

## Fortgeschrittenenklausur Europarecht: Autofrei – Spaß dabei?

Akad. Rat a.Z. Dr. Stefan Drechsler, Regensburg\*

*Die Klausur wurde im Sommersemester 2023 als Abschlussklausur zur Fortgeschrittenenübung im Europarecht von Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M., an der Universität Regensburg mit einer Bearbeitungszeit von 180 Minuten gestellt. Sie kleidet klassische Fragestellungen der Grundfreiheitsdogmatik (grenzüberschreitende Sachverhalte, Nutzungsregelungen als Beschränkung, Einordnung von Rechtfertigungsgründen, Verhältnismäßigkeitsprüfung) in eine fiktive Maßnahme zur Verkehrswende ein und kombiniert sie mit grundlegenden Fragestellungen zum Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) und einem anspruchsvollen Problem aus dem Bereich der Rechtsetzungskompetenzen. Von 187 Klausurteilnehmer\*innen bestanden 79,7 Prozent die Klausur, im Durchschnitt wurden 6,19 Punkte erreicht.*

### Sachverhalt

#### Teil I

Die Zahl der zugelassenen Personenkraftwagen (Pkw) in Deutschland erreicht jährlich neue Höchststände. Die Gesamtzahl der zugelassenen Pkw hat allein 2022 um 300.000 Fahrzeuge zugenommen. Zugleich werden die Fahrzeuge immer größer und immer mehr SUVs werden zugelassen. Über 43 Millionen der insgesamt 48,8 Millionen zum 1.1.2023 zugelassenen Pkw werden dabei von Privatpersonen gehalten, die übrigen Fahrzeuge überwiegend als Firmenfahrzeuge von Unternehmen aller Wirtschaftszweige. Lediglich ca. 1,9 Millionen aller Pkw werden rein elektrisch oder mit einem Plug-in-Hybrid-Motor angetrieben (im Folgenden: Elektroantrieb), die übrigen Fahrzeuge (also ca. 46,9 Millionen) mit konventionellen Verbrennungsmotoren.

Die hohe Zahl der privaten Pkw nehmen politische Entscheidungsträger\*innen zunehmend als problematisch wahr. Dies betrifft nicht nur den dadurch weiter zunehmenden CO<sub>2</sub>-Ausstoß. In dicht bebauten Wohngebieten, insbesondere in den größeren Städten, reichen die privaten Stellplätze für die Pkw der Anwohner\*innen längst nicht mehr aus. Immer größere Flächen auf öffentlichen Straßen werden „zugeparkt“. Da die durchschnittliche tägliche Abstelldauer mehr als 23 Stunden beträgt, ist eine anderweitige Nutzung der Parkflächen nicht möglich. Das Abstellen immer größerer Pkw beeinträchtigt in diesen Gebieten zudem den fließenden Verkehr in immer stärkerem Maße und beeinträchtigt in engen Straßen deren Erreichbarkeit für Rettungsfahrzeuge der Feuerwehr oder Krankenkraftwagen.

Daher entschließt sich der Bundesgesetzgeber zu einem drastischen Schritt. Der Deutsche Bundestag beschließt am 2.8.2023 ein Gesetz, wonach Privatpersonen mit Wohnsitz in bestimmten deutschen Städten, in denen die geschilderte „Übernutzung“ öffentlicher Straßen durch parkende Pkw festgestellt wurde, grundsätzlich keine Zulassung für neu angeschaffte Pkw mehr erhalten (im Folgenden: „Zulassungsstopp-Gesetz“, ZulStoppG). Ausnahmen gibt es für ausschließlich beruflich

---

\* Der Autor ist Akademischer Rat a.Z. am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht der Universität Regensburg. Er dankt Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M., sehr herzlich für wertvolle Rückmeldungen und Ideen zum Klausurentwurf.

*Drechsler: Autofrei – Spaß dabei?*

genutzte Pkw, zum Beispiel von Pflegediensten oder Handwerksbetrieben. Auch für eine je nach Größe der Stadt und Verfügbarkeit privater Stellplätze unterschiedliche Anzahl ausschließlich elektrisch betriebener Kleinwagen werden weiterhin Zulassungen erteilt. Ohne Zulassung ist eine Nutzung von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Straßenverkehr nicht erlaubt.

Die Bundesverkehrsministerin hält diesen Schritt für alternativlos. Zusätzliche Stellplätze auf Privatgrundstücken in den betroffenen Städten könnten aus Platzmangel nicht mehr geschaffen werden. Selbst durch großflächige Parkverbote auf den öffentlichen Straßen werde man der Lage nicht Herr: Würden sie lückenlos kontrolliert, treffe dies die Pkw-Besitzer kaum weniger hart als der Zulassungsstopp. Geschehe dies nicht, seien Parkverbote ohnehin wirkungslos. Außerdem sei der Zulassungsstopp so zielgerichtet wie möglich ausgestaltet, da niemand dazu gezwungen werde, seinen Pkw abzumelden, und Pkw, die ausschließlich beruflich oder gewerblich genutzt werden, weiterhin zugelassen würden. Andere Personen könnten ja auf den in den Städten gut ausgebauten ÖPNV ausweichen, Rad fahren oder zu Fuß gehen.

Kritiker des Zulassungsstopps machen hingegen unionsrechtliche Bedenken geltend. Nicht nur deutsche, sondern auch EU-ausländische Autohersteller und solche aus Drittstaaten könnten ihre Pkw mit Verbrennungsmotor in Deutschland nun deutlich schlechter absetzen als zuvor. Denn der Zulassungsstopp komme einem Erwerbsverbot faktisch gleich und betreffe Millionen von Bürger\*innen. Das ZulStoppG schieße zudem weit über seine Zielsetzungen hinaus: Um CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren, reiche es doch aus, die Zulassung von Pkw mit Verbrennungsmotor zu reglementieren, aber es werde – was zutrifft – auch nur noch eine begrenzte Zahl von Fahrzeugen mit Elektroantrieb zugelassen. Um dem Platzmangel in den Städten zu begegnen, hätte man doch auch Vorschriften erlassen können, die bestimmte Maximalgrößen für Pkw festlegen; dann würden dort nur noch kleinere Autos auf den Straßen abgestellt.

## Teil II

Annette Auer (A) hat ihren Wohnsitz in Regensburg, wo aufgrund des ZulStoppG ebenfalls keine neuen privat genutzten Pkw zugelassen werden. As Antrag auf Zulassung ihres neu erworbenen Pkw mit Verbrennungsmotor wird von der zuständigen Behörde daher unter Verweis auf das ZulStoppG abgelehnt. Hiergegen erhebt A Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg. Die zuständige Kammer bezweifelt die Vereinbarkeit des ZulStoppG mit dem Unionsrecht und erwägt, diese Frage dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen.

## Teil III

Auch die EU-Kommission ist auf das ZulStoppG aufmerksam geworden. Man beobachtet mit Sorge, dass bei der Frage der Zulassung von Pkw mit Verbrennungsmotor die politischen Absichten der Mitgliedstaaten immer stärker auseinandergehen. Einige andere Mitgliedstaaten haben bereits gesetzliche Regelungen verabschiedet, wonach sie ab jeweils verschiedenen Zeitpunkten zwischen 2025 und 2035 keine Pkw mit Verbrennungsmotor mehr zulassen. Andere Mitgliedstaaten lehnen solche Zulassungsstopps hingegen prinzipiell ab. Daher plant die Kommission eine Verordnung mit einheitlichen Regeln für die Zulassung privat genutzter Pkw, die ohne räumliche Differenzierung vorsieht, dass in der gesamten Europäischen Union ab 2030 keine privat genutzten Pkw mit Verbrennungsmotor mehr zugelassen werden dürfen. Willkommener Nebeneffekt dieses Vorgehens ist für die EU-Kommission die damit verbundene Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

**Bearbeitungsvermerk**

Beantworten Sie in einem umfassenden Rechtsgutachten, das auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen ggf. hilfsgutachtlich eingeht, folgende Fragen in der vorgegebenen Reihenfolge:

**Teil I**

Ist das am 2.8.2023 vom Deutschen Bundestag beschlossene ZulStoppG für privat genutzte Pkw mit den Grundfreiheiten des AEUV vereinbar?

