vorhabens in den Nr. 1 bis 2b der Vorschrift – entsprechend dem typischen juristischen Sprachgebrauch im öffentlichen Recht – jeweils planerische Maßnahmen umschrieben werden, durch die physisch und ortsfest bzw. ortsspezifisch unmittelbar in Natur und Landschaft eingegriffen wird, deutet die erneute Verwendung des Begriffs in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG darauf hin, dass hierunter solche Maßnahmen zu fassen sind, die dem Grunde nach mit denen der Nr. 1 bis 2b vergleichbar sind. 98
Anhaltspunkte für ein hiervon grundlegend abweichendes Verständnis des Begriffs „Vorhaben“ in Nr. 5 der Vorschrift sind demgegenüber nicht ersichtlich, zumal die Regelung der Nr. 5 auf die der Nr. 1 bis 2b ausdrücklich Bezug nimmt.

cc) Für ein dem typischen juristischen Sprachgebrauch im öffentlichen Recht entsprechendes Verständnis des Begriffs „Vorhaben“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG spricht ferner dessen 99

systematisch-teleologische Betrachtung.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG definiert den sachlichen Anwendungsbereich des UmwRG. Die zentrale Vorschrift des Gesetzes stellt § 2 UmwRG dar, nach dem sich anerkannte Vereinigungen auf besondere Klagerechte auf dem Gebiet des Umweltrechts berufen können. Wie bereits dargelegt, sind diese Klagerechte von der Geltendmachung einer Verletzung in eigenen Rechten unabhängig. Sie stellen damit Ausnahmegesetze zu dem in erster Linie auf den Individualrechtsschutz gerichteten (vgl. Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG)) deutschen Verwaltungsrechtssystem dar. 100

Vgl. BVerwG, Urteile vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 18 und vom 18. Dezember 2015 – 4 C 35/13 –, juris Rn. 62. 101

Die besonderen umweltspezifischen Klagerechte des UmwRG wurden im Jahre 2006 – mit dem Ziel der Umsetzung der durch Art. 9 Abs. 2 und 4 AK und durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 gestellten Anforderungen an Rechtsschutzmöglichkeiten im Bereich des Umweltrechts – vor dem Hintergrund geschaffen, dass das allgemeine Verwaltungsprozessrecht auf die Durchsetzung subjektiver Rechte zugeschnitten ist (siehe §§ 42 Abs. 2 2. Hs., 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und große Teile des Umweltrechts mangels personalen Bezugs keine subjektiven Rechte verleihen. 102

Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, S. 166 ff.; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I (Stand: Mai 2017), Vorb. UmwRG Rn. 3 ff. 103

Seit seinem Inkrafttreten im Jahre 2006 wurde neben einer inhaltlichen Stärkung der Klagerechte des UmwRG, die anfangs auf die Rüge der Verletzung drittschützender Normen beschränkt waren (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG in der Fassung vom 15. Dezember 2006), der Anwendungsbereich des UmwRG durch mehrere Novellen stetig erweitert und erstreckt sich nunmehr auf einen im Vergleich zur anfänglichen Fassung deutlich weiter gefassten Bereich umweltrelevanter Entscheidungen. 104

Vgl. zur Entwicklung des UmwRG insgesamt Schlacke, Die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – EuGH ante portas?, ZUR 2013, 195 ff.; dies., Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905 ff.; Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, S. 166 ff. 105

Die fortbestehende Regelungstechnik des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG zeigt jedoch, dass sich die besonderen Klagerechte des UmwRG weiterhin nicht auf jegliche umweltbezogene Behördenentscheidungen beziehen. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG listet diejenigen Entscheidungen auf, für die der Anwendungsbereich des UmwRG sachlich eröffnet ist, wobei diese Aufzählung als abschließend zu verstehen ist. 106

Vgl. zur Abgeschlossenheit der Aufzählung VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –; Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905, 908 sowie zu § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG a.F. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 –, juris Rn. 31; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I (Stand: Mai 2017), § 1 UmwRG Rn. 5. 107

Die Regelungen des UmwRG stellen demnach weiterhin Ausnahmegesetze im deutschen Verwaltungsrechtssystem dar. 108

Besonders vor dem Hintergrund, dass der von dem Gesetzgeber zur Umgrenzung des Anwendungsbereichs von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG gewählte Begriff „Vorhaben“ im öffentlich-rechtlichen Sprachgebrauch über einen typischen Bedeutungsgehalt verfügt, spricht dieser Ausnahmecharakter der Regelungen des UmwRG für eine „enge“, d.h. dem typischen juristischen Sprachgebrauch entsprechende Auslegung des Begriffs, nach der hierunter lediglich Vorhaben im planungsrechtlichen Sinne fallen. Anhaltspunkte, die für eine von diesem tradierten Verständnis abweichende, weiterreichende Auslegung sprächen, nach welcher sich der Anwendungsbereich des UmwRG auf Produktzulassungen beziehen würde, sind demgegenüber nicht ersichtlich.

Des Weiteren sprechen bei teleologisch-systematischer Betrachtung auch die weiteren Regelungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG gegen eine derart weite Auslegung des Begriffs „Vorhaben“. Insbesondere den in Nr. 1 bis 2b genannten und in Nr. 5 in Bezug genommenen Entscheidungen ist gemein, dass sie sämtlich Maßnahmen betreffen, die aufgrund ihres typischerweise großen Ausmaßes bzw. ihrer Reichweite als besonders umweltrelevant zu qualifizieren sind. Hinsichtlich dieser Entscheidungen besteht regelmäßig ein – durch Umweltverbände artikuliertes – besonderes Umweltschutzinteresse der Allgemeinheit. 110

Im Vergleich zu den in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG genannten Vorhaben weisen Produktzulassungsentscheidungen – zumindest in Gestalt der hier in Rede stehenden straßenverkehrsrechtlichen Einzelzulassung eines Kraftfahrzeugs – demgegenüber lediglich geringfügige Auswirkungen auf die Umwelt auf. Insofern besteht zumindest im Hinblick auf die straßenverkehrsrechtliche Einzelzulassung von Kraftfahrzeugen kein derartiges Umweltschutzinteresse der Allgemeinheit, welches mit den bei den in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 2b UmwRG genannten Entscheidungen bestehenden Schutzinteressen hinreichend vergleichbar wäre. 111

Dass sich die vorliegende Klage auf eine Vielzahl von Einzelzulassung von Kraftfahrzeugen bezieht, hinsichtlich derer bzw. ihrer Außerbetriebsetzung ein größeres Umweltschutzinteresse bestehen mag, vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. Ist die straßenverkehrsrechtliche Einzelzulassung eines Kraftfahrzeugs nach dem Vorstehenden nicht unter den Begriff des Vorhabens zu fassen, kann aufgrund der bloßen Kumulation der vorliegend betroffenen Einzelzulassungen verschiedener Kraftfahrzeuge nicht darauf geschlossen werden, es handele sich bei diesen in ihrer Gesamtheit um ein Vorhaben im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG. Dies gilt besonders, da jede einzelne straßenverkehrsrechtliche Zulassung eines Kraftfahrzeugs – auch wenn durch die zuständige Zulassungsbehörde mehrere Kraftfahrzeuge mit gleicher Typgenehmigung zugelassen werden – jeweils eine selbstständige Entscheidung der Zulassungsbehörde gegenüber dem Halter darstellt. Denkbar wäre allenfalls, die Typgenehmigung als „Vorhaben“ anzusehen, weil sie eine unbestimmte Vielzahl von Fahrzeugen betrifft. 112

Dies im Ergebnis verneinend: VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –. 113

Die Typgenehmigungen der Fahrzeuge sind hier aber nicht streitgegenständlich. 114

dd) Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift steht der gefundenen Auslegung des Vorhabenbegriffs des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG nicht entgegen. Vielmehr bestätigt sie sie. 115

Dabei sind Gesetzesmaterialien bei der Auslegung einer Norm lediglich unterstützend und insgesamt nur insofern heranzuziehen, als sie auf einen objektiven Gesetzesinhalt schließen lassen. Der sog. Wille des Gesetzgebers bzw. der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten 116

kann hiernach bei der Interpretation nur insoweit berücksichtigt werden, als er auch im Text Niederschlag gefunden hat. Die subjektiven Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen können demnach nicht über eine Heranziehung der Gesetzesmaterialien dem objektiven Gesetzesinhalt gleichgesetzt werden.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 1983 – 2 BvE 1/83 –, juris Rn. 128 m.w.N. sowie Kammerbeschluss vom 31. März 2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn. 63 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2017 – 9 C 30/15 –, juris Rn. 14. 117

Sowohl die Materialien des Gesetzgebungsprozesses als auch die Ausführungen des Gesetzgebers in der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG lassen darauf schließen, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG auf Vorhaben im planungsrechtlichen Sinne beschränken wollte und insofern von einem Redaktionsversehen des Gesetzgebers nicht ausgegangen werden kann. 118

Dass sich der Gesetzgeber bei der Fassung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG der planungsrechtlichen Prägung des Begriffs „Vorhaben“ bewusst war und das Tatbestandsmerkmal des Vorhabens in Kenntnis dessen aufgestellt hat, dass hierdurch der Bereich der Produktzulassungsentscheidungen aus dem Anwendungsbereich des UmwRG ausgeklammert wird, lässt sich den Materialien des Gesetzgebungsprozesses entnehmen. 119

Die planungsrechtliche Prägung des Vorhabensbegriffs wurde im Gesetzgebungsverfahren frühzeitig erörtert. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass durch die Verwendung des Begriffs „Vorhaben“ zur Bestimmung des Anwendungsbereichs des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG der Bereich der Produktzulassungsentscheidungen von der Vorschrift nicht erfasst wäre. 120

Konkret wurde dies im Rahmen der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit in dessen 91. Sitzung am 26. September 2016 durch den Sachverständigen Prof. Dr. L1. kritisiert, indem hinsichtlich des Begriffs „Vorhaben“ bemängelt wurde: 121

„Das Gleiche gilt für die Beschränkung auf sogenannte Vorhaben in der Nummer 5. Die Juristen wissen, was damit gemeint ist – nämlich der gesamte Produktgenehmigungsbereich bliebe außen vor; z.B. illegale Produkte, die aus China in den Verkehr gebracht werden, die hier im Markt dann letztlich vertrieben werden. Der BGH hat in der vergangenen Woche entschieden, dass Verbraucherschutzverbände z.B. bei Energiesparlampen, die zu viel Quecksilber enthalten, ein Klagerecht haben. Nur, das ist ein genuines Umweltrechtsproblem, dieses Recht müssen natürlich auch die Umweltverbände haben, es wird ihnen nach der bisherigen Formulierung des Gesetzesentwurfs genommen.“ 122

Vgl. Wortprotokoll der 91. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Protokoll Nr. 18/91 S. 6. 123

Jene Kritik findet sich auch in der schriftlichen Stellungnahme von Prof. Dr. L1. vom 14. September 2016 zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzesentwurf BT?Drs. 18/9526. Hier heißt es: 124

„Der Begriff des Vorhabens folgt der Systematik des UVPG und ist in diesem Zusammenhang zu eng. Die Anfechtung der Genehmigung von Produkten, die unter Verstoß gegen Umweltrechtsvorschriften hergestellt werden, würde nicht unter den Gesetzeswortlaut fallen.“ 125

Vgl. Ausschussdrucksache 18(16)417-A.

Des Weiteren wurde in der schriftlichen Stellungnahme der Sachverständigen Frau Univ.-Prof. Dr. T. , Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Münster, vom 21. September 2016 zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzesentwurf BT-Drs. 18/9526 aufgezeigt: 127

„Schließlich fehlt der gesamte Produktbereich, der vom Entscheidungsbegriff des § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG-E nicht erfasst wird. So werden zukünftig Verwaltungsakte, die die Zulassung von Produkten betreffen, wie z.B. Kraftfahrzeuge, nach wie vor nicht mittels eines Umwelt-Rechtsbehelfs überprüfbar sein, obwohl sie einen Umweltbezug aufweisen.“ 128

Vgl. Ausschussdrucksache 18(16)417-C. 129

Darüber hinaus wird in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) vom 26. April 2016 aufgeführt, dass es nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen europäisches Recht verstoße, wenn so genannte Vorhaben wie etwa Flugroutenfestlegung, Produktgenehmigungen oder Raumordnungspläne gerichtlich nicht überprüfbar sein sollten. 130

Vgl. BT-Drs. 18/12146, S. 14. 131

Schließlich wurde die Beschränkung des Anwendungsbereichs von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG auf „Vorhaben“ durch das Compliance Committee der Aarhus-Konvention bereits im Zweiten Fortschrittskontrollbericht zur Umsetzung der Entscheidung V/9h über Deutschlands Beachtung der Konventionspflichten vom 1. Februar 2017 speziell im Zusammenhang mit den – nicht erfassten – Emissionen durch Kraftfahrzeuge problematisiert. 132

Vgl. Second progress review of the implementation of decision V/9h on compliance by Germany with its obligations under the Convention vom 1. Februar 2017, Rn. 47, abrufbar unter: 133

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9h_Germany/Second_progre

Dass der Gesetzgeber trotz der frühzeitig geübten Kritik am planungsrechtlich geprägten Begriff des Vorhabens festgehalten hat, zeigt, dass es seinem subjektiven Willen entsprach, den Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG auf Vorhaben im planungsrechtlichen Sinne zu beschränken und gleichzeitig den Bereich der Produktzulassungsentscheidungen auszuklammern. 134

Hierauf weisen ferner die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG hin. Hier heißt es: 135

„Der Begriff des Vorhabens orientiert sich an der Begriffsbestimmung von § 2 Abs. 2 UVPG [Anmerkung des Gerichts: diese entspricht im Wesentlichen § 2 Abs. 4 UVPG in der Fassung vom 29. November 2017], allerdings ohne die Bezugnahme auf die Anlage 1 zum UVPG. Erfasst sein kann daher die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer anderen Anlage oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie jeweils deren Änderung bzw. Erweiterung. Ebenso werden besondere Ausgestaltungen von fachrechtlichen Zulassungsentscheidungen in Form eines Verwaltungsaktes, wie beispielsweise Teilgenehmigungen oder Vorbescheide, erfasst. Maßgeblich für die Abgrenzung ist jeweils allein, ob für die Zulassungsentscheidung umweltbezogene Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts anzuwenden sind.“ 136

- Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 36. 137
- Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zeigen, dass nach dem Willen des historischen Gesetzgebers bei der Bestimmung des Merkmals „Vorhaben“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG der Vorhabenbegriff des § 2 Abs. 4 UVPG heranzuziehen ist – mit der Ausnahme, dass alle dem abstrakten Vorhabenbegriff des UVPG unterfallenden Maßnahmen als Vorhaben nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG anzusehen sind, und nicht bloß solche, die in Anlage 1 des UVPG aufgeführt sind. 138
- Vgl. im Ergebnis Michl, Die Umweltverbandsklage nach dem Regierungsentwurf zur Anpassung des UmwRG an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, NuR (2016) 38, 543, 546; Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905, 908. 139
- Neben der ausdrücklichen Bezugnahme auf § 2 Abs. 4 UVPG wird dies durch die weiteren Erläuterungen in der Gesetzesbegründung verdeutlicht, nach denen ein Vorhaben „die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer anderen Anlage oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie jeweils deren Änderung bzw. Erweiterung“ sein kann. Diese erläuternde Aufzählung entspricht im Wesentlichen § 2 Abs. 4 UVPG. 140
- Nach dem hiernach heranzuziehenden § 2 Abs. 4 UVPG ist ein Vorhaben [nach Maßgabe der Anlage 1 zum UVPG] die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer sonstigen Anlage oder die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie die Änderung, einschließlich der Erweiterung, der genannten Anlagen und Maßnahmen. 141
- Zwar wird durch § 2 Abs. 4 UVPG nicht definiert, was unter einer technischen oder sonstigen Anlage bzw. unter einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme zu verstehen ist. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass keine einheitlichen umweltrechtlichen Begriffe, insbesondere kein einheitlicher Anlagenbegriff, existiert. Hieraus folgt, dass dem UVPG auch kein selbstständiger Vorhabenbegriff zugrunde liegt. Vielmehr wird zur Ermittlung, ob eine Maßnahme ein Vorhaben im Sinne des § 2 Abs. 4 UVPG darstellt, auf den jeweiligen fachgesetzlichen Anlagenbegriff abgestellt. 142
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. August 2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 34; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 28. Oktober 2014, – 1 MB 5/13 –, juris Rn. 18; Appold, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, Kommentar, 4. Aufl. 2012, § 2 UVPG Rn. 75 f. 143
- Trotz des Fehlens eines selbstständigen, im UVPG umfassend geregelten Vorhabensbegriffs ist jedoch auch die in § 2 Abs. 4 UVPG enthaltene Definition planungsrechtlich geprägt und zielt – bei Berücksichtigung des jeweilig einschlägigen Fachrechts – ebenfalls auf planerische Maßnahmen ab, durch die physisch und ortsspezifisch in Natur und Landschaft eingegriffen wird. Dies zeigt sich neben der Anknüpfung an den Begriff der Anlage, der sich – wie auch der Begriff des Vorhabens selbst – zuvörderst im Bau- und Fachplanungsrecht findet, durch die Anknüpfung an „sonstige in Natur und Landschaft eingreifende Maßnahmen“. Zwar enthält § 2 Abs. 4 UVPG selbst auch keine Definition jener sonstigen Maßnahmen. Die betreffenden Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum UVPG zeigen jedoch, dass der Gesetzgeber bei der Regelung des Merkmals auf ortsbezogene und unmittelbar in Natur und Landschaft eingreifende Maßnahmen – wie z.B. die Rodung von Waldflächen oder Tiefbohrungen – abzielte. 144
- Vgl. BT-Drs. 18/11499, S. 75. 145

- Vor diesem Hintergrund verdeutlicht der Umstand, dass der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung ausdrücklich auf den Vorhabenbegriff des § 2 Abs. 2 UVPG a.F. Bezug genommen hat, dass der Begriff „Vorhaben“ auch in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG im planungsrechtlichen Sinne zu verstehen ist. 146
- Dem kann nicht entgegen gehalten werden, dass sich der Gesetzgeber an dem Vorhabenbegriff des UVPG nach der Gesetzesbegründung lediglich „orientiert“, auf diesen aber nicht verwiesen hat. Hieraus ist, anders als der Kläger meint, nicht zu folgern, dass der Gesetzgeber von einem weiteren Vorhabenbegriff als dem des § 2 Abs. 2 UVPG a.F. ausgegangen ist und beispielsweise auch der Produktbereich umfasst sein sollte. Dass der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG nicht auf § 2 Abs. 2 UVPG a.F. verwiesen hat, ist darauf zurückzuführen, dass von einem Verweis auf die Vorschrift auch die dortige Bezugnahme auf die Anlage 1 zum UVPG erfasst gewesen wäre. Dies entsprach ausweislich der Gesetzesbegründung nicht dem Willen des Gesetzgebers und hätte im Ergebnis dazu geführt, dass der Vorschrift lediglich solche Zulassungsentscheidungen unterfallen würden, die bereits von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG erfasst sind. 147
- Des Weiteren ist – entgegen der Ansicht des Klägers – auch in Ansehung der in der Gesetzesbegründung zur Erläuterung des Vorhabenbegriffs enthaltenen Passage „maßgeblich für die Abgrenzung ist jeweils allein, ob für die Zulassungsentscheidung umweltbezogener Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts anzuwenden sind“, vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 36, 148
- nicht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber von einem weiteren Vorhabenbegriff ausgegangen ist. 149
- Dieser erläuternde Satz ist im Zusammenhang mit dem vorstehenden Satz, demzufolge auch „besondere Ausgestaltungen von fachrechtlichen Zulassungsentscheidung in Form eines Verwaltungsaktes, wie beispielsweise Teilgenehmigungen oder Vorbescheide, erfasst“ werden, zu sehen und auf diesen bezogen. Hierdurch soll klargestellt werden, dass nicht bloß die abschließende Gesamtzulassung, sondern auch vorgelagerte Teilentscheidungen über ein Vorhaben durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG erfasst sein sollen, wie es auch bei den Entscheidungen über Vorhaben nach den Nr. 1 bis 2b der Vorschrift anerkannt ist. 151
- Vgl. exemplarisch OVG Münster, Urteil vom 12. Juni 2012 – 8 D 38/08 –, juris Rn. 83 ff.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 10 März 2010 – 12 ME 176/09 –, juris Rn. 9; Schieferdecker, in: Hoppe/Beckmann, UVPG Kommentar, § 1 UmwRG Rn. 17; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I (Stand: Mai 2017), § 1 UmwRG Rn. 9, 32. 152
- Hätte der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG hingegen weiter fassen wollen, hätte beispielsweise die Möglichkeit bestanden, dies etwa durch die Schaffung einer Generalklausel – ähnlich der in Art. 9 Abs. 3 AK – zu regeln. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung jedoch bewusst keinen Gebrauch gemacht. 153
- Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 37. 154
- ee)** Eine über das vorstehend dargelegte Verständnis des Begriffs „Vorhaben“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG hinausgehende Auslegung, nach der auch die hier in Rede stehende straßenverkehrsrechtliche Einzelzulassung als Vorhaben zu qualifizieren wäre, kann auch nicht vor dem Hintergrund einer völkerrechtsfreundlichen sowie unionsrechtskonformen 155

Auslegung unter Berücksichtigung von Art. 9 Abs. 3 AK erfolgen. Dem steht der klar artikulierte Wille des Gesetzgebers entgegen.

Nach Art. 9 Abs. 3 AK stellt jede Vertragspartei der Konvention „zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren [...] sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.“ 156

Ob die Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 AK, wie vom Kläger vertreten, aufgrund des weit gefassten Wortlauts so weit zu verstehen ist, dass die Vertragsstaaten der Aarhus-Konvention hiernach dazu angehalten sind, Zugangsmöglichkeiten zu gerichtlichem Rechtsschutz auch hinsichtlich umweltrelevanter Entscheidungen in Bezug auf den Produktbereich, insbesondere Kraftfahrzeugzulassungen, zu schaffen, kann vorliegend dahinstehen. 157

Eine solche Verpflichtung bejahend: Epiney/Diezig/Pirker/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, Handkommentar, 2018, Art. 9 Rn. 37; Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905, 908; zurückhaltend: Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I (Stand: Mai 2017), Vorb. UmwRG Rn. 12 f.; offen gelassen von VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –. 158

Denn selbst das Bestehen einer derartigen völkervertraglichen Pflicht des nationalen Gesetzgebers unterstellt, gebietet der ungeschriebene Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit nach der Rechtsprechung des BVerfG lediglich, nationale Gesetze nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkervertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht. Hierzu ist im Rahmen geltender methodischer Grundsätze bei der Auslegung u.a. des einfachen Rechts von mehreren Auslegungsmöglichkeiten eines Gesetzes grundsätzlich eine völkerrechtsfreundliche Auslegungsvariante zu wählen. 159

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015 – 2 BvL 1/12 –, juris Rn. 71 m.w.N. 160

Dabei gilt das aus dem Grundgesetz abgeleitete Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung nach der Rechtsprechung des BVerfG jedoch nicht absolut und ungeachtet der methodischen Grenzen der Gesetzesauslegung. Es verlangt keine schematische Parallelisierung der innerstaatlichen Rechtsordnung mit dem Völkerrecht, sondern eine möglichst vollständige Übernahme der materiellen Wertungen – soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit entfaltet Wirkung nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes und lässt etwa den Grundsatz der demokratischen Selbstbestimmung unangetastet. Zwar ist grundsätzlich nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will. Eine Auslegung entgegen eindeutig entgegenstehendem Gesetzes- oder Verfassungsrecht ist jedoch methodisch nicht vertretbar. 161

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015 – 2 BvL 1/12 –, juris Rn. 72 m.w.N. 162

Auch das Unionsrecht gebietet nach der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Abs. 3 AK lediglich, nationales Recht im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen 163

Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den in Art. 9 Abs. 3 AK festgelegten Zielen steht.	
Vgl. EuGH, Urteile vom 8. März 2011 – C-240/09 – („Slowakischer Braunbär“), Slg. 2011 I?01255, Rn. 50 und vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 – (Protect), Rn. 54.	164
Eine Auslegung gegen den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers ist aufgrund von Art. 9 Abs. 3 AK auch nach dem Unionsrecht in der Auslegung des EuGH nicht angezeigt.	165
Vgl. BVerwG, Urteile vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 36; vom 18. Dezember 2014 – 4 C 35/13 –, juris Rn. 61 sowie vom 1. April 2015 – 4 C 6.14 –, juris Rn. 34 f.; vgl. auch EuGH, Urteile vom 4. Juli 2006 – C-212/04 – (Adeneler), Slg. 2006 I-6057, Rn. 110 und vom 16. Juni 2005 – C-105/03 – (Pupino), Slg. 2005 I-5285, Rn. 44, 47.	166
Da der Gesetzgeber den Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG auf Vorhaben im planungsrechtlichen Sinne begrenzt hat und dies in dem Bewusstsein, dass hierdurch der Produktzulassungsbereich aus dem Anwendungsbereich ausgeklammert wird (s.o.), hat er einen einer erweiternden Auslegung entgegenstehenden Willen klar artikuliert.	167
Vgl. im Ergebnis VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –.	168
Zwar hat der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung auch ausgeführt, mit der Novellierung des UmwRG die Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK vollständig umsetzen und dem Beschluss V/9h der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Aarhus-Konvention vom 2. Juli 2014 nachkommen zu wollen, mit welchem die Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK in Deutschland als unzureichend beanstandet worden war. Ferner führt er aus, dass es eines solchen Tätigwerdens neben dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auch aufgrund des völkerrechtlichen Grundsatzes „Pacta sunt servanda“ bedürfe.	169
Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 31 f.	170
Darüber hinaus führt er aus, dass das Compliance Committee der Aarhus-Konvention in ständiger Spruchpraxis eine weite Auslegung des Anwendungsbereichs des Art. 9 Abs. 3 AK vertrete. Nach dieser sei für die Konkretisierung des Anwendungsbereichs von Art. 9 Abs. 3 AK allein die Frage maßgeblich, ob eine Anwendung umweltbezogener Bestimmungen erforderlich ist. Von Art. 9 Abs. 3 AK seien danach auch Handlungen oder Unterlassungen abgedeckt, die möglicherweise gegen Bestimmungen beispielsweise in Bezug auf Stadtplanung, Umweltsteuern, Chemikalien- oder Abfallrecht, die Nutzung von natürlichen Ressourcen oder die Verschmutzung durch Schiffe verstießen, unabhängig davon, ob sich die entsprechende Bestimmung im Planungs-, Steuer- oder Seerecht fänden, so dass auch diesbezüglich der Zugang zu Gerichten sicherzustellen sei.	171
Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 32.	172
Jene Ausführungen stehen der Annahme eines einer erweiternden Auslegung entgegenstehenden Willens des Gesetzgebers jedoch nicht entgegen. Sie finden sich in der Gesetzesbegründung vor den Erläuterungen zu den einzelnen Regelungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 bis 6 UmwRG und sind – insbesondere in Ansehung der darauffolgenden speziellen Ausführungen zu den jeweiligen Tatbestandsmerkmalen der Nr. 4 bis 6 – als einleitende Erwägungen zu verstehen, mit welchen zuvörderst der im Hinblick auf das UmwRG im Allgemeinen bestehende Handlungsbedarf begründet werden sollte. In den speziellen Ausführungen zum Vorhabenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG findet	173

sich hingegen keine Bezugnahme auf die Spruchpraxis des Compliance Committee. Vielmehr führt der Gesetzgeber an der maßgeblichen Stelle in der Gesetzesbegründung zum Anwendungsbereich von Nr. 5 aus, dass hiervon Zulassungsentscheidungen für sonstige Vorhaben erfasst werden, die nicht bereits als Industrieanlagen oder Infrastrukturmaßnahmen unter die Nr. 1 bis 2b fallen, sowie dass sich der Begriff des Vorhabens an der Begriffsbestimmung von § 2 Abs. 2 UVPG [§ 2 Abs. 4 UVPG n.F.] orientiere.

Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 36. 174

Vor diesem Hintergrund überzeugt der Vortrag des Klägers nicht, dass der Gesetzgeber durch die Bezugnahme auf die Spruchpraxis des Compliance Committee, nach der von Art. 9 Abs. 3 AK auch Maßnahmen in Bezug auf die Verschmutzung durch Schiffe erfasst seien, deutlich gemacht habe, dass auch jene Verschmutzung durch Schiffe – und in Parallele dazu auch die Verschmutzung durch Kraftfahrzeuge – Gegenstand eines Rechtsbehelfs nach dem UmwRG sein solle, und der Vorhabenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG dementsprechend nicht auf planungsrechtliche Vorhaben begrenzt sei. Sofern der Gesetzgeber den Vorhabenbegriff entsprechend weit hätte verstanden wissen wollen, hätte die Möglichkeit und die Notwendigkeit bestanden, entsprechende Ausführungen im Rahmen der speziellen Erörterungen zum Vorhabenbegriff zu machen. 175

Eine erweiternde Auslegung des Begriffs Vorhaben ist aufgrund des insoweit entgegenstehenden Willens des Gesetzgebers daher entgegen der Ansicht des Klägers auch in Ansehung des zweiten Fortschrittskontrollberichts zur Umsetzung der Entscheidung V/9h über Deutschlands Beachtung der Konvention Pflichten des Compliance Committee vom 1. Februar 2017 im Hinblick auf den Entwurf zur UmwRG-Novelle nicht geboten, zumal die Entscheidungen des Compliance Committee zudem keinerlei Bindungswirkung entfalten. 176

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 –, juris Rn. 33. 177

Mangels Anwendbarkeit des UmwRG kann vorliegend dahinstehen, ob Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 sowie die in Anhang I der Verordnung festgelegten Emissionsgrenzwerte, deren Verletzung der Kläger geltend macht, umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG darstellen. 178

b) Der Kläger kann sich auch nicht vor dem Hintergrund des Art. 9 Abs. 3 AK auf § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 i.V.m. Nr. 5 UmwRG in analoger Anwendung berufen. 179

Die analoge Anwendung der von einer Norm angeordneten Rechtsfolge auf Sachverhalte, die dieser Norm nicht unterfallen, setzt eine planwidrige Regelungslücke voraus. Eine planwidrige Regelungslücke ist nicht schon dann anzunehmen, wenn die von einem Betroffenen erwünschte Regelung nicht bzw. nur in einem anderen Regelungszusammenhang ergangen ist. Es muss maßgeblich hinzukommen, dass aufgrund der Gesamtumstände anzunehmen ist, dass die betroffene Regelung unbedacht vom Gesetzgeber nicht getroffen worden ist. 180

Vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juni 2012 – 2 C 13.11 –, juris Rn. 24 und vom 27. März 2014 – 2 C 2/13 –, juris Rn. 17 sowie Beschluss vom 26. Januar 2016 – 2 B 17/15 –, juris Rn. 11. 181

Sofern der Gesetzgeber bei der Regelung einer Vorschrift den von der Vorschrift nicht erfassten Sachverhalt hingegen erkannt, in Bezug auf diesen jedoch keinen Regelungsbedarf gesehen hat, kann eine etwaige Regelungslücke nicht als planwidrig angesehen werden. 182

183

So liegt der Fall hier. Wie bereits dargelegt hat der Gesetzgeber bei der Novellierung des UmwRG bewusst von der Schaffung einer Generalklausel abgesehen und die Entscheidungen, hinsichtlich derer die besonderen Klagerechte aus § 2 UmwRG bestehen sollen, in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG enumerativ und abschließend geregelt.

Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –; Schlacke, Die Novelle des UmwRG 2017, NVwZ 2017, 905, 908; zur Rechtslage vor der UmwRG-Novelle BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 31 f.; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I (Stand: Mai 2017), § 1 UmwRG Rn. 5. 184

Dabei wurde der Bereich der Produktzulassungsentscheidungen bewusst ausgeklammert (s.o.). 185

Eine planwidrige Regelungslücke läge zudem auch dann nicht vor, wenn der Gesetzgeber mit der Novellierung des UmwRG seinen nach Art. 9 Abs. 3 AK bestehenden völkervertraglichen Verpflichtungen nicht nachgekommen sein sollte. Eine solche Sachlage würde gegebenenfalls auf völkerrechtlicher Ebene Konsequenzen nach sich ziehen. Eine (potentiell) ausstehende Umsetzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung steht jedoch einer planwidrigen Regelungslücke nicht gleich. 186

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 –, juris Rn. 32 ff. 187

c) Schließlich ist der Kläger auch nicht nach § 42 Abs. 2 1. Hs. VwGO i.V.m. Art. 9 Abs. 3 AK klagebefugt. Die Vorschrift des Art. 9 Abs. 3 AK ist nicht unmittelbar anwendbar. 188

Sie enthält keine klare und präzise Verpflichtung, die die rechtliche Situation einzelner unmittelbar regeln könnte. Da nur „Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige [im] innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen“, Inhaber der in Art. 9 Abs. 3 AK vorgesehenen Rechte sind, hängen die Durchführung und die Wirkung der Vorschrift vom Erlass eines weiteren Rechtsakts durch die Vertragsstaaten ab. 189

Vgl. EuGH, Urteile vom 8. März 2011, („Slowakischer Braunbär“), C-240/09, Slg. 2011 I-01255, Rn. 45 und vom 20. Dezember 2017, (Protect), C-664/15, Rn. 45; BVerwG, Urteile vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 21 und vom 18. Dezember 2014 – 4 C 35/13 –, juris Rn. 61. 190

Der Kläger kann auch nicht mit Erfolg geltend machen, Art. 9 Abs. 3 AK sei in Zusammenschau mit § 3 UmwRG unmittelbar anwendbar und eröffne dem Kläger ein Klagerecht, da der Gesetzgeber mit der Regelung des § 3 UmwRG den im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 AK bestehenden Ausgestaltungsspielraum ausgeschöpft und innerstaatliche Kriterien, unter denen Mitgliedern der Öffentlichkeit nach Art. 9 Abs. 3 AK Klagerechte bestünden, festgelegt habe. Denn die Normen des UmwRG sind in ihrer Gesamtheit als Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 AK zu sehen. Der Gesetzgeber hat Art. 9 Abs. 3 AK in der Weise umgesetzt, als dass Klagerechte von nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden lediglich im Hinblick auf die in § 1 Abs. 1 UmwRG genannten Entscheidungen bestehen sollen. Die von dem Kläger vertretene singuläre Betrachtung von § 3 UmwRG als Umsetzungsakt hinsichtlich Art. 9 Abs. 3 AK kommt insofern nicht in Betracht. 191

d) Der Kläger ist auch nicht nach § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO klagebefugt, nach dem sich im Regelfall die Klagebefugnis richtet. Nach § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO setzt die Zulässigkeit einer Klage – soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist – voraus, dass der Kläger geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein. 192

Der Kläger kann aber keine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen. Insbesondere kann er nicht unter Berufung auf die durch das BVerwG geschaffene Figur der „prokuratorischen Rechtsstellung“ einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 sowie die festgelegten NOx-Emissionsgrenzwerte als eigene Rechtsverletzung im Sinne von § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO geltend machen.	193
Der Kläger beruft sich zur Begründung seiner Klagebefugnis auf die Entscheidung des 7. Senats des BVerwG zum Luftreinhalteplan Darmstadt (Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –). In der betreffenden Entscheidung hat das BVerwG im Hinblick auf Immissionsgrenzwertüberschreitungen ausgeführt, dass wegen des von den einschlägigen Gesetzen (§ 47 Abs. 1 BImSchG, § 27 der 39. BImSchV und Art. 1 Nr. 1 der Richtlinie 2008/50/EG) bezweckten Schutzes der menschlichen Gesundheit aus diesen ein Klagerecht für unmittelbar von den Immissionen betroffene natürliche Personen folge. Eine juristische Person könne zwar in ihrer Gesundheit nicht betroffen sein, das Unionsrecht gebiete jedoch eine erweiternde Auslegung der aus dem Luftqualitätsrecht folgenden subjektiven Rechtspositionen, mit der Folge dass „unmittelbar betroffenen juristischen Personen“ in gleicher Weise wie natürlichen Personen ein Klagerecht zustehe. § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO sei unionsrechtskonform auszulegen und der Begriff des subjektiven Rechts entsprechend auszudehnen. Zu den „unmittelbar betroffenen juristischen Personen“ gehörten unter Berücksichtigung von Art. 9 Abs. 3 AK auch die nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbände. Diese könnten sich im Sinne einer „prokuratorischen“ Rechtsstellung fremde Interessen zum eigenen Anliegen machen.	194
Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 41 ff.	195
Der 4. Senat des BVerwG hat die Entscheidung aufgegriffen und erkannt, dass hiernach ein Klagerecht einer natürlichen Person zur Durchsetzung des Umweltrechts der Union auch Umweltvereinigungen zustehe, die nach § 3 UmwRG anerkannt seien.	196
Vgl. BVerwG, Urteile vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, juris Rn. 23 und vom 18. Dezember 2014 – 4 C 35/13 –, juris Rn. 57.	197
Die Figur der „prokuratorischen Rechtsstellung“ war indessen ein prozessrechtliches Übergangsphänomen, das inzwischen obsolet geworden ist. Nach der Novelle des UmwRG besteht für die vom BVerwG in den betreffenden Entscheidungen vorgenommene erweiternde Auslegung des § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO und damit für ein prokuratorisches Klagerecht von nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden kein Raum mehr.	198
Das BVerwG hat die Figur der „prokuratorischen Rechtsstellung“ nur geschaffen, weil die durch Art. 9 Abs. 3 AK gestellten Anforderungen hinsichtlich des Zugangs von Umweltverbänden zu verwaltungsbehördlichen sowie gerichtlichen Verfahren zum Zeitpunkt der Entscheidung durch den nationalen Gesetzgeber noch gar nicht umgesetzt worden waren, es nach Ansicht des BVerwG jedoch mit der Rechtsprechung des EuGH sowie der Spruchpraxis des Compliance Committee der Aarhus-Konvention zu Art. 9 Abs. 3 AK nicht zu vereinbaren gewesen sei, Umweltverbänden den Zugang zu Gerichten in den von Art. 9 Abs. 3 AK erfassten Bereichen grundsätzlich zu versagen.	199
Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 31, 34 f., 48.	200
Nachdem der Gesetzgeber die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden mit der UmwRG-Novelle 2017 nunmehr jedoch – mit dem Ziel der vollständigen Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK – abschließend geregelt hat (s.o.), bleibt für die vom BVerwG vorgenommene	201

erweiternde Auslegung des § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO kein Raum mehr. Umweltverbänden außerhalb des Anwendungsbereichs des UmwRG über das richterrechtlich geschaffene Institut der „prokuratorischen Rechtsstellung“ Klagerechte in (potentiell) von Art. 9 Abs. 3 AK erfassten Bereichen einzuräumen, widersprüche insofern dem Willen des Gesetzgebers, den dieser mit der Novellierung des UmwRG klar artikuliert hat.

Ungeachtet dessen kann der Kläger unter Berufung auf die fragliche Rechtsprechung des BVerwG – unabhängig von der Frage der Fortgeltung der Figur der „prokuratorischen Rechtsstellung“ – einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 sowie die in Anhang I der Verordnung festgelegten NOx-Emissionsgrenzwerte nicht als eigene Rechtsverletzung im Sinne von § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO geltend machen. Denn selbst wenn man an jener Rechtsprechung festhielte, lägen die Voraussetzungen für ein hieraus abzuleitendes Klagerecht des Klägers nicht vor. 202

Ein prokuratorisches Klagerecht eines Umweltverbands setzt nach der Rechtsprechung des BVerwG voraus, dass einer natürlichen Person hinsichtlich der betroffenen Entscheidung ein Klagerecht zukommt, etwaige einschlägige Normen ihr also ein subjektives Recht vermitteln. Dies ergibt sich aus der Herleitung des prokuratorischen Klagerechts durch den 7. Senat des BVerwG, dessen Anknüpfungspunkt ein etwaig bestehendes Klagerecht einer natürlichen Person aufgrund einer subjektiven Betroffenheit ist, 203

vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12 –, juris Rn. 41, 204

sowie aus dem beschreibenden Adjektiv „prokuratorisch“, welches verdeutlicht, dass es sich hierbei um ein Klagerecht handelt, das anstelle einer anderen Person wahrgenommen wird. 205

Vgl. im Ergebnis BVerwG, Urteile vom 12. November 2014 – 4 C 34/13 –, juris Rn. 23 und vom 18. Dezember 2014 – 4 C 35/13 –, juris Rn. 57; OVG Lüneburg, Urteil vom 25. Mai 2016 – 4 KN 154/13 –, juris Rn. 53; BayVGH, Urteil vom 14. März 2017 – 22 B 17.12 –, juris Rn. 40; VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –; Gärditz, Die Resubjektivierung der Umweltverbandsklage, EurUP 2014 (1), 39, 42 ff.; Lau, Das Urteil des BVerwG vom 5.9.2013 oder vom Versuch, den „slowakischen Braunbären“ zu zähmen?, NVwZ 2014, 637, 639; Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, S. 190; a.A. Schlacke, (Auf)Brüche des Öffentlichen Rechts: von der Verletztenklage zur Interessentenklage, DVBl. 2015, 929, 934. 206

Im vorliegenden Fall ist eine Klagebefugnis einer natürlichen Person, die akzessorisch die Klagebefugnis eines anerkannten Umweltverbandes wie des Klägers begründen könnte, nicht ersichtlich. Eine natürliche Person könnte insbesondere einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 715/2007 und gegen die in Anhang I der Verordnung festgelegten NOx-Emissionsgrenzwerte (und in der Folge einen mangelhaften Vollzug von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3, Abs. 5 und 7 StVZO und § 5 FZV) nicht im Sinne einer Verletzung in eigenen Rechten nach § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO geltend machen. 207

Denn das in Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 geregelte Verbot der Verwendung unzulässiger Abschaltvorrichtungen vermittelt einer natürlichen Person kein subjektives Recht im Hinblick auf seine Einhaltung. Dasselbe gilt für die Bestimmung der NOx-Emissionsgrenzwerte. Die Vorschriften dienen nicht dem Individualschutz einzelner Bürger. 208

Subjektive Rechte vermitteln nach der Schutznormtheorie nur solche Rechtsvorschriften, die nicht ausschließlich der Durchsetzung von Interessen der Allgemeinheit, sondern zumindest auch dem Schutz individueller Rechte dienen. Aus dem im Wege der Auslegung ermittelten 209

Schutzzweck einer Bestimmung muss sich ergeben, dass diese unmittelbar den rechtlichen Interessen einzelner Bürger zu dienen bestimmt ist und nicht bloß tatsächlich – reflexartig – deren Rechte berührt. Des Weiteren muss sie einen abgrenzbaren Personenkreis erkennen lassen, der sich von der Allgemeinheit unterscheidet.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 10. Oktober 2016 – 2 C 11/15 –, juris Rn. 27, vom 11. Dezember 2013 – 6 C 24/12 –, juris Rn. 30, vom 10. April 2008 – 7 C 39/07 –, juris Rn. 19, vom 28. November 2007 – 6 C 42/06 –, juris Rn. 11 und vom 10. Oktober 2002 – 6 C 8/01 –, juris Rn. 24; vgl. zur Schutznormlehre weiter Wahl, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO (Stand: Juni 2017), Vorb. zu § 42 Abs. 2, Rn. 94 ff; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 386; Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 42 Rn. 86 ff. 210

Nach diesen Maßstäben entfalten Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 sowie die in Anhang I der Verordnung geregelten NOx-Emissionsgrenzwerte keine drittschützende Wirkung. Ungeachtet der aufgeworfenen Frage, ob die in Rede stehenden Regelungen zumindest auch dem Umweltschutz bzw. dem Gesundheitsschutz dienen, kann kein qualifiziert betroffener, von der Allgemeinheit abgrenzbarer Personenkreis ermittelt werden, dessen Schutz die fraglichen Regelungen zu dienen bestimmt sind. 211

Die Bestimmungen dienen der Regulierung des Schadstoffausstoßes von Kraftfahrzeugen. Insofern dienen sie dem Schutz der Allgemeinheit, auf die sich durch Kraftfahrzeuge ausgestoßene Schadstoffe erheblich auswirken. Mangels eines besonderen räumlichen Bezugs einzelner natürlicher Personen oder einem anderen besonderen Verhältnis zu den von Kraftfahrzeugen ausgestoßenen Emissionen ist den fraglichen Bestimmungen aber kein Personenkreis zu entnehmen, der sich entscheidend von der Allgemeinheit abgrenzt. Aus einem Verstoß gegen die Regelungen lässt sich insofern keine individualisierte Betroffenheit einer einzelnen Person ableiten, mit der Folge dass die fraglichen Bestimmungen als rein objektives Unionsrecht anzusehen sind. 212

Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –. 213

d) Der Kläger kann sich zur Begründung seiner Klagebefugnis auch nicht mit Erfolg auf die Entscheidung des 14. Senats des VGH München vom 28. Juli 2016 – 14 N 15.1870 – berufen. Soweit der VGH München in der betreffenden Entscheidung in Fortführung der Rechtsprechung des BVerwG zur Figur der „prokuratorischen Rechtsstellung“ ausgeführt hat, dass anerkannte Naturschutzvereinigungen in unionsrechtskonformer Auslegung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO prokuratorische Rechtsstellung“ inne hätten, die es ihnen ermöglichen, unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen des objektiven Unionsumweltrechts, wie Art. 4 Abs. 4 Richtlinie 92/43/EWG (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie), zu ihrem eigenen Anliegen zu machen, 214

vgl. VGH München, Urteil vom 28. Juli 2016 – 14 N 15.1870 –, juris Rn. 38, 215

kann hieraus nicht gefolgert werden, dass auch § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO derart erweiternd auszulegen sei, dass anerkannte Umweltverbände mögliche Verstöße gegen objektives Unionsumweltrecht als Verletzung in eigenen Rechten geltend machen könnten. 216

Die Entscheidung des VGH München ist auf die vorliegende Fallkonstellation bereits deshalb nicht übertragbar, als dass sie in Bezug auf die Antragsbefugnis im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ergangen ist, wobei das Normenkontrollverfahren als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren andere Verfahrensstrukturen aufweist als die sonstigen Klagearten der VwGO. 217