Auf die Unionsgrundrechte ist dabei nicht einzugehen. Bei der Bearbeitung ist davon auszugehen, dass kein einschlägiges Sekundärrecht besteht und die im Sachverhalt vorgebrachten Tatsachen zutreffen.

**Teil II**

Ist die Vorlage des Verwaltungsgerichts Regensburg an den Europäischen Gerichtshof zulässig? Formulieren Sie im Rahmen Ihrer gutachterlichen Prüfung eine zulässige Vorlagefrage!

**Teil III**

Besitzt die Europäische Union für den Erlass der geplanten Verordnung eine Gesetzgebungskompetenz? Auf Art. 5 EUV ist nicht einzugehen.

**Lösungsvorschlag**

<b>Teil I: Vereinbarkeit des ZulStoppG mit den Grundfreiheiten des AEUV .....</b>	<b>127</b>
<b>I. Anwendungsbereich .....</b>	<b>127</b>
1. Sachlicher Anwendungsbereich .....	127
a) Keine sekundärrechtliche Regelung .....	127
b) „Ware“ i.S.d. Art. 28 ff. AEUV.....	128
c) Grenzüberschreitender Sachverhalt.....	128
d) Keine Bereichsausnahme .....	128
e) Zwischenergebnis.....	129
2. Persönlicher Anwendungsbereich .....	129
3. Zwischenergebnis.....	129
<b>II. Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit .....</b>	<b>129</b>
1. Bindung der deutschen Bundesgesetzgebung an die Grundfreiheiten .....	129
2. ZulStoppG als tatbestandlich erfasste Maßnahme .....	130
a) Mengenmäßige Ein- oder Ausfuhrbeschränkung, Art. 34 Alt. 1 und Art. 35 Alt. 1 AEUV.....	130
b) Maßnahme gleicher Wirkung, Art. 34 Alt. 2 und Art. 35 Alt. 2 AEUV .....	130
aa) Dassonville-Formel .....	130

bb) (Negative) Einschränkung der Dassonville-Formel durch die Keck-Formel?.....	131
(1) Unterschiedslose Anwendbarkeit: keine Diskriminierung.....	131
(2) Produktbezogene Regelung? .....	131
(3) Bloße Verkaufsmodalität? .....	131
cc) (Positive) Begründung der Beschränkung durch den Drei-Stufen-Test.....	132
(1) Maßstäbe des Drei-Stufen-Tests .....	132
(2) Subsumption .....	132
c) Zwischenergebnis.....	133
<b>III. Rechtfertigung.....</b>	<b>133</b>
1. Rechtfertigungsgründe .....	134
a) Geschriebene Rechtfertigungsgründe, Art. 36 S. 1 AEUV .....	134
b) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe: zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses (Cassis-Formel) .....	135
aa) Verringerung der CO <sub>2</sub> -Emissionen (Klimaschutz) .....	135
bb) Städtebauliche Zielsetzung .....	135
2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit .....	136
a) Eignung .....	136
aa) Eignung im Hinblick auf den Klimaschutz.....	136
bb) Eignung im Hinblick auf die städtebauliche Zielsetzung .....	137
cc) Zwischenergebnis .....	137
b) Erforderlichkeit.....	137
aa) Bereitstellung zusätzlicher Parkmöglichkeiten .....	137
bb) Großflächige Parkverbote auf öffentlichen Straßen .....	138
cc) Großzügigere Fassung der Ausnahmetatbestände durch Zulassungstopp nur für Pkw mit Verbrennungsmotor .....	138
dd) Festlegung einer Maximalgröße neu zugelassener Pkw .....	138
ee) Zwischenergebnis .....	138
c) Angemessenheit .....	138
d) Zwischenergebnis.....	139
3. Zwischenergebnis.....	139
<b>IV. Ergebnis.....</b>	<b>139</b>
<b>Teil II: Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens des VG Regensburg.....</b>	<b>140</b>
<b>I. Zuständigkeit des EuGH, Art. 267 Abs. 1 und Art. 256 Abs. 3 AEUV .....</b>	<b>140</b>
<b>II. Vorlageberechtigung des VG Regensburg, Art. 267 Abs. 2 AEUV.....</b>	<b>140</b>

III. Vorlagegegenstand und Vorlagefrage, Art. 267 Abs. 1 AEUV .....	140
IV. Entscheidungserheblichkeit, Art. 267 Abs. 2 AEUV .....	141
V. Form der Vorlage, Art. 23 EuGH-Satzung und Art. 94 Verfo EuGH .....	142
VI. Ergebnis.....	142
<b>Teil III: Gesetzgebungszuständigkeit der EU für das Verbot der Zulassung von Pkw mit Verbrennungsmotor.....</b>	<b>142</b>
<b>I. Umweltschutz, Art. 192 Abs. 1 AEUV .....</b>	<b>143</b>
<b>II. Binnenmarktkompetenz, Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV .....</b>	<b>144</b>
1. Hindernisse für den freien Verkehr im Binnenmarkt.....	144
2. Tatsächlicher Beitrag der Verordnung zum Abbau der Binnenmarkthindernisse .....	144
3. Weitere Zielsetzungen neben dem Ziel der Binnenmarktharmonisierung .....	144
<b>III. Ergebnis.....</b>	<b>144</b>

### Teil I: Vereinbarkeit des ZulStoppG mit den Grundfreiheiten des AEUV

Das am 2.8.2023 vom Deutschen Bundestag beschlossene ZulStoppG für privat genutzte Pkw ist mit den Grundfreiheiten des AEUV vereinbar, soweit nicht der Anwendungsbereich einer der Grundfreiheiten in nicht zu rechtfertigender Weise beschränkt wird.

#### I. Anwendungsbereich

Hier könnte der Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 28 ff. AEUV eröffnet sein.

*Hinweis:* Im Rahmen dieses Prüfungspunkts – typischerweise bei der Subsumption unter die jeweils geschützte Tätigkeit – wird oftmals eine detaillierte Abgrenzung der einzelnen Grundfreiheiten voneinander<sup>1</sup> verlangt. In diesem Fall erscheint ein Schwerpunkt hierauf nicht erforderlich, da keine andere Grundfreiheit ernsthaft in Betracht kommt. Eine sehr knapp gehaltene Abgrenzung der Warenverkehrsfreiheit etwa zur Dienstleistungsfreiheit der Art. 56 ff. AEUV – idealerweise im Rahmen des Prüfungspunkts „Ware“ – erscheint aber noch vertretbar. Würde man Abgrenzungsfragen hier aber ausführlicher erörtern, wäre dies keine gelungene Schwerpunktsetzung.

#### 1. Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit ist dann eröffnet, wenn es sich bei den Pkw in dem zu beurteilenden grenzüberschreitenden Sachverhalt um eine „Ware“ handelt und weder eine sekundärrechtliche Regelung vorliegt noch eine Bereichsausnahme im AEUV eingreift.

##### a) Keine sekundärrechtliche Regelung

Eine sekundärrechtliche Regelung des hier relevanten Lebensbereichs, die als Maßnahme der positiven

<sup>1</sup> Grundlegend dazu *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 1, Europäische Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2012, Rn. 390–406.

Integration die Anwendung der Grundfreiheiten des AEUV ausschließen würde,<sup>2</sup> besteht nicht.

#### b) „Ware“ i.S.d. Art. 28 ff. AEUV

Zunächst müsste das mitgliedstaatliche Zulassungsverbot eine „Ware“ i.S.d. Art. 28 ff. AEUV betreffen. Bei privat genutzten Pkw handelt es sich um solche körperlichen Gegenstände, die einen Geldwert haben und im Hinblick auf Handelsgeschäfte über eine Grenze verbracht werden können.<sup>3</sup> Art. 28 Abs. 2 AEUV schränkt diesen Warenbegriff dahingehend ein, dass lediglich sogenannte Unionswaren erfasst werden, also Waren, die aus einem Mitgliedstaat stammen, sowie Waren aus Drittländern, die sich in der EU im freien Verkehr befinden. Damit sind prinzipiell nicht nur die Pkw deutscher und EU-ausländischer Hersteller, sondern auch die Pkw von Herstellern aus Drittstaaten Unionswaren.

#### c) Grenzüberschreitender Sachverhalt

Erforderlich ist darüber hinaus ein grenzüberschreitender Bezug des zu beurteilenden Sachverhalts. Rein innerstaatliche Sachverhalte liegen mangels Relevanz für den Binnenmarkt, dessen Verwirklichung die Grundfreiheiten dienlich sein sollen (vgl. Art. 26 Abs. 1 und 2 AEUV), außerhalb des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten.<sup>4</sup> Vielmehr ist es erforderlich, dass Waren die Grenze zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten überqueren oder von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat verbracht werden.<sup>5</sup> Dementsprechend unterfallen die Pkw deutscher Hersteller, die in Deutschland produziert und hier auf den Markt gebracht werden, nicht dem Schutz der Warenverkehrsfreiheit, da es sich hierbei um einen rein innerstaatlichen Sachverhalt handelt. Die Autos EU-ausländischer oder drittstaatsangehöriger Hersteller, die nach Deutschland eingeführt werden, werden vom ZulStoppG allerdings ebenfalls erfasst, so dass insofern ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegt.

*Hinweis:* Der Sachverhalt wirft diesen Aspekt ausdrücklich auf, so dass hier eine etwas ausführlichere Erörterung notwendig ist, die zwischen den verschiedenen Herstellergruppen differenziert. Damit kann man als Bearbeiter\*in die (in der gerichtlichen und behördlichen Praxis unter dem Gesichtspunkt rechtlichen Gehörs auch nicht unwichtige) Fähigkeit zeigen – und als Klausurersteller\*in abprüfen –, ob die Argumente der Verfahrensbeteiligten aufgegriffen und gewürdigt werden können, auch wenn sich hinter ihnen bei zutreffender Würdigung kein großes rechtliches Problem verbirgt.

#### d) Keine Bereichsausnahme

Die Anwendung der Warenverkehrsfreiheit ist auch nicht durch die Bereichsausnahmen der Art. 38 ff. und Art. 346 Abs. 1 AEUV ausgeschlossen.

<sup>2</sup> Zu Sinn und Zweck dieses Prüfungspunktes vor dem Hintergrund der Abgrenzung von positiver und negativer Integration *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 34–36 Rn. 18.

<sup>3</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 10.12.1968 – C-7/68 [ECLI:EU:C:1968:51] (Kommission./.Italien) = Slg. 1968, 633 (642); *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 34–36 Rn. 122; *Ziekow*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2020, § 3 Rn. 58.

<sup>4</sup> *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 7. Aufl. 2021, § 14 Rn. 8 f.

<sup>5</sup> *Cremer*, Jura 2015, 39 (43); *Schroeder*, Grundkurs Europarecht, 7. Aufl. 2021, § 14 Rn. 9.

### e) Zwischenergebnis

Der sachliche Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit ist damit eröffnet.

## 2. Persönlicher Anwendungsbereich

Auf die Warenverkehrsfreiheit können sich alle Personen berufen, die ein Interesse an ihrer Durchsetzung haben, etwa weil sie eine Ware herstellen, vertreiben, kaufen oder verkaufen.<sup>6</sup> Neben natürlichen Personen sind in analoger Anwendung von Art. 54 Abs. 2 und Art. 62 AEUV auch juristische Personen erfasst.<sup>7</sup> Die Warenverkehrsfreiheit vermittelt damit sowohl den Herstellern als auch den Händlern und Erwerbern privat genutzter Pkw Schutz, so dass auch der persönliche Anwendungsbereich eröffnet ist.

*Hinweis:* Da es sich bei der Warenverkehrsfreiheit – wie auch bei der Kapitalverkehrsfreiheit des Art. 63 Abs. 1 AEUV – um eine Faktorfreiheit handelt, die eine optimale Allokation von Wirtschaftsgütern, nicht aber von Personen im Binnenmarkt bezweckt und daher konsequent im Vertragstext allein vom Sachbereich her formuliert ist, ist es mit einer entsprechenden, auch knappen Begründung sehr gut vertretbar, diesen Prüfungspunkt generell für überflüssig zu erklären.<sup>8</sup> Auch der EuGH äußert sich im Regelfall bei der Warenverkehrsfreiheit nicht zur persönlichen Berechtigung.

## 3. Zwischenergebnis

Der Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit ist damit eröffnet.

## II. Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit

Es müsste darüber hinaus eine relevante Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit vorliegen, die von einer Stelle ausgeht, die an die Grundfreiheiten gebunden ist.

### 1. Bindung der deutschen Bundesgesetzgebung an die Grundfreiheiten

Das Zulassungsverbot des ZulStoppG müsste zunächst einer Entität zurechenbar sein, die ihrerseits an die Grundfreiheiten des AEUV gebunden ist. Während nach wie vor im Einzelnen umstritten ist, inwiefern die Unionsorgane oder auch Privatpersonen an die Grundfreiheiten gebunden sind,<sup>9</sup> sind die Mitgliedstaaten unbestritten die vorrangigen Adressaten der Grundfreiheiten. Dabei sind sämtliche Erscheinungsformen hoheitlichen Handelns, also Gesetzgebung, Rechtsprechung und vollziehende Gewalt, an die Grundfreiheiten gebunden.<sup>10</sup> Damit ist auch der Deutsche Bundestag an die Warenverkehrsfreiheit gebunden.

---

<sup>6</sup> Schroeder, in: R. Streinz, EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 34 Rn. 24.

<sup>7</sup> Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 34–36 Rn. 34.

<sup>8</sup> So auch Leible/Th. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 71. Lfg., Stand: August 2017, AEUV Art. 34 Rn. 31.

<sup>9</sup> Zum Stand der Diskussion lesenswert Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 34–36 Rn. 111–118.

<sup>10</sup> Cremer, Jura 2015, 39 (40); Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 34–36 Rn. 107.

*Hinweis:* Dieser Prüfungspunkt kann, da in der Sache unproblematisch, hier auch knapper ausfallen. Seine Gewichtung ist in Grundfreiheitenklausuren stets eine Frage des konkreten Einzelfalls. Auch in unproblematischen Fällen sollte kurz begründet und subsumiert werden, welcher Entität die beschränkende Stelle zuzuordnen ist (hier dem Mitgliedstaat Deutschland) und welche Ausprägung der Staatsgewalt konkret gehandelt hat (hier die Legislative).

## 2. ZulStoppG als tatbestandlich erfasste Maßnahme

Die Warenverkehrsfreiheit verbietet gem. Art. 34 und 35 AEUV mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung.

*Hinweis:* Die sorgfältige Prüfung der Beschränkung ist ein Schwerpunkt der Klausur. Um dies ansprechend zu bearbeiten, kommt es darauf an, dass Sie

- Ihren Prüfungsaufbau an den Normtext (Art. 34, 35 AEUV) anknüpfen,
- den Inhalt der Dassonville-Formel, der Keck-Formel und des Drei-Stufen-Tests zutreffend wiedergeben und vertretbar darunter subsumieren können und
- die Anwendbarkeit der Keck-Formel auf Nutzungsbeschränkungen immerhin problematisieren (und idealerweise wissen, wie dogmatisch damit umzugehen ist).

### a) Mengenmäßige Ein- oder Ausfuhrbeschränkung, Art. 34 Alt. 1 und Art. 35 Alt. 1 AEUV

Eine mengenmäßige Ein- oder Ausfuhrbeschränkung, die die Ein-, Aus- oder Durchfuhr einer Ware der Menge oder dem Wert nach ganz oder teilweise insbesondere in Form einer Kontingentierung untersagt,<sup>11</sup> ist hier nicht ersichtlich. Nicht die Einfuhr bestimmter Pkw nach Deutschland wird durch das ZulStoppG verboten, sondern lediglich die Zulassung bestimmter Modelle für bestimmte Halter.