Vgl. im Ergebnis VGH München, Urteil vom 14. März 2017 – 22 B 17.12 –, juris Rn. 41 f.	218
Des Weiteren steht einer derartigen erweiternden Auslegung des § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO – wie bereits im Hinblick auf die Rechtsprechung des BVerwG dargelegt – der mit der UmwRG-Novelle 2017 insoweit klar artikulierte Wille des Gesetzgebers entgegen, nach dem besondere Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden allein in den vom UmwRG erfassten Bereichen bestehen sollen.	219
Soweit der Kläger sich zur Begründung einer Klagemöglichkeit aufgrund einer aus Art. 9 Abs. 3 AK abzuleitenden „prokuratorischen Rechtsstellung“ zusätzlich auf die Entscheidung des EuGH in dem Verfahren M. gegen P. (EuGH, Urteil vom 8. November 2016 – C-243/15 – „Slowakischer Braunbär II“) sowie die in der Sache ergangenen Schlussanträge der Generalanwältin L. vom 30. Juni 2016 beruft, die nach seiner Ansicht ebenfalls für ein Klagerecht in Bezug auf die Verletzung objektiven Unionsumweltrechts sprächen, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Ungeachtet der vorstehenden Bedenken bezüglich der Figur der „prokuratorischen Rechtsstellung“ als solcher, betraf das Verfahren „Slowakischer Braunbär II“ kein Handeln oder Unterlassen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 AK, sondern eine unter Art. 9 Abs. 2 AK fallende Entscheidung.	220
Vgl. EuGH, Urteil vom 08. November 2016 – C-243/15 – „Slowakischer Braunbär II“, Rn. 55 ff.	221
Dementsprechend enthält auch die betreffende Entscheidung des EuGH keine Aussagen hinsichtlich etwaiger Auswirkungen von Art. 9 Abs. 3 AK auf das nationale Prozessrecht und dessen Auslegung.	222
e) Die Anwendbarkeit von § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO ist vorliegend auch nicht wie der Kläger meint nach Art. 9 Abs. 3 AK i.V.m. Art. 47 Abs. 1 GRCH ausgeschlossen.	223
Diese Vorschriften verlangen nach der vom Kläger in Bezug genommenen Entscheidung des EuGH in der Sache „Protect“ (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 –), dass ein Umweltverband grundsätzlich gerichtlich gegen einen Bescheid vorgehen können müsse, der möglicherweise gemeinschaftsrechtlich garantierte Umweltstandards verletzt. Art. 9 Abs. 3 AK sei zwar mit einem innerstaatlichen Regelungsvorbehalt ausgestattet, so dass ihm wegen dieses Gestaltungsspielraums im Unionsrecht keine unmittelbare Wirkung zukomme. In Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 GRCH seien die Mitgliedstaaten jedoch dazu verpflichtet, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch Unionsrecht garantierten Rechte im Bereich des Umweltrechts zu gewährleisten.	224
Vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 – (Protect), Rn. 45.	225
Daraus folge, dass eine innerstaatliche Bestimmung, die der Klagemöglichkeit eines Umweltverbandes entgegensteht, so weit wie möglich im Einklang mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK sowie mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen sei. Sei das unmöglich, müsse die nationale Verfahrensvorschrift wegen des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs unangewendet bleiben.	226
Vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 – (Protect), Rn. 54 ff.	227
Der nationale Gesetzgeber muss den Zugang zum Gericht nach der Rechtsprechung des EuGH aber nicht völlig einschränkungslos gewähren. Denn neben dem allgemeinen	228

Gestaltungsspielraum, den Art. 9 Abs. 3 AK einräumt, sieht bereits das Konventionsrecht ausdrücklich vor, dass für Rechtsbehelfe „Kriterien“ festgelegt werden können. Die Mitgliedstaaten dürfen daher grundsätzlich verfahrensrechtliche Vorschriften über die Voraussetzungen der Einlegung solcher Rechtsbehelfe erlassen.

Vgl. EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 – (Protect), Rn. 86. 229

Auch das EU-Binnenrecht sieht in der transmittierenden GRCH in Art. 52 Abs. 1 GRCH die Möglichkeit vor, auch das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 Abs. 1 GRCH gesetzlich einzuschränken. Solche innerstaatlichen Einschränkungen müssen allerdings nach Art. 52 Abs. 1 GRCH gerechtfertigt sein. Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCH – die Absätze 2 und 3 sind nicht anwendbar – setzt lediglich voraus, dass die Einschränkung der in der Charta anerkannte Rechte gesetzlich vorgesehen ist. Bei Eingriffen durch nationale staatliche Organe, also nicht durch EU-Organe, genügt ein nationales Gesetz, um den Eingriff zu rechtfertigen. Sie dürften das Recht der Umweltverbände auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 47 Abs. 1 GRCH allerdings nicht in unverhältnismäßiger Weise beschränken und dürfen den Wesensgehalt des garantierten Rechts nicht antasten. 230

Zur Einschränkung: BGH, Beschluss vom 25. Oktober 2010 – 1 StR 57/10, BGHSt 56, 11; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2011 – 2 BvR 148/11, NJW 2012, 1202. 231

Die Beschränkungen des Zugangs zum Gericht, die für Umweltverbände wie den Kläger aus § 42 Abs. 2 2. Hs. VwGO im Allgemeinen und aus dem UmwRG im Besonderen folgen, genügen diesen Anforderungen. 232

Denn Deutschland hat zur Umsetzung der Anforderung des Art. 9 Abs. 3 AK im UmwRG weitreichende Klagemöglichkeiten für Umweltverbände auf dem Gebiet des Umweltrechts geschaffen, die abweichend von der Grundregel des subjektiven Rechtsschutzes, der aus Art. 19 Abs. 4 GG folgt, von der Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung unabhängig sind. Nach den Regelungen des UmwRG sind Umweltverbände insbesondere berechtigt, in Bezug auf jegliche planungsrechtliche Vorhaben Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften vor einem Gericht geltend zu machen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG). Die vormalige Beschränkung auf im Wesentlichen große, umweltverträglichkeitsprüfungspflichtige Industrie- und Infrastrukturvorhaben ist seit Sommer 2017 weggefallen. Grundsätzlich haben Umweltverbände in Deutschland daher einen weiten, von der subjektiven Betroffenheit unabhängigen Zugang zum Gericht. 233

Dass der Gesetzgeber die durch das UmwRG gewährten Klagerechte neben planungsrechtlichen Entscheidungen nicht auch auf Entscheidungen in Bezug auf die Zulassung einzelner Produkte – wie die hier in Rede stehende straßenverkehrsrechtliche Zulassung eines Einzelfahrzeugs – erstreckt hat, ist deswegen nicht als unverhältnismäßige Beschränkung der unionsrechtlich einzuräumenden Klagemöglichkeiten anzusehen. Der deutsche Gesetzgeber hat den Gestaltungsspielraum, der ihm von der Konvention und der Grundrechtecharta eingeräumt ist, sachgerecht genutzt. 234

Einerseits hat er mit dem UmwRG einen weiten Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz geschaffen. Andererseits hat er diesen nicht auch dort eröffnet, wo es lediglich um solche Entscheidungen geht, die für sich genommen umweltrechtlich kaum bedeutsam sind. Dabei stellt sich der Aspekt der Umweltrelevanz einer Entscheidung als sachgerechtes Kriterium für die Bemessung der Reichweite der Klagerechte von Umweltverbänden dar, welches auch bereits in der Aarhus-Konvention angelegt ist (vgl. Art. 9 Abs. 2 AK im Verhältnis zu Art. 9 Abs. 3 AK). Der Gesetzgeber durfte sich bei der gebotenen typisierten Betrachtung auch 235

davon leiten lassen, dass in erster Linie Vorhaben im planungsrechtlichen Sinne so erhebliche Auswirkungen auf Natur und Umwelt haben können, dass eine gerichtliche Kontrolle der umweltrechtlichen Zulassungsvorschriften auch auf die Initiative von nicht subjektiv Betroffenen gerechtfertigt ist. Anders als planungsrechtliche Vorhaben haben einzelne Produkte, wie ein einzelnes für den Verkehr zugelassenes Kraftfahrzeug, typischerweise lediglich minimale Auswirkungen auf Allgemeingüter, die das europarechtliche Umweltrecht schützt, und deren – auch gerichtlichen – Schutz sich die anerkannten Umweltverbände zur Aufgabe gemacht haben.

Im deutschen Verfassungsrecht finden sich gewichtige Gründe i.S.v. Art. 52 GRCH, warum Deutschland davon absehen durfte, den Umweltverbänden noch weiterreichende Klagerechte dergestalt zuzugestehen, dass sie auch Einzelproduktzulassungen erfassen. Das Zusammenspiel von Art. 19 Abs. 4 GG, § 42 Abs. 2 VwGO und dem UmwRG stellt zulässige nationale Beschränkungen des von Art. 9 Abs. 3 AK gewährten Klagerechts dar, die weder unverhältnismäßig sind, noch den Wesensgehalt des garantierten Verbandsklagerechts antasten. 236

Das Grundgesetz hat in Art. 19 Abs. 4 GG die Systementscheidung für den subjektiven Rechtsschutz getroffen. Danach kann nur derjenige das – mit umfassender Kontrollbefugnis ausgestattete – Gericht veranlassen, eine staatliche Entscheidung sachlich zu prüfen, wer eigene Rechte verfolgt. Auf diesem Prinzip („Verletztenklage“) fußt die gesamte Verwaltungsgerichtsordnung. Diese Beschränkung wird in § 42 Abs. 2 VwGO und in § 113 Abs. 1 und 5 Satz 1 VwGO lediglich besonders augenfällig; zahlreiche andere VwGO-Normen, etwa die der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage (§ 80 Abs. 1 VwGO), die Amtsermittlung (§ 86 VwGO), der Beteiligten (§ 63 VwGO) oder der Reichweite der Rechtskraft (§ 121 VwGO) legen diese Beschränkung als selbstverständlich zugrunde. Die VwGO eröffnet den Gerichten eine ganz erhebliche Prüfungstiefe bzgl. der staatlichen Entscheidungen. Diese herkömmliche Art der Rechtsschutzgewährung wird den gesetzlich nur wenig programmierten Entscheidungsabläufen in umweltrechtlichen Materien häufig nicht gerecht, weil die Ursachenzusammenhänge nicht hinreichend überschaubar sind. Im Umweltrecht sind außergewöhnlich viele Entscheidungen zu treffen, deren Voraussetzungen und Folgen nicht hinreichend sicher feststehen. Die VwGO erlaubt Regierung und Verwaltung indessen nur in begrenztem Umfang Entscheidungsspielräume, die gerichtlich nicht überprüfbar bleiben, obwohl die Gerichte ebenfalls über keine besseren Erkenntnisse verfügen. Weder die VwGO und die vor ihr vorgegebene Methode des Rechtsschutzes noch das UmwRG haben die ausgeweitete Klagemöglichkeit für bloße Interessenten bislang – wie etwa im Vorbildland Frankreich – in ein ausgewogenes Gleichgewicht gebracht, indem etwa die Prüfungskompetenz und der Prüfungsumfang der Gerichte bei umweltrechtlichen Interessenklagen eingeschränkt werden und der staatsleitenden Kompetenz von Regierung und Leitungsverwaltung Rechnung getragen wird. Solange es an der erforderlichen Ausgewogenheit fehlt, ist es nicht zu beanstanden, wenn die umweltrechtlichen Verbandsklagerechte in der Weise in das System des deutschen Verletztenrechtsschutzes eingepasst werden, dass diese nicht über das zwingend notwendige Maß erweitert werden. 237

Der Verletztenrechtsschutz des Grundgesetzes setzt die seit vielen Jahrzehnten gewachsenen und bewährten Grundsätze fort, wie in Deutschland Rechtsschutz gegen den Staat gewährt wird. In den damaligen deutschen Ländern entstanden in den 1870er-Jahren die ersten Einrichtungen, die funktionell heutigen Verwaltungsgerichten in etwa vergleichbar waren. Bereits diese beschränkten sich im Wesentlichen auf den Individualrechtsschutz, also auf die Kontrolle, ob der Bürger durch den Staat bzw. dessen Beamte in subjektiven Rechten verletzt worden ist. Eine objektive Rechtskontrolle der Verwaltung übten sie nicht aus. Diese 238

oblag vielmehr den im hierarchischen Behördenaufbau vorgeordneten Stellen, letztlich der Regierung. In der Weimarer Republik änderte sich hieran im Grundsatz nichts. Dasselbe gilt für den Verwaltungsrechtsschutz in der Bundesrepublik. Zwar favorisierte die Bundesregierung im ersten Kabinett Adenauer eine weniger subjektiv begrenzte gerichtliche Kontrolle, gab dieses Ziel im Gesetzgebungsverfahren aber auf.

Vgl. Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz (2008), S. 30 ff.; Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO (Stand: Juni 2017), § 42 Abs. 2 Rn. 1 ff. 239

Lediglich während der Herrschaft des Nationalsozialismus diente die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht dem Schutz der subjektiven Rechte der Bürger. Nur in der NS-Zeit sollte die Verwaltungsgerichtsbarkeit die objektive „völkische“ Ordnung schützen, nicht die subjektiven Rechte des Einzelnen. 240

Vgl. Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz (2008), S. 45 ff.; Stolleis, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalsozialismus, in: Erichsen/Hoppe/v. Mutius, System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes (1985), S. 57 ff., jeweils m.w.N. 241

Es entspricht der deutschen Verfassungstradition, und zwar in den Gründungsjahren der Bundesrepublik ebenso wie in der Gegenwart, dass die „Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ... nicht erster Zweck, sondern willkommene Nebenfolge der gerichtlichen Tätigkeit“ ist. 242

Vgl. für die Gegenwart: Rennert, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit?, DVBl. 2015, 793, 794; für die Gründungszeit: Menger, Rechtssatz, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DÖV 1955, 587, 591. 243

Der deutsche Gesetzgeber durfte den Konflikt zwischen der völker- bzw. europarechtlichen Verpflichtung, möglichst umfassenden Umweltrechtsschutz zu gewährleisten und der grundgesetzlich vorgegebenen Ordnung des subjektiven Verwaltungsrechtsschutzes in der Weise schonend auflösen, dass er den Umweltverbänden bei idealtypisch weitreichenden Zulassungsentscheidungen in planungsrechtlichen Vorhaben ein umfassendes Klagerecht zugestand, dieses aber nicht auf Zulassungen von einzelnen Produkten ausweitete. 244

Während der Kläger, der ein eigenes Recht gerichtlich durchsetzen will – gleichsam naturrechtlich vorgegeben – für sich selbst streitet, wirft sich ein Umweltverband zum Hüter der Interessen der Allgemeinheit auf. Sei es, dass er dem objektiven Recht zum Durchbruch verhelfen will, sei es, dass er vor allem den Schutz der Umwelt oder sei es, dass er weniger aner kennenswerte eigennützige Ziele verfolgt, die er sonst nicht erreichen kann (wie politische Aufmerksamkeit, Beeinflussung der öffentlichen Meinung, Einwerben von Spenden usw.). 245

Vgl. Callies, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 97, 100 f. 246

So wie das Grundgesetz die Kompetenzen (= Macht) in Deutschland verteilt hat, obliegt der Schutz der Allgemeininteressen indessen nicht einzelnen Interessenverbänden, sondern dem Staat, und zwar ausdifferenziert in seinen Institutionen. Das Grundgesetz legt die Wahrung der Allgemeininteressen in die Hand des Staates. Dazu gehört zuvörderst die Einhaltung der Gesetze. Wenden Behörden das geltende Recht nicht oder nicht richtig an, obliegt es in erster Linie der nächsthöheren Behörde, die ihr nachgeordneten Stellen zu rechtskonformem Handeln anzuhalten und notfalls selbst einzuschreiten. Auf höchster Ebene obliegt diese 247

Kontrollfunktion der Bundesregierung einschließlich des Bundeskanzlers und den Landesregierungen mit den Ministerpräsidenten.