### b) Maßnahme gleicher Wirkung, Art. 34 Alt. 2 und Art. 35 Alt. 2 AEUV

Die Warenverkehrsfreiheit kann aber auch durch eine Maßnahme, die die gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung entfaltet, beschränkt werden.

#### aa) Dassonville-Formel

Nach der Dassonville-Formel des EuGH stellen Maßnahmen gleicher Wirkung alle Maßnahmen der Mitgliedstaaten dar, die dazu geeignet sind, den Warenverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.<sup>12</sup> Damit ist die Warenverkehrsfreiheit als umfassendes Beschränkungsverbot ausgestaltet.

Durch das Verbot der Zulassung aller privat genutzten Pkw mit Verbrennungsmotor und einer erheblichen Anzahl von Pkw mit Elektroantrieb in deutschen Großstädten wird auch die Anschaffung solcher Fahrzeuge unattraktiv, da sie ohne behördliche Zulassung nicht genutzt werden können. Dies kann sich negativ auf das Volumen eingeführter Pkw EU-ausländischer Hersteller oder von Herstellern aus Drittstaaten auswirken. Es handelt sich dabei mindestens um ein potentielles und mit-

<sup>11</sup> EuGH, Urt. v. 12.7.1973 – C-2/73 [ECLI:EU:C:1973:89] (Geddo), Rn. 7.

<sup>12</sup> Grundlegend EuGH, Urt. v. 11.7.1974, C-8/74 [ECLI:EU:C:1974:82] (Dassonville), Rn. 5, und seitdem st. Rspr.



telbares Hindernis für den Handel mit Pkw innerhalb der Union. Dies ist eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne der Dassonville-Formel.

#### bb) (Negative) Einschränkung der Dassonville-Formel durch die Keck-Formel?

Wegen der tatbestandlichen Weite der Dassonville-Formel ist ihre Einschränkung geboten, die sich zunächst durch die Keck-Formel des EuGH verwirklichen lassen könnte. Voraussetzung für deren Anwendung ist zunächst, dass die mitgliedstaatliche Maßnahme unterschiedslos einheimische und EU-ausländische Waren betrifft und sich rechtlich oder tatsächlich in gleicher Weise auf deren Absatz auswirkt (dazu (1)). Sodann liegen Maßnahmen gleicher Wirkung insbesondere nur dann vor, wenn die fragliche Regelung eine produktbezogene Beschränkung (dazu (2)) und nicht nur eine Verkaufsmodalität darstellt (dazu (3)).<sup>13</sup>

##### (1) Unterschiedslose Anwendbarkeit: keine Diskriminierung

Der Zulassungsstopp betrifft sowohl die Pkw inländischer als auch die Pkw ausländischer Hersteller und ist daher unterschiedslos anwendbar, so dass diese Grundvoraussetzung für die Heranziehung der Keck-Formel vorliegt.

##### (2) Produktbezogene Regelung?

Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine produktbezogene Beschränkung, da die fehlende Zulassungsfähigkeit und damit die fehlende Nutzungsmöglichkeit keine den Pkw körperlich anhaftende Eigenschaft ist wie etwa die Aufmachung der Verpackung,<sup>14</sup> die Zusammensetzung oder Bauart des Produkts.<sup>15</sup> Das zeigt sich schon daran, dass die Zulassungsmöglichkeit maßgeblich vom Wohnsitz des Erwerbers, nicht aber von der Bauart der Pkw abhängt.

##### (3) Bloße Verkaufsmodalität?

Zugleich knüpft das Verbot der Zulassung nicht an den Erwerbsvorgang an und schränkt auch nicht die Erwerbsmöglichkeit als solche ein. Es wirkt sich erst später aus, indem bestimmte Pkw nicht genutzt werden dürfen. Daher handelt es sich dabei aber auch um keine Verkaufsmodalität. Solche Nutzungsregelungen wie die des ZulStoppG vermag die Keck-Formel nicht adäquat zu erfassen, indem sie von der unterkomplexen Prämisse ausgeht, es gebe ausschließlich produktbezogene Beschränkungen und Verkaufsmodalitäten und keine dritte Kategorie möglicher Beschränkungen. Damit erweist sie sich im vorliegenden Fall als unbrauchbar.

*Hinweis:* Die Darstellung der Keck-Formel im Fall der Nutzungsregelungen macht erfahrungsgemäß Probleme. Verschiedene, mehr oder weniger gut vertretbare Darstellungs- und Lösungsvarianten sind hier denkbar:

Mit entsprechender Begründung ist eine Einordnung als produktbezogene Regelung noch vertretbar. Eine tragende – wenn auch von der Judikatur des EuGH deutlich abweichende – Begründung ließe sich darin finden, dass man auch „verkehrs wesentliche Eigenschaften“ der Ware wie ihre Ver-

<sup>13</sup> Zum Ganzen grundlegend EuGH, Urt. v. 24.11.1993 – C-267/91, C-268/91 [ECLI:EU:C:1993:905] (Keck und Mithouard), Rn. 15 f.

<sup>14</sup> EuGH, Urt. v. 12.10.2000 – C-3/99 [ECLI:EU:C:2000:560] (Ruwet), Rn. 46–48; EuGH, Urt. v. 13.9.2001 – C-169/99 [ECLI:EU:C:2001:439] (Schwarzkopf), Rn. 38 f.

<sup>15</sup> EuGH, Urt. v. 14.7.1994 – C-17/93 [ECLI:EU:C:1994:299] (Van der Heldt), Rn. 10 f.; EuGH, Urt. v. 13.3.1997 – C-358/95 [ECLI:EU:C:1997:149] (Morellato), Rn. 11–13.

wendungsmöglichkeit als produktbezogen einordnet. Wird in dieser Konstellation ergänzend der Drei-Stufen-Test (siehe sogleich) im Hilfgutachten durchgeführt, ist dies sicherlich positiv, aber meines Erachtens keinesfalls zwingend zu erwarten.

Als weitere Variante wäre es auch vertretbar, im Hauptgutachten nach der Subsumption unter die Dassonville-Formel die Prüfung auf den Drei-Stufen-Test zu beschränken. Die Keck-Formel taucht dann im Hauptgutachten nicht auf. Das ist dogmatisch gut vertretbar und entspricht auch der Linie vieler EuGH-Entscheidungen. Dieses Vorgehen erscheint aber als ausgesprochen unüblich, da die Keck-Formel in der juristischen Ausbildung nach wie vor als „Grundwissen“ vermittelt wird und viele Korrigierende Ausführungen zu ihr erwarten. Dementsprechend ist es zu empfehlen, dass immerhin im Hilfgutachten die Unanwendbarkeit der Keck-Formel – wenn auch in knapper Form – thematisiert wird.

Damit, sowohl den Drei-Stufen-Test als auch die Keck-Formel (und eines davon wenigstens im Hilfgutachten) anzusprechen, geht man auf Nummer sicher; die Keck-Formel ist in der EuGH-Rechtsprechung zwar inzwischen meist nicht mehr ausdrücklicher Prüfungsmaßstab, aber in der deutschsprachigen Dogmatik und Lehrbuchliteratur nach wie vor fest verankert.

### cc) (Positive) Begründung der Beschränkung durch den Drei-Stufen-Test

Wegen der aufgezeigten Schwächen der Keck-Formel hat der EuGH einen Drei-Stufen-Test entwickelt, der – aufbauend auf der weiten Dassonville-Formel – einerseits dem ursprünglichen Charakter der Grundfreiheiten als Diskriminierungsverbote stärker Rechnung trägt und andererseits die Grundgedanken der Keck-Formel verallgemeinert.<sup>16</sup> Er unterscheidet sich auch in seiner ganzen Herangehensweise von der Keck-Formel: Auf diese Weise wird eine tatbestandlich relevante Beschränkung der Grundfreiheiten *positiv* begründet.

#### (1) Maßstäbe des Drei-Stufen-Tests

Eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit stellen demnach diejenigen Maßnahmen eines Mitgliedstaats dar, mit denen bezweckt oder bewirkt wird, Waren aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig zu behandeln (erste Stufe: Verbot unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierungen), sowie Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen, selbst dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Leistungen gelten (zweite Stufe: Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, auch Herkunftslandprinzip genannt). Ebenfalls unter den Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung fällt jede sonstige Maßnahme, die den Zugang zum Markt eines Mitgliedstaats für Waren aus anderen Mitgliedstaaten behindert (dritte Stufe: Verbot von Marktzugangshindernissen).<sup>17</sup>

#### (2) Subsumption

Das ZulStoppG wirkt sich auf die betroffenen Pkw nicht diskriminierend aus (siehe oben, II. 2. b) bb) (1)), so dass keine Beschränkung erster Stufe vorliegt. Desgleichen müssen in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig auf den Markt gebrachte Pkw aufgrund dieser Rechtsvorschrift keinen besonderen

<sup>16</sup> Leible/Th. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 71. Lfg., Stand: August 2017, AEUV Art. 34 Rn. 85.

<sup>17</sup> Grundlegend EuGH, Urt. v. 4.6.2009 – C-142/05 [ECLI:EU:C:2009:336] (Mickelsson und Roos), Rn. 24; siehe auch Leible/Th. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 71. Lfg., Stand: August 2017 AEUV Art. 34 Rn. 85–87.

*Drechsler: Autofrei – Spaß dabei?*

Anforderungen an ihre Machart etc. entsprechen, so dass auch auf der zweiten Stufe des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung keine relevante Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit festgestellt werden kann. Allerdings wird der Marktzugang für Pkw aus anderen Mitgliedstaaten dadurch spürbar behindert, dass in einem relevanten Marktsegment die Anschaffung dieser Pkw mangels Zulassungsmöglichkeit wirtschaftlich sinnlos ist und potentielle Käufer im Inland davon faktisch abgehalten werden. Privat genutzte Pkw machen in Deutschland annähernd 90 Prozent des gesamten Markts für Pkw aus und davon sind weit über 90 Prozent Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor. Deren Anschaffung wiederum ist gerade in den bevölkerungsreichen Städten aufgrund des ZulStoppG praktisch völlig unattraktiv. Nachdem dies einen massiven Rückgang des Kfz-Absatzes wahrscheinlich macht, kann die Frage letztlich dahinstehen, ob auch generell eine gewisse Erheblichkeit der Marktzugangsbeschränkung erforderlich ist.<sup>18</sup>

*Hinweis:* Die Abgrenzung zwischen der zweiten und dritten Stufe des Drei-Stufen-Tests (Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und sonstiges Marktzugangshindernis) ist auch in der Rechtsprechung des EuGH nach wie vor nicht ganz trennscharf.<sup>19</sup> Dementsprechend ist auch der Sachverhalt dieser Klausur hier bewusst offen gehalten, um Ihnen die Möglichkeit zu geben, auch ohne vertiefte Kenntnisse des Problems, aber mit argumentativem Geschick zu einem überzeugenden Ergebnis zu gelangen. Mit entsprechender Begründung kann daher auch eine relevante Beschränkung auf zweiter Stufe und damit ein Verstoß gegen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung bejaht werden: Dies ist gut vertretbar.

### c) Zwischenergebnis

Somit liegt auf der dritten Stufe des Drei-Stufen-Tests eine relevante Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit in Form eines Marktzugangshindernisses und damit eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine Einfuhrbeschränkung vor.

### III. Rechtfertigung

Diese Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie sich auf einen Rechtfertigungsgrund stützen kann und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.

*Hinweis:* Eine Prüfung der Unionsgrundrechte schließt der Vermerk für die Bearbeiter\*innen ausdrücklich aus, so dass Ausführungen dazu nicht angezeigt sind.

In Betracht käme hier zunächst eine Einschränkung des Eigentumsrechts aus Art. 17 Abs. 1 S. 1 GRCh. Die Zulassung eines Pkw stellt in diesem Sinne die Nutzung eines rechtmäßig erworbenen Eigentumsgegenstandes dar.<sup>20</sup> Da der Zulassungsstopp den Bestand dieser Eigentumsposition unangestastet lässt, stellt er sich auch nur als Nutzungsregelung i.S.d. Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRCh dar, die nicht entschädigungspflichtig ist, sondern im Wesentlichen lediglich einer Rechtfertigung am Maßstab des

<sup>18</sup> Dazu *Leible/Th. Streinz*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 71. Lfg., Stand: August 2017, AEUV Art. 34 Rn. 86; für ein Marktzugangshindernis nur bei vollständigem Abschluss des Marktes aber *Dietz/Th. Streinz*, *EuR* 2015, 50 (66).

<sup>19</sup> Dazu *Dietz/Th. Streinz*, *EuR* 2015, 50 (69).

<sup>20</sup> Siehe *Kühling*, in: *Pechstein/Nowak/Häde*, *Frankfurter Kommentar EUV/GRCh/AEUV*, Bd. 1, 2. Aufl. 2023, GRCh Art. 17 Rn. 15.

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bedarf<sup>21</sup> (so dass sich keine Abweichungen gegenüber den folgenden Ausführungen im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit ergeben). Erwägenswert wäre darüber hinaus eine mittelbare Einschränkung der unternehmerischen Freiheit der Pkw-Hersteller und -Händler aus Art. 16 GRCh, deren Rechtfertigung dann aber keine Besonderheiten gegenüber Art. 17 Abs. 1 GRCh aufweist. Anzudenken wäre schließlich der Allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 20 GRCh, da für gewerblich genutzte Pkw im Unterschied zu privat genutzten Fahrzeugen weiterhin eine Zulassung erteilt wird.

## 1. Rechtfertigungsgründe

Zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten können im AEUV geschriebene, aber auch ungeschriebene Gründe herangezogen werden.

*Hinweis:* Es ist insbesondere für die folgende Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit unerlässlich, zu erkennen, dass das ZulStoppG kumulativ mehrere Zielsetzungen verfolgt, die an dieser Stelle gesondert auf ihre Legitimität zu untersuchen sind. Dabei handelt es sich auch um ein wesentliches Differenzierungsmerkmal für die Bewertung der Klausur, denn die Fähigkeit zur Differenzierung ist eine der wesentlichen Kompetenzen, die in der juristischen Ausbildung geschult werden sollten.

### a) Geschriebene Rechtfertigungsgründe, Art. 36 S. 1 AEUV

Fraglich ist, ob sich eine der Zielsetzungen des ZulStoppG unter einen der geschriebenen Rechtfertigungsgründe des Art. 36 S. 1 AEUV subsumieren lässt. In Betracht kommt hier lediglich, die angestrebte Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen als Beitrag zum Klimaschutz dem „Schutz des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“ zuzuordnen. Allerdings sind die geschriebenen Rechtfertigungsgründe nach ständiger Rechtsprechung des EuGH eng auszulegen.<sup>22</sup> Dem Schutz des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen dienen demnach nur solche Maßnahmen, die dieses Schutzziel unmittelbar verfolgen.<sup>23</sup> Der Klimaschutz schützt das Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen allerdings nur mittelbar, indem die gesundheits- und lebensbedrohlichen Auswirkungen des Klimawandels mit damit verbundenen Extremwetterereignissen und dergleichen abgemildert werden. Solche mittelbar lebensschützenden Maßnahmen unterfallen somit keinem geschriebenen Rechtfertigungsgrund des Art. 36 S. 1 AEUV.

*Hinweis:* Nähere Kenntnisse zur Auslegung der einzelnen Rechtfertigungsgründe des Art. 36 S. 1 AEUV sind im Pflichtfachbereich nicht erforderlich – jedenfalls sicher nicht, soweit sie keine Entsprechung bei den übrigen Grundfreiheiten (in den Art. 45 Abs. 3, Art. 52 Abs. 1 und Art. 65 Abs. 1 AEUV) haben

<sup>21</sup> Kühling, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRCh/AEUV, Bd. 1, 2. Aufl. 2023, GRCh Art. 17 Rn. 22.