Diese Aufgabenzuweisung hat ihren guten demokratischen Sinn. Allein der Staat und seine Organe sind demokratisch durch periodische allgemeine Wahlen legitimiert und dem Volk gegenüber letztverantwortlich. Das Grundgesetz bindet allein staatliches Handeln an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) sowie an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG). 248

Ein Umweltverband besitzt dagegen keinerlei demokratische Legitimation. Seine Gründung, Geschäftsführung, Finanzierung und Auflösung beruht allein auf der freien Willensentschließung Einzelner. Das gilt auch für Neumitgliedschaften und Ausschlüsse von Mitgliedern, über die er selbst entscheidet. In den weiten Grenzen des Vereinsrechts kann der Umweltverband ohne Bindung selbst definieren, welche Ziele er wie verfolgen will. Seine Tätigkeit ist ausschließlich Ausfluss grundrechtlicher Freiheitsverbürgung, v.a. der Vereinigungsfreiheit des Art. 9 GG. Ein Umweltverband nimmt Grundrechte wahr. Die Grundrechte verpflichten ihn aber nicht. Willkürliches Verhalten ist ihm, wie jedem grundrechtsberechtigten Bürger, grundsätzlich erlaubt. 249

Wenn Art. 19 Abs. 4 GG ein subjektives Recht voraussetzt, um die Gerichte anrufen zu können, festigt und stärkt es damit zugleich das Gebot der staatlichen Gleichbehandlung aller (Art. 3 GG). Dem Staat und seinen Organen verbietet das Grundgesetz, insbesondere Art. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG, willkürlich zu handeln. Der Exekutive ist es verwehrt, gegen Gesetzesverstöße des einen einzuschreiten und über solche eines anderen hinwegzusehen, wenn die Sachverhalte vergleichbar sind. Ein privater Verein wie ein Umweltverband unterliegt solchen Bindungen nicht. Er kann beliebig den (ggf. nur vermeintlichen) Rechtsverstoß des einen verfolgen, den des anderen aber unbeachtet lassen. Für seine Motive und Handlungsweisen muss er sich nicht rechtfertigen, sein Personal kann frei agieren und unterliegt lediglich den äußersten Grenzen des Rechts, etwa denen, die das Strafrecht zieht. 250

Selbst wenn man auf Seiten des Umweltverbands lautere Motive bei der Auswahl der Angelegenheiten, die er aufgreift, annimmt (z. B. beschränkte finanzielle Mittel), zeitigt es erhebliche (nicht nur wirtschaftliche) Folgen, wenn etwa auf seine Klage hin nur eines von mehreren konkurrierenden Produkten öffentlich vor Gericht um die Bestätigung seiner Rechtskonformität kämpfen muss, während andere Produkte, die bei objektiver Betrachtung ggf. denselben Zweifeln unterliegen, unangegriffen bleiben und in der Folge in der öffentlichen Wahrnehmung als rechtskonform erscheinen. 251

Durch die Beschränkung des Kreises der Kläger auf diejenigen, die eigene Rechte verfolgen, beschränkt Art. 19 Abs. 4 GG außerdem die Macht der Gerichte, die den Staat kontrollieren (v.a. die Verwaltungs- und Verfassungsgerichte). Sobald ein Rechtsschutzbegehren zulässig ist, geht die letzte Entscheidungsbefugnis von der Exekutive, bei den Verfassungsgerichten sogar von der Legislative, in weitem Umfang auf das Gericht und damit auf die sachlich und persönlich unabhängigen Richter (Art. 97 GG) über. Art. 19 Abs. 4 GG hat durch seine Beschränkung auf die Verletztenklage mithin auch den Zweck zu verhindern, dass der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit schleichend immer mehr aufsichtsbehördliche Funktionen zuwachsen. Denn diese Befugnisse vergrößern sich, je mehr davon Abstand genommen wird, den Rechtsschutz auf diejenigen zu begrenzen, der eigene Rechte verfolgt. 252

Vgl. Rennert, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit?, DVBl. 2015, 793. Eine solche Funktion mag der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, insb. dem Conseil d'État zukommen und insofern Einfluss auf die Rechtsprechung des EuGH haben. Der deutschen 253

Verfassung ist eine solche Doppelfunktion als Gericht und Aufsichtsbehörde fremd.

Die Fragen der Zulässigkeit einer Klage oder eines Antrags erweisen sich damit bei näherer Betrachtung weniger als Formalien als vielmehr als Steuerungsinstrument, das die vom Grundgesetz zwischen den drei Gewalten austarierte Macht- und Verantwortungsbalance spürbar verschieben kann. 254

Vgl. Weyreuther, Verwaltungskontrolle durch Verbände? (1975), S. 62 ff., 82 ff.; Redeker, Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage, ZRP 1976, 163. 164. 255

Zusammengenommen bestehen daher aus der Sicht der Kammer eine ganze Anzahl gewichtiger verfassungsrechtlicher Gründe, die es rechtfertigen, die Klagebefugnis von Umweltverbänden nicht uferlos werden zu lassen. 256

Dem steht auch die jüngste und von dem Kläger angeführte Rechtsprechung des EuGH zum österreichischen Verfahrensrecht nicht entgegen. Denn die (großzügigere) Rechtslage in Deutschland unterscheidet sich von der (strengerem) in Österreich, die dem Verfahren zugrunde lag, welches der EuGH mit Urteil vom 20. Dezember 2017 – C-664/15 – (Protect) abgeschlossen hat. Österreich hatte durch das Zusammenwirken der Vorschriften seines Verwaltungsverfahrens- und Prozessrechts den Zugang für Umweltverbände zum gerichtlichen Rechtsschutz in UVP-freien Verfahren generell versperrt. In Deutschland ist dagegen den Interessen am Zugang der Umweltverbände zu überindividuellem Rechtsschutz durch das UmwRG in der Fassung von 2017 umfänglich entsprochen worden. Die deutsche Verwaltungsrechtsordnung hat diese Interessen und die an der Bewahrung des grundgesetzlich vorgegebenen Systems des Individualrechtsschutzes zu einem sachgerechten und verhältnismäßigen Ausgleich gebracht, der den Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 AK und der Art. 47, 52 GRCH genügt. 257

2. Die Klage ist im Hauptantrag ferner unzulässig, da sie nicht auf die Feststellung des Bestehens eines feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO gerichtet ist, von dem eigene Rechte des Klägers betroffen sind. 258

Unter einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis nach § 43 Abs. 1 VwGO sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben. 259

Vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Juni 2015 – 10 C 14/14 –, juris Rn. 18 und vom 25. März 2009 – 8 C 1/09 –, juris Rn. 15 m.w.N. 260

Für die Zulässigkeit der Feststellungsklage ist zwar nicht erforderlich, dass der die Feststellung begehrende Kläger an dem geltend gemachten streitigen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt ist. Vielmehr kann, wenn die weiteren Voraussetzungen vorliegen, – wie hier – auch das Bestehen oder Nichtbestehen eines sogenannten Drittrechtsverhältnisses zwischen dem Kläger oder dem Beklagten und einem Dritten zum Gegenstand einer Feststellungsklage gemacht werden. Die Zulässigkeit einer solchen Feststellungsklage im Drittrechtsverhältnis setzt allerdings voraus, dass das Feststellungsinteresse gerade gegenüber der beklagten Partei besteht. 261

Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Juni 1997 – 8 C 23/96 –, juris Rn. 17 m.w.N. und vom 14. April 2005 –, juris Rn. 22; OVG NRW, Urteil vom 9. Juni 1992 – 15 A 1565/90 –, juris Rn. 33; Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 43 Rn. 29. 262

Dies ist dann anzunehmen, wenn von dem festzustellenden Rechtsverhältnis auch eigene Rechte des Klägers im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO abhängen.	263
Vgl. BayVGH, Urteile vom 5. Juli 2010 – 7 ZB 09.2640 –, juris Rn. 12 und vom 27. August 2008 – 15 ZB 08.758 –, juris Rn. 15; Happ, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 43 Rn. 22 f.; Glaser, in: Gärditz, VwGO, 2013, § 43 Rn. 58.	264
Eine solche eigene rechtliche Betroffenheit im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO kann der Kläger jedoch weder nach dem UmwRG, dem Unions- und Völkerrecht noch sonstigem nationalen Recht geltend machen (vgl. die Ausführungen unter 1.).	265
II. Der Hilfsantrag des Klägers ist in Ermangelung einer Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO ebenfalls unzulässig.	266
III. Die Klage ist im Hauptantrag unbegründet.	267
Zwischen der Beklagten und den im Hauptantrag beschriebenen Fahrzeugen bzw. deren Haltern besteht kein Rechtsverhältnis.	268
Die Fahrzeuge mit dem Motorentyp EA 189 EU5 unterliegen keinem Verbot der Inbetriebnahme. Ihr Betrieb auf öffentlichen Straßen ist weder zu untersagen noch ist ihre Außerbetriebsetzung anzuordnen. Sie erfüllen die Anforderungen, die an die straßenverkehrsrechtliche Zulassung von Kraftfahrzeugen gestellt sind. Insbesondere entsprechen die Fahrzeuge – wie von § 3 Abs. 1 Satz 2 FZV vorausgesetzt – einem genehmigten Fahrzeugtyp.	269
Ihnen liegt eine wirksame EG-Typgenehmigung zugrunde (1.). Die Fahrzeuge stimmen mit dieser überein, sobald sie so nachgerüstet sind („Software-Update“), wie es vom KBA mit Bescheid vom 15. Oktober 2015 angeordnet worden ist (2.). Auch aus den sonstigen von dem Kläger vorgebrachten Gründen stellen sich die Fahrzeuge nicht als vorschriftswidrig dar (3. bis 7.).	270
1. Das KBA hatte den Herstellern der Fahrzeuge mit dem Motor EA 189 EU5 für den jeweiligen abstrakten Fahrzeugtyp jeweils eine EG-Typgenehmigung nach §§ 4 ff. EG-FGV (in Gestalt einer Gesamtfahrzeug- bzw. einer Systemgenehmigung) erteilt. Die EG-Typgenehmigung bescheinigt dem Hersteller, dem sie erteilt wurde, dass der in der Genehmigung beschriebene Fahrzeugtyp den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen entspricht (vgl. Art. 3 Nr. 5 der Richtlinie 2007/46/EG).	271
Die den fraglichen Fahrzeugen zugrunde liegenden Typgenehmigungen sind weiterhin wirksam. Zwar hat das KBA mit Bescheid vom 15. Oktober 2015 festgestellt, dass die softwarebasierte Umschaltlogik der Motorsteuerung der Fahrzeuge mit dem Motor EA 189 EU5 zwischen den Betriebsmodi 1 und 0 eine unzulässige Abschaltvorrichtung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 darstellt. Darüber hinaus hat es den Herstellern der Fahrzeuge im Wege nachträglicher Nebenbestimmungen zu den Typgenehmigungen nach § 25 Abs. 2 EG-FGV die Pflicht auferlegt, diese – auch bei bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen – zu entfernen, um die Vorschriftsmäßigkeit der Fahrzeuge herzustellen.	272
Die vom KBA erlassenen Nebenbestimmungen lassen die Wirksamkeit der Typgenehmigungen aber unberührt. Das KBA hat die Typgenehmigung gerade nicht aufgehoben, wie § 25 Abs. 3 EG-FGV es ihm auch ermöglicht hätte. Die Nebenbestimmungen ändern die ursprünglichen Typgenehmigungen vielmehr inhaltlich ab.	273

Dabei kann die Kammer offen lassen, ob die Umschaltlogik tatsächlich eine unzulässige Abschaltanlage im obigen Sinne darstellt. Ferner kann dahinstehen, ob die Abschaltanlagen von den ursprünglichen Typgenehmigungen gedeckt waren und insofern an ihrer Legalisierungswirkung ursprünglich teilnahmen. Denn von den modifizierten Typgenehmigungen sind die beiden Betriebsmodi des Motors jedenfalls nicht mehr gedeckt, da sie nach ihnen zu beseitigen sind.

Der Kläger nimmt unrichtig an, die den Fahrzeugen zugrunde liegenden ursprünglichen Typgenehmigungen seien unwirksam geworden. Insbesondere sind die Typgenehmigungen nicht nach Art. 5 Abs. 10 der VO (EG) Nr. 692/2008 erloschen. Nach dieser Vorschrift verliert eine Typgenehmigung durch Änderungen an der Bauart von Systemen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten automatisch ihre Gültigkeit, wenn die ursprünglichen Eigenschaften oder technischen Merkmale so verändert werden, dass sie die Funktionsfähigkeit des Motors oder Emissionsminderungssystems beeinträchtigen. 274

Die Vorschrift bezieht sich allein auf die spezifische Typgenehmigung eines Fahrzeugs hinsichtlich der Emissionen und des Zugangs zu Reparatur- und Wartungsinformationen. Die hier in Rede stehenden Typgenehmigungen für ein Gesamtfahrzeug erfasst sie nicht. Auf solche ist die VO (EG) Nr. 692/2008 und im Besonderen ihr Art. 5 Abs. 10 nicht anwendbar. 275

Dies deutet bereits der Titel der Verordnung, „VERORDNUNG (EG) Nr. 692/2008 DER KOMMISSION vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge“, an. 276

Weiter verdeutlicht wird der enge Anwendungsbereich der Verordnung und speziell des Art. 5 Abs. 10 durch die in Art. 2 Nr. 2 der VO (EG) Nr. 692/2008 enthaltene Begriffsbestimmung der „EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs hinsichtlich der Emissionen und der Reparatur- und Wartungsinformationen“. Hiernach ist unter einer solchen die EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs in Bezug auf Auspuffemissionen, Kurbelgehäuseemissionen, Verdunstungsemissionen, Kraftstoffverbrauch und Zugang zu OBD- sowie Reparatur- und Wartungsinformationen zu verstehen. 277

Ausschließlich auf den so verstandenen Begriff der „EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs hinsichtlich der Emissionen und der Reparatur- und Wartungsinformationen“ bezieht sich der Erlöschensstatbestand. Zwar heißt es in Art. 5 Abs. 10 VO 715/2007 allein, dass unter den genannten Voraussetzungen „die Typgenehmigung“ erlischt. Damit ist aber nicht die EG-Typgenehmigung für das Gesamtfahrzeug, sondern die spezifische „EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs hinsichtlich der Emissionen und der Reparatur- und Wartungsinformationen“ im Sinne des Art. 2 Nr. 2 der Verordnung gemeint, wie es bereits aus der Überschrift des Art. 5 sowie aus dessen Abs. 1 ersichtlich ist. 278

Vgl. zum Vorstehenden LG Braunschweig, Urteil vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 –, juris Rn. 101 ff. 279

Die hier in Rede stehenden Typgenehmigungen sind offensichtlich auch nicht nach § 7 Abs. 1 EG-FGV erloschen. Sie haben ihre Genehmigungswirkung für die auf ihrer Grundlage hergestellten Fahrzeuge nicht verloren. Neue (strengere) Anforderungen gelten nur für künftig herzustellende Fahrzeuge, nicht für solche, die bereits hergestellt sind. 280

Nach § 7 Abs. 1 EG-FGV erlischt eine EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge, wenn neue Anforderungen eines für das genehmigte Fahrzeug geltenden Rechtsakts im Sinne des Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie 2007/46/EG für die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme neuer Fahrzeuge verbindlich werden und eine Änderung der Genehmigung nicht möglich ist. Weiter erlischt sie bei endgültiger Einstellung der Produktion des genehmigten Typs eines Fahrzeugs. Hinsichtlich des Erlöschens einer Typgenehmigung nach § 7 Abs. 1 EG-FGV ist jedoch zwischen noch herzustellenden Fahrzeugen und hierzu auszustellenden Übereinstimmungsbescheinigungen sowie unter Berufung auf die EG-Typgenehmigung bereits hergestellten und mit einer Übereinstimmungsbescheinigung versehenen Fahrzeugen zu unterscheiden. Denn das Erlöschen der Gültigkeit der Genehmigung nach § 7 Abs. 1 EG-FGV wirkt ausweislich der Verordnungsbegründung nicht ex-tunc und hat keine unmittelbare Auswirkung auf die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahme der während der Gültigkeit entsprechend hergestellten Fahrzeuge.