<sup>22</sup> EuGH, Urt. v. 19.3.1991 – C-205/89 [ECLI:EU:C:1991:123] (Kommission./Griechenland), Rn. 9; EuGH, Urt. v. 5.6.2007 – C-170/04 [ECLI:EU:C:2007:313] (Rosengren u.a.), Rn. 40; EuGH, Urt. v. 19.10.2016 – C-148/15 [ECLI:EU:C:2016:776] (Deutsche Parkinson Vereinigung), Rn. 29.

<sup>23</sup> Leible/Th. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 71. Lfg., Stand: August 2017, AEUV Art. 36 Rn. 24 und 29; Schroeder, in: R. Streinz, EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 36 Rn. 16 f.; i.E. auch Haltern, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRCh/AEUV, Bd. 2, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 36 Rn. 50; siehe auch die Übersicht über typische Fallkonstellationen unmittelbar schützender Maßnahmen bei Müller-Graff, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 36 Rn. 61.

(Schutz der Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung). Noch gut vertretbar erscheint es daher, das Vorliegen eines geschriebenen Rechtfertigungsgrunds bereits unter kurzem Hinweis auf die enge Auslegung der geschriebenen Rechtfertigungsgründe zu verneinen. Ebenso vertretbar ist auch eine begründete Subsumption des Klimaschutzes unter diesen geschriebenen Rechtfertigungsgrund, zumal auch die Rechtsprechung des EuGH zum Rechtfertigungsgrund „Klimaschutz“ nicht ganz eindeutig ist.<sup>24</sup> Diskutiert man dies wie in dieser Lösungsskizze ausführlicher, eröffnen solche Ausführungen den Weg zu einer weit überdurchschnittlichen Bewertung der Klausurbearbeitung!

#### b) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe: zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses (Cassis-Formel)

Aufgrund der beschränkten Rechtfertigungsmöglichkeiten, die Art. 36 AEUV in der restriktiven Auslegung durch den EuGH bietet, ist nach der sogenannten Cassis-Formel des EuGH eine Rechtfertigung durch darüber hinausgehende (ungeschriebene), zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses möglich.<sup>25</sup> Bei der Definition solcher zwingenden Erfordernisse kommt den mitgliedstaatlichen Stellen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu, der im Regelfall nur dann überschritten ist, wenn es sich um protektionistische Motive handelt, die Beschränkung also schlicht dem Schutz heimischer Wirtschaftsteilnehmer dient.<sup>26</sup>

##### aa) Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen (Klimaschutz)

Zunächst verfolgt das ZulStoppG die Zielsetzung, die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich zu reduzieren und damit einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Auch angesichts der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der EU zum Klimaschutz ist dies als legitime Zielsetzung und damit als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses anzuerkennen.<sup>27</sup>

*Hinweis:* Eine Subsumption des Klimaschutzes unter den geschriebenen Rechtfertigungsgrund des „Schutzes des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen“ i.S.v. Art. 36 S. 1 AEUV ist mit entsprechender Begründung gleich gut vertretbar (siehe auch den Hinweis dort).

##### bb) Städtebauliche Zielsetzung

Darüber hinaus soll der partielle Zulassungsstopp das Zuparken öffentlicher Straßenflächen in urbanen Räumen durch privat genutzte Pkw zurückdrängen. Da die durchschnittliche tägliche Abstdauer mehr als 23 Stunden beträgt, ist eine anderweitige Nutzung der Parkflächen nicht möglich. Das Abstellen immer größerer Pkw beeinträchtigt in diesen Gebieten zudem den fließenden Verkehr in immer stärkerem Maße und stellt in engen Straßen deren Erreichbarkeit für Rettungsfahrzeuge

<sup>24</sup> EuGH, Urt. v. 1.7.2014 – C-573/12 [ECLI:EU:C:2014:2037] (Ålands Vindkraft), Rn. 80; EuGH, Urt. v. 22.6.2017 – C-549/15 [ECLI:EU:C:2017:490] (E.ON Biofor Sverige), Rn. 89: „Wie der Gerichtshof bereits ausgeführt hat, bezweckt eine solche vermehrte Nutzung zugleich (d. h. neben der Verfolgung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses im Sinne der Cassis-Formel) den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, der in Art. 36 AEUV unter den Gründen des Allgemeininteresses aufgeführt ist“.

<sup>25</sup> EuGH, Urt. v. 20.2.1979 – C-120/78 [ECLI:EU:C:1979:42] (Cassis de Dijon), Rn. 8 ff., und seitdem st. Rspr.

<sup>26</sup> Siehe EuGH, Urt. v. 28.4.1998 – C-120/95 [ECLI:EU:C:1998:167] (Decker), Rn. 39; EuGH, Urt. v. 5.6.2007 – C-170/04 [ECLI:EU:C:2007:313] (Rosengren u.a.), Rn. 42; EuGH, Urt. v. 21.12.2016 – C-201/15 [ECLI:EU:C:2016:972] (AGET Iraklis), Rn. 72.

<sup>27</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 1.7.2014 – C-573/12 [ECLI:EU:C:2014:2037] (Ålands Vindkraft), Rn. 77–79; EuGH, Urt. v. 22.6.2017 – C-549/15 [ECLI:EU:C:2017:490] (E.ON Biofor Sverige), Rn. 85–88.

der Feuerwehr und Krankenwagen in Frage. Dahinter stehen somit das Interesse an einer anderweitigen Nutzbarkeit bisher zum Parken benötigter Flächen im öffentlichen Raum (etwa als Grünflächen, Veranstaltungsflächen oder Spielplätze), das Interesse an einer reibungsloseren Abwicklung des fließenden Verkehrs und die Gewährleistung der Befahrbarkeit aller Straßen mit Rettungsfahrzeugen. Damit hat das ZulStoppG keine rein negative, verhindernde Zielsetzung, sondern verfolgt ein städtebauliches Gesamtkonzept. Solche städtebaulichen Zielsetzungen hat der EuGH bereits in der Vergangenheit als legitim anerkannt.<sup>28</sup> Angesichts des weiten Beurteilungsspielraums der Mitgliedstaaten bei der Definition legitimer Zielsetzungen stellen daher auch diese städtebaulichen Belange zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses dar.

*Hinweis:* Eine derart breite Erörterung der Legitimität der städtebaulichen Zielsetzungen ist in einer Klausurbearbeitung nicht notwendig. Selbstverständlich muss auch das Schlagwort „städtebauliche Zielsetzungen“ nicht verwendet werden: Entscheidend ist es, inhaltlich zu erkennen, dass das ZulStoppG nicht nur dem Klimaschutz dienen soll – dann ist die begriffliche Einkleidung sekundär. Ausgesprochen positiv ist es allerdings, wenn die reichhaltigen Informationen des Sachverhalts hierzu verwertet werden und Sie zu einer eigenständigen Bewertung dieser (wahrscheinlich) für die meisten Bearbeiter\*innen völlig unbekanntem Konstellation gelangen. Mit sehr guter Begründung erscheint dann auch ein abweichendes Ergebnis vertretbar. Dann müsste allerdings insofern die Verhältnismäßigkeit im Hilfsgutachten geprüft werden, da der Sachverhalt hierzu Rechtsfragen aufwirft.

## 2. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Das ZulStoppG genügt dann dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn der darin vorgesehene partielle Zulassungsstopp für bestimmte privat genutzte Pkw zur Förderung des damit verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist und auch unter Abwägung der widerstreitenden Rechte und Interessen angemessen ist.

### a) Eignung

Das ZulStoppG ist dann geeignet, wenn es in kohärenter und systematischer Weise einen brauchbaren Beitrag dazu leistet, sowohl zum Zwecke des Klimaschutzes die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren als auch die städtebaulichen Zielsetzungen zu erreichen.<sup>29</sup>

*Hinweis:* Es ist bei der Prüfung der Eignung unbedingt zwischen den beiden Zielsetzungen des ZulStoppG zu differenzieren.

#### aa) Eignung im Hinblick auf den Klimaschutz

Dadurch, dass privat genutzte Pkw in bestimmten deutschen Städten keine Zulassung mehr erhalten, wird mittelbar deren Gesamtzahl und – mangels Nutzbarkeit – deren CO<sub>2</sub>-Ausstoß verringert, was wiederum einen Beitrag zum Klimaschutz leistet. Dass dies einerseits nicht flächendeckend geschieht, ausschließlich beruflich genutzte Fahrzeuge vom Zulassungsverbot ausgenommen sind und auch eine bestimmte Zahl klimafreundlicher betriebener Pkw dem Zulassungsstopp unterfällt,

<sup>28</sup> Siehe EuGH, Urt. v. 1.6.1999 – C-302/97 [ECLI:EU:C:1999:271] (Konle), Rn. 40.

<sup>29</sup> Vgl. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 34–36 Rn. 92.

*Drechsler: Autofrei – Spaß dabei?*

reduziert diesen Beitrag zum Klimaschutz nicht auf null. Dies trägt lediglich den auch grundrechtlich geschützten wirtschaftlichen Interessen bestimmter Verkehrsteilnehmer (Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 GRCh) Rechnung und ist auch im Zusammenhang mit der darüber hinausgehenden städtebaulichen Zielsetzung zu sehen. Dies stellt somit die systematische und kohärente Herangehensweise des ZulStoppG nicht in Frage. Insofern ist das ZulStoppG also geeignet.

*Hinweis:* Überlegungen dazu, ob das sehr ausdifferenzierte Konzept noch als systematisch und kohärent anzusehen ist, erscheinen möglich. Selbst für eine deutlich überdurchschnittlich bewertete Klausurbearbeitung wäre dies aber nicht zwingend. Angesichts des Bearbeitungsvermerks ist es nicht notwendig, dass der Schutz der wirtschaftlichen Interessen auch grundrechtlich fundiert wird (andernfalls bietet sich hier eine gute Gelegenheit, Kenntnisse zu den Unionsgrundrechten anzubringen oder Aussagen dazu in methodisch vertretbarer Weise zu entwickeln und damit die ebenfalls ausgesprochen wichtige Kompetenz zum Wissenstransfer unter Beweis zu stellen).

#### bb) Eignung im Hinblick auf die städtebauliche Zielsetzung

Dadurch, dass die Fahrzeugzahl sukzessive um voraussichtlich über 80 Prozent reduziert wird, nimmt der Parkdruck in den dicht bebauten Städten dementsprechend ab. Dadurch, dass auch ausnahmsweise zur privaten Nutzung nur Kleinwagen zugelassen werden, verstärkt sich dieser Effekt. Dies fördert die verfolgten städtebaulichen Zielsetzungen. Diesen Effekt stellen die Ausnahmetatbestände auch nicht als inkohärent oder unsystematisch in Frage (siehe oben).

#### cc) Zwischenergebnis

Das ZulStoppG ist somit zur Förderung seiner Zielsetzungen geeignet.

#### b) Erforderlichkeit

Das ZulStoppG ist dann erforderlich, wenn es kein milderes Mittel gibt, mit dem seine beiden Zielsetzungen gleich wirksam gefördert werden können.<sup>30</sup>

*Hinweis:* Auch bei der Prüfung der Erforderlichkeit muss wiederum zwischen den beiden Zielsetzungen des ZulStoppG in der Subsumption differenziert werden – dieses Differenzierungsvermögen zu zeigen, ist eine zentrale Anforderung aller juristischen Prüfungsaufgaben. Darüber hinaus kommt es darauf an, die im Sachverhalt aufgeworfenen Regelungsalternativen aufzufinden und kritisch zu würdigen. Die Entwicklung eigener Regelungsalternativen und die vertretbar begründete Bewertung der Eignung und Eingriffsintensität dieser Alternativen darüber hinaus gehört nicht zum Erwartungshorizont einer durchschnittlich bewerteten Klausur, eröffnet aber oftmals den Zugang zu zweistelligen Notenbereichen.

#### aa) Bereitstellung zusätzlicher Parkmöglichkeiten

Die Schaffung zusätzlicher Parkmöglichkeiten auf privaten Stellplätzen ist in den vom ZulStoppG betroffenen Städten nicht mehr möglich, so dass diese deutlich mildere Alternative faktisch unmöglich und damit nicht gleich geeignet ist.

<sup>30</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 5.6.2007 – C-170/04 [ECLI:EU:C:2007:313] (Rosengren u.a.), Rn. 43; EuGH, Urt. v. 23.12.2015 – C-333/14 [ECLI:EU:C:2015:845] (The Scotch Whisky Association), Rn. 41.

#### bb) Großflächige Parkverbote auf öffentlichen Straßen

Fraglich ist, ob großflächige Parkverbote auf öffentlichen Straßen die Erforderlichkeit ausschließen. Zweifelhaft ist bereits, ob sie überhaupt ein milderes Mittel als ein partieller Zulassungsstopp wären. Auch sie würden faktisch die Anschaffung eines privaten Pkw mangels Parkmöglichkeit unattraktiver machen. Angesichts dessen, dass die Zulassungsfähigkeit bestimmter Elektrofahrzeuge auch von der Verfügbarkeit privater Stellplätze in der jeweiligen Stadt abhängt, wären sie auch nicht milder. Wenn sie mangels Kapazitäten der Verwaltung nicht durchgesetzt und Verstöße nicht hinreichend sanktioniert werden können, wären sie darüber hinaus nicht ebenso geeignet wie das ZulStoppG.

#### cc) Großzügigere Fassung der Ausnahmetatbestände durch Zulassungsstopp nur für Pkw mit Verbrennungsmotor

Würde der Zulassungsstopp auf Pkw mit Verbrennungsmotor beschränkt, wäre dies zwar ein milderer Eingriff. Dies würde jedoch die Anzahl der privat genutzten Pkw erhöhen und damit auch den in Anspruch genommenen Platz auf öffentlichen Straßen zum Abstellen der Fahrzeuge. Damit würde die städtebauliche Zielsetzung des ZulStoppG nicht ebenso effektiv gefördert. Bedenkt man, dass auch bei der Produktion des Stroms für den Betrieb der Pkw mit Elektroantrieb CO<sub>2</sub>-Emissionen entstehen können, erweist sich deren vorbehaltlose Zulassungsfähigkeit auch im Hinblick auf das Ziel der Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen als nicht gleich geeignet. Diese Regelungsalternative stellt somit die Erforderlichkeit nicht in Frage.

*Hinweis:* Im Hinblick auf das Ziel der Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen ist selbstverständlich auch eine andere Auffassung vertretbar, wenn man von einer ausgeglichenen CO<sub>2</sub>-Bilanz der Pkw mit Elektroantrieb oder Plug-in-Hybrid-Antrieb ausgeht, was der Sachverhalt bewusst offenlässt. Entscheidet man sich so, schließt das die Erforderlichkeit aber nur im Hinblick auf eine von beiden Zielsetzungen aus, so dass die Erforderlichkeit zur Förderung der städtebaulichen Ziele des ZulStoppG unberührt bliebe.

#### dd) Festlegung einer Maximalgröße neu zugelassener Pkw

Die Festlegung einer Maximalgröße neu zugelassener Pkw würde zwar deren Platzbedarf beim Parken reduzieren oder bei stetig größer werdenden neuen Modellen immerhin nicht weiter anwachsen lassen. Auch der CO<sub>2</sub>-Ausstoß kleinerer Fahrzeuge wäre geringer. Allerdings würde dies die beiden Zielsetzungen des ZulStoppG nicht in gleicher Weise fördern wie der partielle Zulassungsstopp.

#### ee) Zwischenergebnis

Das ZulStoppG ist daher auch erforderlich.

#### c) Angemessenheit

Die mit dem ZulStoppG verbundene Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit muss schließlich in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen des Klimaschutzes und des Städtebaus stehen; dies ergibt sich aus einer Abwägung der widerstreitenden Rechtsgüter und Interessen.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 34–36 Rn. 100.