Vgl. BR-Drs. 190/09 S. 44. 282

Die EG-Typgenehmigung erlischt nach § 7 Abs. 1 EG-FGV folglich lediglich mit Wirkung für die Zukunft, mit der Folge, dass der Hersteller dem die Typgenehmigung erteilt wurde auf ihrer Grundlage Übereinstimmungsbescheinigungen nach § 6 EG-FGV nicht mehr ausstellen darf. 283

Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –. 284

2. Die mit dem Motor EA 189 EU5 ausgestatteten Fahrzeuge stimmen auch mit dem durch die Typgenehmigungen jeweils genehmigten Fahrzeugtyp überein (§ 3 Abs. 1 Satz 2 FZV). Sie verfügen über ordnungsgemäße Übereinstimmungsbescheinigungen im Sinne von § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV (hierzu a). Diese sind auch geeignet, den Nachweis dafür zu erbringen, dass die Fahrzeuge den – inhaltlich modifizierten – Typgenehmigungen entsprechen (hierzu b). 285

a) Der Nachweis, dass ein Fahrzeug einem Typ entspricht, für den eine EG-Typgenehmigung vorliegt, ist gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV durch eine Übereinstimmungsbescheinigung zu führen. Eine solche wird nach § 6 Abs. 1 EG-FGV sowie Art. 18 der Richtlinie 2007/46/EG i.V.m. Anhang IX der Richtlinie durch den Inhaber einer EG-Typgenehmigung, d.h. den Fahrzeughersteller, für jedes dem genehmigten Typ entsprechende Fahrzeug erteilt. 286

Bei der Übereinstimmungsbescheidung handelt es sich um eine Privaturkunde, der das Gesetz eine besondere Wirkung zuerkennt. Da die Übereinstimmungsbescheinigung nach § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV gegenüber der Zulassungsbehörde als Nachweis dient, dass das Fahrzeug einem Typ entspricht, für den eine EG-Typgenehmigung vorliegt, stellt die Übereinstimmungsbescheinigung das Verbindungsglied zwischen der dem Hersteller eines Fahrzeugs erteilten Typgenehmigung und dem hergestellten Einzelfahrzeug dar. Durch sie nimmt das einzelne auf Grundlage einer EG-Typgenehmigung hergestellte Fahrzeug an der Legalisierungswirkung der lediglich dem Hersteller für den abstrakten Fahrzeugtyp erteilten Typgenehmigung teil. Im Zulassungsverfahren erbringt sie Beweis dafür, dass das Einzelfahrzeug den einschlägigen (vorwiegend technischen) Rechtsvorschriften entspricht, ohne dass die Zulassungsbehörde die Übereinstimmung selbst prüft. 287

Vgl. VG Schleswig, Urteile vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 – und vom 14. Februar 2017 – 3 A 342/16 –, juris Rn. 40; LG Braunschweig, Urteil vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 –, juris Rn. 176. 288

Diese Wirkung kommt der Übereinstimmungsbescheinigung grundsätzlich bereits dann zu, wenn sie gültig ist (vgl. § 27 EG-FGV), d.h. formell ordnungsgemäß erstellt und auf eine wirksame Typgenehmigung bezogen ist. Dabei ergeben sich die an die Übereinstimmungsbescheinigung gestellten formellen Anforderungen primär aus Art. 18 der Richtlinie 2007/46/EG i.V.m. Anhang IX der Richtlinie.

Vgl. LG Braunschweig, Urteil vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 –, juris Rn. 162 ff. 290

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass solcherart formell ordnungsgemäße Übereinstimmungsbescheinigungen im Sinne von § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV für die Fahrzeuge mit dem Motor EA 189 EU5 bei den Zulassungen, die die Beklagte vorgenommen hat, gefehlt haben könnten. 291

Der Kläger ist unrichtig der Auffassung, dass § 6 Abs. 1 EG-FGV sowie Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 2007/46/EG auch materielle Anforderungen an eine Übereinstimmungsbescheinigung stellen. Die Kammer teilt seinen Standpunkt nicht, dass die Übereinstimmungserklärung ungültig sei, wenn das hergestellte von dem typengenehmigten Fahrzeug abweiche. Jede Zulassungsbehörde muss folglich auch nicht selbst technisch prüfen, ob jedes Einzelfahrzeug den technischen Anforderungen genügt. 292

Denn weder die von dem Kläger angeführten noch andere Regelungen stellen Anforderungen an die inhaltliche Richtigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung. Sie beschreiben lediglich die Verpflichtung des Typgenehmigungsinhabers, jedem Fahrzeug eine Übereinstimmungsbescheinigung beizufügen. Dass insbesondere Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 2007/46/EG keine Anforderungen an die inhaltliche Richtigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung zu entnehmen sind, wird besonders in den weiteren Absätzen 2 bis 6 der Vorschrift deutlich, die sich etwa auf die Fälschungssicherheit und das für die Bescheinigung zu verwendende Papier beziehen. 293

Wäre die Übereinstimmungserklärung nur gültig/wirksam, wenn sie inhaltlich richtig ist, verfehlte sie ihren Zweck. Dieser besteht in der Vereinfachung und Formalisierung des Zulassungsverfahrens. Die Übereinstimmungsbescheinigung soll es den Zulassungsbehörden gerade ermöglichen, das einzelne Fahrzeug zuzulassen, ohne die bereits vom KBA im Genehmigungsverfahren geprüften materiellen Anforderungen erneut prüfen zu müssen. 294

Vgl. LG Braunschweig, Urteil vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 –, juris Rn. 162 ff. 295

b) Die den Fahrzeugen mit dem Motor EA 189 EU5 beigefügten Übereinstimmungsbescheinigungen, sind (derzeit) auch dazu geeignet, sowohl im Hinblick auf bereits nachgerüstete als auch auf noch nicht nachgerüstete Fahrzeuge, gegenüber der Beklagten den Nachweis zu erbringen, dass die Fahrzeuge den – inhaltlich modifizierten – Typgenehmigungen entsprechen. 296

Zwar wurden die Übereinstimmungsbescheinigungen auf Grundlage der den Herstellern ursprünglich erteilten Typgenehmigungen ausgestellt und konnten die nachträglichen Anordnungen des KBA noch nicht berücksichtigen. Die Übereinstimmungsbescheinigungen sind durch die nachträglichen Nebenbestimmungen jedoch nicht ungültig geworden und haben auch ihre Nachweiskraft hinsichtlich der Übereinstimmung der Fahrzeuge mit dem genehmigten Fahrzeugtyp nicht verloren. 297

298

Weder die EG-FGV noch die FZV regelt, wie sich der Erlass einer nachträglichen Nebenbestimmung, die zu einer inhaltlichen Änderung einer Typgenehmigung führt und die den Typgenehmigungsinhaber zu Nachrüstungen an Einzelfahrzeugen verpflichtet, auf bereits im Verkehr befindliche Fahrzeuge auswirkt, die über eine Übereinstimmungsbescheinigung verfügen. Die EG-FGV regelt lediglich die EG-Typgenehmigung an sich und bezieht sich insofern auf das Verhältnis zwischen dem Inhaber der Typgenehmigung und dem KBA. Die Auswirkung auf die erfassten Einzelfahrzeuge lässt die EG-FGV unregelt. Auch § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV kann allein entnommen werden, dass der Nachweis, dass ein Fahrzeug einem Typ entspricht, für den eine EG-Typgenehmigung vorliegt, durch Vorlage der Übereinstimmungsbescheinigung zu führen ist. Die hier interessierende Frage behandelt § 6 FZV nicht.

Das Zulassungsrecht enthält also eine Regelungslücke. Diese ist ungeplant, weil das EG-Typengenehmigungsrecht technische Nachbesserungen an bereits zugelassenen Fahrzeugen ausdrücklich vorsieht. Die Regelungslücke kann jedoch im Wege analoger Anwendung der bestehenden Normen sachgerecht ausgefüllt werden, weil die Interessenlage vergleichbar ist. 299

Danach besteht die Nachweiskraft einer Übereinstimmungsbescheinigung nach § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV grundsätzlich fort, wenn die EG-Typgenehmigung nachträglich geändert wird, allerdings in Parallele hierzu ebenfalls modifiziert. Die Wirksamkeit bzw. Beweiskraft der Übereinstimmungserklärung erbringt bei verpflichtenden Nachrüstungen an bereits hergestellten Fahrzeugen solange den Übereinstimmungsbeweis, bis die zuständige Zulassungsbehörde abschließend festgestellt hat, dass die erforderliche Nachrüstung unterblieben ist. Die aus § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV folgende Nachweiskraft der Übereinstimmungsbescheinigung ist auflösend bedingt. Die auflösende Bedingung besteht darin, dass die Zulassungsbehörde feststellt, dass die nachträglich erlassene Auflagen zur Typgenehmigung bis zu einem bestimmten Stichtag nicht erfüllt worden ist. Dabei obliegt es der jeweiligen Zulassungsbehörde im Zusammenwirken mit dem KBA, den Stichtag unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie der Einzelfallumstände festzulegen. Die Behörden berücksichtigen dabei, ab wann für die Halter der Einzelfahrzeuge überhaupt technisch die Möglichkeit bestand, den Auflagen zu folgen, im vorliegenden Fall etwa als das entsprechende Software-Update durch das KBA freigegeben wurde. Auch die Kapazität der Herstellerwerkstätten ist dabei zu berücksichtigen. 300

Die auflösend bedingte Nachweiskraft der Übereinstimmungsbescheinigung entspricht der Gesamtsystematik des EG-Typengenehmigungsrechts sowie dessen Verzahnung mit dem Fahrzeugzulassungsrecht über die Übereinstimmungsbescheinigung nach § 6 Abs. 3 Satz 1 FZV. 301

§ 25 Abs. 2 EG-FGV, der die Anordnung nachträglicher Nebenbestimmungen regelt, setzt voraus, dass sich nachträgliche Auflagen zur Typgenehmigung auf die auf ihrer Grundlage bereits zum Verkehr zugelassenen Fahrzeuge auswirken. Denn ein Hauptzweck der Nebenbestimmungen zur Typgenehmigung besteht gerade darin, technische Mängel an bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen zu beheben. Ginge man davon aus, dass sich nach § 25 Abs. 2 EG-FGV erlassene Nebenbestimmungen lediglich im Verhältnis zwischen dem KBA und dem Inhaber einer Typgenehmigung auswirkten und keinerlei Auswirkungen auf im Verkehr befindliche Einzelfahrzeuge sowie für diese erteilte Übereinstimmungsbescheinigungen hätten, liefe die Vorschrift insofern ins Leere. 302

Vgl. VG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 2017 – 3 A 59/17 –. 303

Die Zusammenschau von § 25 Abs. 2 und 3 EG-FGV ergibt, dass die nachzurüstenden Fahrzeuge weiterhin an der Legalisierungswirkung der (modifizierten) Typgenehmigung teilnehmen. Nach § 25 Abs. 3 EG-FGV kann das KBA eine Typgenehmigung widerrufen bzw. zurücknehmen, etwa wenn von Fahrzeugen ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit ausgeht (Nr. 2). Die Folge einer derartigen Aufhebung ist ein vollständiger Wegfall der Legalisierungswirkung der Typgenehmigung und damit auch ein Wegfall der Partizipation der Einzelfahrzeuge an der legalisierenden Wirkung der Genehmigung. Gleichzeitig führt dies zur zulassungsrechtlichen Vorschriftswidrigkeit der Einzelfahrzeuge. In Ermangelung einer wirksamen Typgenehmigung entsprechen die Fahrzeuge nicht mehr – wie von § 3 Abs. 1 Satz 2 FZV gefordert – einem genehmigten Typ. In der Folge wären die Fahrzeuge nach § 5 FZV stillzulegen.

Im Umkehrschluss hierzu ist von einer solchen Wirkung bei der Anordnung von Nebenbestimmungen nach Art. 25 Abs. 2 EG-FGV gerade nicht auszugehen. Die Aufhebung der Typgenehmigung ist, nicht zuletzt aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, lediglich die ultima ratio. Das KBA bringt daher durch die Wahl des Mittels der Nebenbestimmung anders als bei einem Widerruf bzw. einer Rücknahme nach § 25 Abs. 3 EG-FGV zum Ausdruck, dass die Mängel nicht zu einem irreparablen Zustand führen, sondern behoben werden können. Der Betrieb der Fahrzeuge muss also nicht unausweichlich unterbunden werden. 305

Den Motor EA 189 EU5 betreffend kommt dieser Regelungswille in dem Bescheid des KBA vom 15. Oktober 2015 augenfällig zum Ausdruck. Hierin hat das KBA auf Seite 2 u.a. ausgeführt, dass der ihm durch die Hersteller der betroffenen Fahrzeuge vorgelegte Zeit- und Maßnahmenplan zur Herstellung der Vorschriftsmäßigkeit auch der bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeuge einzuhalten sei. Konkrete Lösungen seien vor Applikation im Feld einschließlich der Wirksamkeit und technischen Machbarkeit, des zeitlichen Ablaufs sowie der Vorlage weiterer Unterlagen im Hinblick auf durchzuführende Rückrufaktionen vom KBA zu genehmigen. In Abhängigkeit vom weiteren Fortgang und den technischen Gegebenheiten werde das KBA im weiteren Verfahren endgültige Termine für den Ablauf der Rückrufaktion festlegen. Damit wird deutlich, dass auch das KBA davon ausging, dass die betroffenen Fahrzeuge, die sich bereits im Betrieb befinden, zunächst weiterhin am Verkehr teilnehmen können sollten, bis das KBA die von den Herstellern beabsichtigten Maßnahmen genehmige und etwaige Rückrufaktionen durchgeführt werden könnten. 306

Die Modifikation der Wirkungen der Übereinstimmungsbescheinigung hält die rechtskonstruktive Trennung von EG-Typgenehmigungsrecht, welches das Verhältnis zwischen KBA und Hersteller betrifft, und Fahrzeugzulassungsrecht, das sich auf das jeweilig zuzulassende Einzelfahrzeug bezieht, aufrecht. Als Verbindungsglied zwischen EG-Typgenehmigung und Einzelfahrzeug dient weiter die vom Hersteller ausgestellte Übereinstimmungsbescheinigung. 307

Die von der Analogie vorausgesetzte Interessenübereinstimmung mit dem gesetzlich geregelten Fall setzt voraus, dass die Nachweiskraft der Übereinstimmungserklärung nur noch bedingt gilt. Eine rein formale Betrachtungsweise genügt dem nämlich nicht. Andernfalls könnte sich ein Halter, der die Nachrüstung verweigert, dennoch auf die Übereinstimmungsbescheinigung berufen und der Betrieb des Fahrzeugs könnte mangels Vorschriftswidrigkeit nicht unterbunden werden. § 25 Abs. 2 EG-FGV, der zwingende Nachrüstungen von bereits zugelassenen Fahrzeugen vorsieht, liefe im Konfliktfall leer. Das KBA könnte die Typgenehmigung gleichwohl nicht nach § 25 Abs. 3 EG-FGV aufheben, da hiervon alle Einzelfahrzeuge – auch bereits nachgerüstete – erfasst wären. 308

Nähme man demgegenüber an, für ein neu zuzulassendes Einzelfahrzeug, welches mit dem Motor EA 189 EU5 ausgestattet ist, könnte der Nachweis der Übereinstimmung mit einem genehmigten Typ aufgrund der hier erlassenen Nebenbestimmungen zu den in Rede stehenden Typgenehmigungen mithilfe der Übereinstimmungsbescheinigung solange nicht geführt werden, bis das Einzelfahrzeug den Nebenbestimmungen entsprechend nachgerüstet wäre und insofern tatsächlich dem durch die (modifizierte) Typgenehmigung beschriebenen Fahrzeug entspräche, hätte dies zur Folge, dass Fahrzeuge der betroffenen Fahrzeugtypen in dem Zeitraum vom Erlass der Nebenbestimmungen bis zur Freigabe der Software-Updates durch das KBA (denn erst dann bestand die Möglichkeit der Nachrüstung) durch die Zulassungsbehörden überhaupt nicht hätte zugelassen werden dürfen. Hierauf ist § 25 Abs. 2 EG-FGV jedoch nicht gerichtet und auch das KBA beabsichtigte nicht, den Verkauf und die Zulassung von Fahrzeugen der betroffenen Fahrzeugtypen derart zu beschneiden.

Die auflösend bedingten Übereinstimmungsbescheinigung wirken nicht nur für die Fahrzeuge, die bereits nachgerüstet wurden und damit vollständig dem jeweils aus der modifizierten Typgenehmigung folgenden Fahrzeugtypus entsprechen. Auch Fahrzeuge, die zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch nicht nachgerüstet worden sind, können sich weiter auf die Nachweiskraft der Übereinstimmungsbescheinigungen berufen und sind als einem genehmigten Fahrzeugtyp entsprechend anzusehen. Dies gilt so lange, bis die Beklagte für das jeweils betroffene Fahrzeug abschließend festgestellt hat, dass das Fahrzeug bis zu einer von ihr gesetzten Frist nicht nachgerüstet wurde. Dass diese Voraussetzungen der auflösenden Bedingung für die vorliegend betroffenen ? nicht nachgerüsteten – Fahrzeuge erfüllt sind, hat der Kläger nicht dargelegt. Es ist auch sonst nicht ersichtlich. Vielmehr hat die Beklagte angegeben, dass ihr vom KBA noch keine Fahrzeuge gemeldet worden sind, die den von dort initiierten individuellen Nachbesserungsverlangen endgültig nicht gefolgt sind. 310

3. Ungeachtet des Umstands, dass die betroffenen Fahrzeuge nach dem Vorstehenden aufgrund der ihnen zugrundeliegenden Typgenehmigungen sowie der ihnen erteilten Übereinstimmungsbescheinigungen genehmigt sind, entsprechen die Fahrzeuge nach Durchführung der durch das KBA angeordneten Nachrüstungen, insbesondere des Software-Updates, den an ihr Emissionsverhalten gestellten gesetzlichen Anforderungen. Anders als vom Kläger wiederholt hervorgehoben, kommt es nicht darauf an, welchen Umfang die Emissionen der Fahrzeuge im Echtbetrieb auf der Straße annehmen. Maßgeblich für Fahrzeuge nach der sog. „Euro-5-Norm“ sind allein die Werte, die auf dem Rollenprüfstand in dem genormten Fahrzyklus gemessen werden. Selbstverständlich darf der Motor auf dem Prüfstand nicht anders gesteuert werden als im Straßenbetrieb; für den Gleichklang sorgt indessen die vom KBA angeordnete Änderung der Motorsteuerung („Software-Update“). 311

Die für die Abgasemissionen der Fahrzeuge der hier allein interessierenden Euro-5-Generation geltenden Anforderungen finden sich in der VO (EG) Nr. 715/2007 und der hierzu erlassenen Durchführungsverordnung, der VO (EG) Nr. 692/2008. Nach der VO (EG) Nr. 692/2008 gilt für die Prüfung, ob ein zu genehmigender Fahrzeugtyp die in Anhang I der VO Nr. 715/2007 festgelegten Emissionsgrenzwerte einhält, das Prüfverfahren des Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ). In diesem Prüfverfahren wird das Abgasverhalten eines Fahrzeugs allein auf einem Abgasrollenprüfstand im Labor unter reproduzierbaren Randbedingungen betrachtet (vgl. die Regelungen zum NEFZ in Anhang III der VO (EG) Nr. 692/2008 sowie die hiernach einschlägige UN/ECE Regelung Nr. 83; siehe zur Prüfung „Typ I“ Ziffer 5.3.1 der UN/ECE Regelung). 312

Auf dem insofern maßgeblichen Rollenprüfstand hielten die hier in Rede stehenden Fahrzeuge die gesetzlichen Emissionsgrenzwerte von Beginn an ein. Durch die durch das KBA nunmehr angeordneten Nachrüstungen, insbesondere durch das Software-Update, nach welchem die Fahrzeuge nur noch im Modus 1 betrieben werden, wird sichergestellt, dass die Fahrzeuge fortwährend in der Abstimmung laufen, mit welcher auf dem Rollenprüfstand die Emissionsgrenzwerte eingehalten werden. Das hat der Kläger nicht mit beachtlichen Erwägungen angegriffen.

In der Folge kann von einem Verstoß gegen die nach Anhang I der VO (EG) Nr. 715/2007 für den Rollenprüfstand geltenden Emissionsgrenzwerte – ungeachtet der Frage, ob die Fahrzeuge im Realbetrieb im Straßenverkehr ggf. einen höheren Emissionsausstoß aufweisen – nicht ausgegangen werden. Dass die Fahrzeuge nach Durchführung der Nachrüstungen die gesetzlichen Emissionsgrenzwerte einhalten, hat das KBA im Rahmen der Freigabe der Software-Updates bestätigt. Des Weiteren hat das KBA durch die Freigabe der Software-Updates bestätigt, dass die für unzulässig erachtete Abschaltvorrichtung in Gestalt der Umschaltlogik der Motorsteuerung zwischen den Modi 1 und 0 wirksam beseitigt wird. Insofern ist ein etwaiger Verstoß der Fahrzeuge gegen das Verbot unzulässiger Abschaltvorrichtungen nach Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 aufgrund der anfangs verwendeten Umschaltlogik durch die Nachrüstungen ebenfalls als geheilt anzusehen.

4. Entsprechen die im Hauptantrag genannten Fahrzeuge nach alledem den zulassungsrechtlichen Erfordernissen, solange im Einzelfall nicht die endgültige Verweigerung der Nachrüstung festgestellt ist, ist die „Betriebserlaubnis“ der betroffenen Fahrzeuge nicht gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 7 StVZO erloschen. Anders als vom Kläger angenommen, sind an den Fahrzeugen keine Änderungen im Sinne dieser Norm vorgenommen worden, die das Abgasverhalten der Fahrzeuge verschlechterten.

Dabei kann vorliegend dahinstehen, inwieweit die Regelungen des § 19 Abs. 2 bis 6 StVZO auf die von der Klage erfassten Einzelfahrzeuge, die nicht über eine nationale Betriebserlaubnis nach den Regelungen der StVZO, sondern über eine EG-Typgenehmigung nach §§ 4 ff. EG-FGV verfügen, überhaupt anwendbar sind (vgl. § 19 Abs. 7 StVZO).

Denn es fehlt bereits eine Änderung der Fahrzeuge im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO (a). Selbst wenn eine Änderung vorgelegen hätte, ist diese durch die nachträglichen Anordnungen des KBA und die Nachrüstungen wieder weggefallen (geheilt) (b).

a) Nach § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO erlischt die Betriebserlaubnis eines Fahrzeugs, wenn Änderungen vorgenommen werden, durch die das Abgas- oder Geräuschverhalten verschlechtert wird. Unter Änderungen im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO sind allerdings nur solche Veränderungen am Fahrzeug zu verstehen, die nach Abschluss des Produktionsprozesses des Fahrzeugs vorgenommen worden sind. Nicht unter die Vorschrift fallen hingegen Abweichungen etwaig hergestellter Fahrzeuge von dem durch die Typgenehmigung abstrakt genehmigten Fahrzeugtyp, die – wie die hier fragliche Abschaltvorrichtung – bereits zum Zeitpunkt der Beendigung des Fertigungsprozesses der Fahrzeuge vorlagen. Derartige Abweichungen werden vielmehr abschließend vom vorrangigen § 25 EG-FGV geregelt.

Vgl. im Ergebnis LG Braunschweig, Urteile vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 –, juris Rn. 137 ff. und vom 25. April 2017 – 11 O 4/17 –, juris Rn. 29; LG Ansbach, Urteil vom 20. Januar 2017 – 3 O 677/16 –, juris Rn. 40.

Bereits das allgemeine Verständnis des Wortes „Änderung“ spricht dafür, dass darunter lediglich Veränderungen zu verstehen sind, die nach dem Abschluss des Produktionsprozesses erfolgt sind. „Änderung“ beschreibt jedoch – ebenso wie die bedeutungsgleichen Begriffe der Umarbeitung, Umbildung, Umformung sowie Umgestaltung –

vgl. Duden, Synonymwörterbuch, 2007, S. 72,

321

einen sukzessiven Vorgang des Wandels von einem früheren Zustand hin zu einem späteren Zustand. Dabei setzt der Begriff Änderung zum einen einen Zustand bzw. ein Objekt voraus, an dem eine Änderung vorgenommen werden kann. Zum anderen geht der Begriff davon aus, dass der vor und nach der jeweiligen Änderung bestehende Zustand sich jeweils auf dasselbe Objekt beziehen. Die Erlöschenstatbestände des § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO setzen folglich zunächst das Bestehen eines Fahrzeugs voraus, an welchem potenziell Änderungen vorgenommen werden könnten. Ein solches existiert allerdings erst mit der Beendigung des Herstellungsvorgangs, sodass lediglich fertig produzierte Einzelfahrzeuge im Rechtssinne geändert werden können. Gleichzeitig ist der Zustand des Fahrzeugs zum Zeitpunkt der Beendigung des Produktionsvorgangs der frühestmögliche Referenzzustand, auf den hinsichtlich der Frage, ob Änderungen im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO vorgenommen wurden, abgestellt werden kann.

322

Dieses Verständnis untermauert die Begründung der 16. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften. Mit dieser Änderungsverordnung erhielt § 19 Abs. 2 StVZO seine im Wesentlichen bis heute geltende Fassung. Dort heißt es:

323

„Durch die Verordnung werden zahlreiche Einzelvorschriften der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung geändert; diese Änderungen sind wegen der Überarbeitung des Verfahrens bei nachträglichen Änderungen am Fahrzeug erforderlich geworden.

324

Das Verfahren bei Änderungen am Fahrzeug nach § 19 Abs. 2 StVZO ist im Hinblick

325

? auf eine verbraucherfreundlichere Gestaltung und

326

? auf die EWG-Vorschriften (EWG-Betriebserlaubnis, Vollendung des Binnenmarktes)

327

überprüft worden mit dem Ergebnis, daß [...]

328

die bisherigen EWG-Vorschriften keine Aussagen über Veränderungen an bereits zugelassenen Fahrzeugen treffen.

329

Daher kann gegenwärtig der Schluß gezogen werden, daß den EG-Mitgliedstaaten die Regelungen von Veränderungen an bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen überlassen ist. Das in der Bundesrepublik Deutschland herrschende hohe Sicherheitsniveau soll auch nach Inkrafttreten des neuen Verfahrens bei Änderungen an Fahrzeugen aufrechterhalten bleiben.“

330

Vgl. BR-Drs. 629/93, S. 15 f.

331

Die Verordnungsbegründung lässt erkennen, dass der Verordnungsgeber bei der Neufassung des § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO allein auf Änderungen an bereits bestehenden Einzelfahrzeugen abzielte. Soweit der Kläger auf die Einzelbegründung zur Änderung des § 19 Abs. 2 StVZO verweist, in denen es heißt, dass „die Vorschriften des § 19 Abs. 2 (neu) StVZO [...] auch für Änderungen gelten [sollen], die vor Zulassung (Zuteilung des

332

Kennzeichens) oder während einer vorübergehenden Stilllegung des Fahrzeugs vorgenommen worden sind sowie für Rückführungen“,

vgl. BR-Drs. 629/93, S. 20,

333

ergibt sich daraus nichts anderes. Insbesondere in Zusammenschau mit den vorstehend aufgeführten allgemeinen Begründungserwägungen des Ordnungsgebers ist klar erkennbar, dass das Tatbestandsmerkmal der Änderung ein konkretes Einzelfahrzeug voraussetzt. Die von dem Kläger in Bezug genommene Passage belegt allein, dass tatbestandsmäßige Änderungen an einem Fahrzeug auch vor dessen Zulassung (nicht hingegen vor dessen Fertigung), also zwischen Fertigstellung im Werk und Zulassung bei der Behörde, erfolgen können.

334

Vgl. LG Braunschweig, Urteil vom 31. August 2017 – 3 O 21/17 –, juris Rn. 149.

335

Soweit der Kläger demgegenüber die Ansicht vertritt, dass als maßgeblicher Referenzzustand der sich aus der Typgenehmigung ergebende abstrakte Fahrzeugzustand heranzuziehen sei und insofern die produktionsbedingte Abweichung herzustellender Einzelfahrzeuge von dem abstrakt genehmigten Fahrzeugtyp eine tatbestandsmäßige Änderung darstelle, überzeugt das die Kammer nicht.

336

Der Kläger stützt seine Ansicht unter anderem auf § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StVZO. Danach erlischt die Betriebserlaubnis eines Fahrzeugs, wenn Änderungen vorgenommen werden, durch die die in der Betriebserlaubnis genehmigte Fahrzeugart geändert wird. Hieraus ist jedoch nicht zu schließen, dass sich der maßgebliche Referenzzustand aus der Betriebserlaubnis bzw. der EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs ergibt. Ungeachtet des natürlichen Wortsinns von „Änderung“ regelt § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StVZO nicht, was unter einer Änderung zu verstehen ist. § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StVZO bezieht das Tatbestandsmerkmal „Änderung“ vielmehr auf alle von § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO erfassten Fälle und wird von diesen vorausgesetzt. Soweit § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 StVZO auf die in der Betriebserlaubnis genehmigte Fahrzeugart abstellt, beschreibt das nicht den maßgeblichen Referenzzustand. Vielmehr wird durch die Bezugnahme auf die in der Betriebserlaubnis genehmigte Fahrzeugart lediglich eine mögliche Art und Weise der Änderung eines Fahrzeugs beschrieben, die das Erlöschen der Betriebserlaubnis zur Folge hat.

337

Auch soweit der Kläger auf § 19 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1b StVZO verweist, in dem sich der Begriff des „nachträglichen Ein- oder Ausbaus“ von Fahrzeugteilen findet, und woraus nach Ansicht des Klägers zu folgern sei, dass § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO auch „vorherige Änderungen“ – d.h. vor Beendigung des Herstellungsprozesses – erfasse, führt dies ebenfalls zu keiner anderen Beurteilung. Da als frühestmöglicher maßgeblicher Referenzzustand für die Beurteilung, ob eine Änderung vorliegt, nach dem Vorstehenden lediglich der Zustand eines Einzelfahrzeugs zum Zeitpunkt der Beendigung der Produktion in Betracht kommt, ist auch dies der frühestmögliche Zeitpunkt, von dem an Änderungen am Fahrzeug vorgenommen werden können.

338

Aus § 19 Abs. 6 StVZO folgt lediglich, dass auch der Hersteller eines Fahrzeugs potenziell Änderungen im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO vornehmen kann. Etwaige durch den Hersteller vorzunehmende Änderungen beziehen sich jedoch auf bereits bestehende Einzelfahrzeuge. Dies belegt insbesondere § 19 Abs. 6 Satz 2 StVZO der davon ausgeht, dass das durch den Hersteller veränderte Fahrzeug bereits als Erprobungsfahrzeug bei der Zulassungsbehörde gemeldet wurde. Nicht durch § 19 Abs. 6 StVZO geregelt ist hingegen

339

der Fall, dass ein Hersteller Fahrzeuge produziert, die nicht dem abstrakt genehmigten Fahrzeugtyp entsprechen.

Überdies verbietet sich die Anwendung des § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO auf bereits werksseitig abweichend hergestellte Fahrzeuge auch aus systematischen Gründen bzw. aus Gründen der Gesetzeskonkurrenz. Denn der Gesetzgeber hat den Fall, dass produzierte Einzelfahrzeuge nicht mit der Typgenehmigung übereinstimmen, mit § 25 EG-FGV einer speziellen Regelung zugeführt. Dabei enthält § 25 EG-FGV einen Katalog verschiedener Maßnahmen, der es dem KBA ermöglicht, derartigen Konstellationen situationsangemessen zu begegnen. 340

Würde man unter den Begriff „Änderung“ nach § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO auch den Fall fassen, dass produzierte Einzelfahrzeuge nicht entsprechend der Typgenehmigung hergestellt wurden, würde dies zwangsläufig zum Erlöschen der „Betriebserlaubnis“ der Fahrzeuge sowie nach § 19 Abs. 5 StVZO zu einem gesetzlichen Verbot der Inbetriebnahme führen. Durch diese zwingenden Rechtsfolgen würde das differenzierte Regelungssystem des § 25 EG-FGV, der im Gegensatz § 19 StVZO auch lediglich Nebenbestimmungen zur Beseitigung derartiger Mängel an im Verkehr befindlichen Fahrzeugen zulässt, unterlaufen. Einer gegenteiligen Auslegung stünde nicht zuletzt das verfassungsrechtliche Gebot der Verhältnismäßigkeit im Wege. 341

Vgl. im Ergebnis LG Braunschweig, Urteil vom 25. April 2017 – 11 O 4/17 –, juris Rn. 29. 342

Weiter kann die Kammer dem Kläger nicht darin folgen, Art. 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO müsse in Ansehung von Art. 13 der VO (EG) Nr. 715/2007 dahingehend ausgelegt werden, dass auch Einzelfahrzeuge, die von dem durch die EG-Typgenehmigung abstrakt genehmigten Fahrzeugtyp abwichen, von der Vorschrift erfasst seien. Zwar sind die Mitgliedstaaten nach Art. 13 der VO (EG) Nr. 715/2007, dazu verpflichtet, für Verstöße der Fahrzeughersteller gegen die Vorschriften der Verordnung Sanktionen festzulegen und die erforderlichen Maßnahmen für die Einhaltung zu treffen, wobei diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. Ein entsprechendes Sanktions- und Maßnahmen-system ist jedoch mit den Regelungen des § 25 EG-FGV gegeben, mit welchen die Einhaltung der Vorschriften der VO (EG) Nr. 715/2007 sichergestellt werden kann. Bereits die Pflicht zur Nachbesserung bereits zugelassener Fahrzeuge ist mit erheblichen Kosten für den Hersteller verbunden, von den nachteiligen Wirkungen auf sein Ansehen in den Augen der Käufer einmal ganz abgesehen. Den in der Regel mindestens europaweit öffentlich bekannt gemachten Rückrufaktionen kann eine abschreckende Wirkung daher nicht abgesprochen werden. Das gilt umso mehr für die als ultima ratio vorgesehene Möglichkeit, die Typgenehmigung aufzuheben und so zur Stilllegung aller bereits zugelassenen Fahrzeuge zu kommen. 343

Daher kann die Kammer dem Kläger auch nicht darin beitreten, § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO sei auf den vorliegenden Fall des Abweichens serienmäßig produzierter Fahrzeuge von dem in der Typgenehmigung umschriebenen Fahrzeugtyp zumindest analog anzuwenden. Es fehlt die dazu nötige planwidrige Regelungslücke. 344

b) Unabhängig von der Exegese der Norm fehlt es jedenfalls im prozessrechtlich maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung an einer Änderung im Sinne von § 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 StVZO. Denn die nachgerüsteten und noch nachzurüstenden Fahrzeuge entsprechen den vom KBA nachträglich modifiziert typgenehmigten Konstruktionsplänen, die nach der klägerischen Auffassung als Referenzmodell zu betrachten sind. Selbst wenn zwischenzeitlich eine Änderung vorgelegen haben sollte, ist diese durch die nachträglichen 345

Anordnungen des KBA und deren Umsetzung wieder weggefallen (geheilt).

5. Anders als der Kläger meint, ist der Betrieb der Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen auch nicht gemäß § 19 Abs. 5 Satz 1 StVZO untersagt, weil die Betriebserlaubnis der betroffenen Fahrzeuge nicht nach § 19 Abs. 2 Satz 2 StVZO erloschen ist. 346

6. Ferner ist der Betrieb der betroffenen Fahrzeuge auch nicht durch die Beklagte nach § 5 Abs. 1 FZV zu untersagen. 347

Da die Fahrzeuge mit dem Motor EA 189 EU5 nicht vorschriftswidrig sind, sondern insbesondere im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 2 FZV einem genehmigten Typ entsprechen, sind bereits die Tatbestandsvoraussetzungen der Vorschrift nicht erfüllt. Ungeachtet dessen wäre die Beklagte – die Vorschriftswidrigkeit der Fahrzeuge unterstellt – auch nicht im Wege einer Ermessensreduzierung auf Null zwingend gehalten, den Betrieb der Fahrzeuge auf öffentlichen Straßen zu untersagen. 348

§ 5 Abs. 1 FZV bestimmt, dass die Zulassungsbehörde dem Halter oder Eigentümer, sofern sich ein Fahrzeug als nicht vorschriftsmäßig erweist, eine Frist zur Beseitigung der Mängel setzen oder den Betrieb des Fahrzeugs untersagen kann. Die Vorschrift räumt der Behörde insofern sowohl ein Entschließungs- als auch ein Auswahlermessen ein. 349

Sofern man im Hinblick auf die (noch) nicht nachgerüsteten Fahrzeuge von einer Vorschriftswidrigkeit der Fahrzeuge ausginge, da sie derzeit weiter unter Einsatz der Umschaltlogik des Motors in Betrieb sind, kann der Kläger nicht mit Erfolg geltend machen, dass jene Mängel allein durch die sofortige Untersagung des Betriebs der Fahrzeuge wirksam beseitigt werden könnten, mithin die Betriebsuntersagung die einzig verhältnismäßige Entscheidung der Beklagten darstelle. 350

§ 5 Abs. 1 FZV sieht ausdrücklich die Möglichkeit der Fristsetzung zur Mängelbeseitigung durch die Zulassungsbehörde vor. Das Gesetz nimmt damit in Kauf, dass auch vorschriftswidrige Fahrzeuge – die Kammer geht von einer zulassungsrechtlichen Vorschriftswidrigkeit allerdings nicht aus (siehe oben) – für eine Übergangszeit grundsätzlich am Verkehr teilnehmen dürfen. Eine Fristsetzung zur Mängelbehebung scheidet auch nicht offensichtlich aus, weil der Mangel irreparabel wäre. Der aufgrund der Umschaltlogik bestehende technische Mangel kann durch die geforderten Nachrüstungen auch wirksam beseitigt werden. Dies hat das KBA, als es die entsprechenden Software-Updates freigegeben hat, bestätigt. Weder dem Klägervortrag noch den sonstigen Akten lassen sich Gründe dafür entnehmen, dass die Einschätzung der auf technische Fragen dieser Art spezialisierten Fachbehörde unrichtig sein könnte. 351

Auch vor dem Hintergrund der Regelungen der VO (EG) Nr. 715/2007 erweist es sich nicht als notwendig, den Betrieb der betroffenen – nicht nachgerüsteten – Fahrzeuge unmittelbar nach § 5 Abs. 1 FZV zu untersagen. Zwar ist die Einhaltung der Vorschriften der Verordnung, wie es insbesondere aus Art. 13 der Verordnung folgt, durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Diese kann vorliegend jedoch – wovon auch das KBA im Bescheid vom 15. Oktober 2015 ausging – durch eine von der Beklagten gemäß § 5 Abs. 1 FZV zunächst zu setzende Frist zur Mängelbeseitigung in Verbindung mit der Androhung der Betriebsuntersagung für den Fall der Nichtvornahme der Nachrüstung sichergestellt werden. 352

Ferner ist die unmittelbare Betriebsuntersagung der Fahrzeuge auch nicht aufgrund etwaiger gesundheitlicher Gefahren der durch diese (übermäßig) ausgestoßenen NOx-Emissionen zwingend erforderlich. Die Auswirkungen von NOx auf die menschliche Gesundheit lassen 353

sich bislang nicht hinreichend zuverlässig beurteilen. Ob die Grenzwerte, die im Zulassungsverfahren einzuhalten sind, eine innere Rechtfertigung dergestalt besitzen, dass die Emissionen diesseits des Grenzwerts ungefährlich, jenseits davon aber gesundheitsschädigend sind, lässt sich der Normhistorie nicht entnehmen.

Angesichts der Vielzahl von Diesel-Fahrzeugen, die im Stadtgebiet der Beklagten zugelassen sind, sowie der übrigen Emissionsquellen von NOx, sind die von den noch nicht umgerüsteten Fahrzeugen mit dem Motor EA 189 EU5 ausgehenden NOx-Emissionen im Vergleich zu denen nachgerüsteter Fahrzeuge nicht als so hoch anzusehen, dass davon auszugehen wäre, dass speziell durch den vermehrten NOx-Emissionsausstoß der noch umzurüstenden Fahrzeuge aus dem Konzern der Beigeladenen zu 2) eine Gesundheitsgefahr ausginge, der allein durch die sofortige Betriebsuntersagung der betroffenen Fahrzeuge begegnet werden könnte. Der vom Kläger angestellte Vergleich mit Fahrzeugen, bei denen die Bremsanlage defekt ist, führt in die Irre. Es bedarf wegen Selbstverständlichkeit keiner näheren Erläuterung, dass die von nicht nachgerüsteten Fahrzeugen ausgehenden erhöhten NOx-Emissionen offensichtlich nicht so gefährlich für Leib und Leben sind wie ein Fahrzeug, das nicht richtig bremsen kann. 354

Da die Untersagung des Betriebs eines Fahrzeugs empfindlich in die persönliche Lebensführung und in das Eigentumsrecht des Halters eingreift, stellt sich die unmittelbare Untersagung des Betriebs der Fahrzeuge, ohne dass die Beklagte zuvor eine Frist zur Durchführung der Nachrüstung gesetzt hat, nicht als einzig ermessensgerechtes und verhältnismäßiges Mittel zur Beseitigung eines mit geringem technischen Aufwand behebbaren Mangels dar. 355

7. Da der Betrieb der Fahrzeuge mit dem Motor EA 189 EU5 nicht nach § 5 Abs. 1 FZV untersagt bzw. zu untersagen ist, sind diese auch nicht nach § 5 Abs. 2 Satz 1 FZV außer Betrieb zu setzen. 356

IV. Die Klage ist auch im Hilfsantrag unbegründet, da das von dem Antrag erfasste Fahrzeug die an die straßenverkehrsrechtliche Zulassung von Kraftfahrzeugen gestellten Anforderungen erfüllt. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt, dass sie noch überhaupt keine Fristsetzungen zur Nachbesserung ausgesprochen hat, weil ihr vom KBA noch keine Fahrzeughalter gemeldet worden sind. Daher treffen die vorstehenden allgemeinen Überlegungen notwendigerweise auf alle Fahrzeuge mit dem Motor EA 189 EU5 zu, die von der Beklagten zugelassen worden sind. 357

V. Die von dem Kläger angeregten Vorlagen an den EuGH auf der Grundlage des Art. 267 AEUV waren aus Sicht des Gerichts nicht veranlasst. 358

Nach Art. 267 AEUV entscheidet der Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge oder über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union. Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen. Wenn sich eine derartige Frage in einem anhängigen Verfahren stellt und ihre Beantwortung für die Entscheidung erforderlich ist und wenn die Entscheidung des mit der Sache befassten innerstaatlichen Gerichts selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann, ist das nationale Gericht zur Vorlage verpflichtet. 359

Die vorliegende Entscheidung kann mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden. Die Kammer hat im Rahmen des ihr damit nach § 267 AEUV eingeräumten Ermessens davon abgesehen, das Verfahren auszusetzen und die vom Kläger formulierten Vorlagefragen – soweit diese entscheidungserheblich waren – dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen. Dabei war für die Kammer maßgeblich, dass nicht absehbar ist, welche Fragen gegebenenfalls in der Rechtsmittelinstanz entscheidungserheblich sein werden. Zur Vermeidung von verschiedenen Vorlagen durch unterschiedliche Instanzen war es deshalb nach Auffassung der Kammer prozessökonomisch, von einer Vorlage abzusehen.

VI. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, dem Kläger die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 2) und zu 3) aufzuerlegen, da diese einen Antrag gestellt und damit ein Kostenrisiko übernommen haben. 361

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO). 362

VII. Die Berufung wird nach § 124a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 124 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen. Die hier entscheidungserhebliche Frage der Reichweite der Klagerechte von Umweltverbänden ist allgemein klärungsbedürftig. Da es sich hierbei um eine Rechtsfrage handelt, die Bundesrecht und damit nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO revisibles Recht betrifft, lässt die Kammer zugleich die Revision unter Übergehung der Berufungsinstanz (Sprungrevision) zu, § 134 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. 363

Beschluss 364

Der Streitwert wird auf 15.000 Euro festgesetzt. 365

Gründe: 366

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG). Die Bemessung des Streitwertes erfolgte in Anlehnung an Nr. 1.2 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, wonach der Streitwert bei Verbandsklagen in der Regel zwischen 15.000 und 30.000 Euro beträgt. Des Weiteren wurde berücksichtigt, dass der Hauptantrag der Klage auf die Feststellung eines Rechtsverhältnisses gerichtet war, welche als solche nicht vollstreckungsfähig ist. 367

Vgl. zur Streitwertbestimmung bei Verbandsklagen BVerwG, Beschlüsse vom 15. September 2015 – 9 KSt 2.15 –, NuR 2016, 127 (= BeckRS 2015, 54083) und vom 31. Januar 2006 – 4 B 49/05 –, NVwZ 2006, 823, OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. Dezember 2008 – 12 OA 347/08 –, NVwZ-RR 2009, 406, OVG Schleswig, Beschluss vom 14. März 2011 – 1 MR 19/19 –, NordÖR 2011, 401 (= BeckRS 2011, 54231), VGH München, Beschluss vom 24. September 2012 – 8 C 12.1595 –, NVwZ-RR 2013, 74, Hess. VGH, Beschluss vom 16. September 2009 – 6 C 1005/08.T –, juris, VG Wiesbaden, Beschluss vom 16. August 2012 – 4 K 165/12.WI –, BeckRS 2012, 55841. 368