*Hinweis:* Vorauszusetzen ist, dass Sie die im Sachverhalt für und wider die Angemessenheit des ZulStoppG aufgeworfenen Argumente auffinden und kritisch würdigen. Werden eigenständige weitere Argumente entwickelt, werden Korrigierende dies besonders honorieren. Jedes folgerichtig und unter Einbezug dieser Argumente begründete Ergebnis der Angemessenheitsprüfung ist als gleichwertig vertretbar anzusehen.

Gegen die Angemessenheit des ZulStoppG spricht zunächst deren erhebliche Beschränkungsintensität, indem der Warenverkehr mit Pkw massiv betroffen wird; diese Eingriffsintensität wird dadurch allerdings ein Stück weit gemindert, dass bereits zugelassene Fahrzeuge ihre Zulassung nicht verlieren. Daraus wiederum können sich sogar unbeabsichtigte negative Nebeneffekte des ZulStoppG ergeben, indem Halter dazu animiert werden, alte Fahrzeuge mit schlechter CO<sub>2</sub>-Bilanz möglichst lange zu nutzen, wenn ein neu angeschaffter Wagen nicht mehr zugelassen werden könnte. Auch im Hinblick auf diejenigen, die einen Pkw zur privaten Nutzung zulassen möchten, ist die Streubreite mit mehreren Millionen betroffenen Haushalten ausgesprochen weit.

Andererseits stellt das ZulStoppG durch Ausnahmetatbestände sicher, dass die wirtschaftlichen Interessen derjenigen, die für ihre berufliche Tätigkeit auf die Nutzung eines Pkw auch in Innenstadtlagen angewiesen sind, wie Handwerksbetriebe oder Pflegedienste, vom Zulassungsstopp nicht betroffen sind. Zudem wird in Abhängigkeit von der Größe der jeweiligen Stadt und der Zahl der dort verfügbaren privaten Stellplätze eine bestimmte Zahl von Kleinwagen, die keinen Verbrennungsmotor haben, weiterhin zugelassen.

Für die Angemessenheit des ZulStoppG spricht ferner seine hohe Wirksamkeit, die die der möglichen Regelungsalternativen bei Weitem übertrifft – beide Zielsetzungen des Gesetzes werden sehr weitgehend verwirklicht. Durch die Beschränkung auf größere Städte wird insbesondere die Kfz-Zulassung auf dem Land nicht betroffen, wo ein Ausweichen durch Nutzung des ÖPNV, Radfahren oder Zuzußgehen nicht oder weitaus schwerer möglich wäre. Schließlich ist zu bedenken, dass gerade der Zielsetzung des Klimaschutzes eine erhebliche Bedeutung zukommt.

Dies spricht dafür, das ZulStoppG noch als angemessen zu betrachten.

*Hinweis:* Hier ist selbstverständlich bei abweichender Gewichtung der Argumente auch eine abweichende Bewertung der Angemessenheit möglich und als gleichwertig vertretbar zu behandeln. Entscheidend für die Bewertung der Klausurbearbeitung ist immer eine umfassende und stringente Argumentation – Aufbau und Inhalt zählen hier, nicht das Ergebnis.

#### d) Zwischenergebnis

Das ZulStoppG ist somit verhältnismäßig.

### 3. Zwischenergebnis

Die mit dem ZulStoppG verbundene Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit ist gerechtfertigt.

## IV. Ergebnis

Das ZulStoppG für privat genutzte Pkw ist daher mit der Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 28 ff. AEUV vereinbar.

## Teil II: Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens des VG Regensburg

Das Vorabentscheidungsersuchen ist zulässig, soweit die Sachentscheidungsvoraussetzungen des Vorabentscheidungsverfahrens vorliegen.

### I. Zuständigkeit des EuGH, Art. 267 Abs. 1 und Art. 256 Abs. 3 AEUV

Gem. Art. 267 Abs. 1 AEUV entscheidet der Gerichtshof der Europäischen Union über die Vorabentscheidungsersuchen mitgliedstaatlicher Gerichte. Dies bezeichnet allerdings lediglich die gesamte Unionsgerichtsbarkeit i.S.v. Art. 19 Abs. 1 S. 1 EUV, legt aber keinen Spruchkörper fest. Aus Art. 256 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV ergibt sich e contrario, dass grundsätzlich der EuGH für Vorabentscheidungen zuständig ist, wenn nicht die EuGH-Satzung Vorabentscheidungsverfahren in bestimmten Sachgebieten dem EuG zuweist. Von dieser Möglichkeit wurde bislang kein Gebrauch gemacht, so dass der EuGH für das Vorabentscheidungsersuchen des VG Regensburg zuständig ist.

*Hinweis:* Die Prüfung der Zuständigkeit kann auch knapper ausfallen. Wesentlich ist es allerdings, zu erkennen, dass der „Gerichtshof der Europäischen Union“ keinen Spruchkörper bezeichnet und Art. 267 Abs. 1 AEUV daher durch Art. 256 Abs. 3 AEUV ergänzt werden muss.

### II. Vorlageberechtigung des VG Regensburg, Art. 267 Abs. 2 AEUV

Gem. Art. 267 Abs. 2 AEUV ist „jedes Gericht eines Mitgliedstaats“ zur Vorlage an den EuGH berechtigt. Dabei handelt es sich um einen autonomen Begriff des Unionsrechts, der nicht ausschließlich an die Bezeichnung in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung anknüpft, sondern für den der EuGH eine Reihe von Kriterien entwickelt hat. Ein deutsches Verwaltungsgericht ist eine unabhängige, ständige und auf gesetzlicher Grundlage (hier: VwGO) eingerichtete Stelle eines EU-Mitgliedstaats, die aufgrund eines rechtsstaatlichen Verfahrens potentiell rechtskräftig über Rechtsstreitigkeiten entscheidet.<sup>32</sup> Daher ist das Verwaltungsgericht gem. Art. 267 Abs. 2 AEUV vorlageberechtigt.

*Hinweis:* Ob man die Definition des unionsrechtlichen Begriffs eines „Gerichts“ beherrschen muss, erscheint mir ausgesprochen zweifelhaft. Eine Bewertung der Klausurbearbeitung mit „vollbefriedigend“ oder „gut“ wird an dieser Frage meines Erachtens keinesfalls scheitern. Eine knappe Feststellung der Vorlageberechtigung in diesem eindeutigen Fall eines „Gerichts“ reicht aus. Deplatziert wäre hier jedoch die Erörterung einer möglichen Verdichtung der Vorlageberechtigung des Verwaltungsgerichts zu einer Vorlagepflicht gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV. Denn das ist keinesfalls Zulässigkeitsvoraussetzung der Vorlage.

### III. Vorlagegegenstand und Vorlagefrage, Art. 267 Abs. 1 AEUV

Das Verwaltungsgericht müsste zudem an den EuGH eine gem. Art. 267 Abs. 1 AEUV zulässige Vorlagefrage richten.

Der EuGH beantwortet im Vorabentscheidungsverfahren lediglich Fragen nach der „Auslegung der Verträge“, also nach der Auslegung des Primärrechts (Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV), oder nach der

---

<sup>32</sup> Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 267 Rn. 19 m.w.N. aus der Rspr.

Gültigkeit oder Auslegung des Sekundär- oder Tertiärrechts (Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV). Hingegen können Fragen nach der Auslegung oder Vereinbarkeit mitgliedstaatlicher Rechtsnormen oder Einzelakte mit dem Unionsrecht dem EuGH nicht vorgelegt werden.<sup>33</sup> Außerdem entscheidet der EuGH bei einer Auslegungsfrage nicht über den Sachverhalt des mitgliedstaatlichen Einzelverfahrens; dessen Beurteilung und Subsumption ist vielmehr Sache des vorlegenden Gerichts.<sup>34</sup>

Das VG Regensburg bezweifelt hier zwar die Vereinbarkeit des ZulStoppG mit den Grundfreiheiten des AEUV. Dies wäre aber wegen der dargelegten Aufgabenteilung zwischen dem nationalen Gericht und dem EuGH kein zulässiger Vorlagegegenstand. Vielmehr müsste das Verwaltungsgericht eine abstrakte Frage nach der Auslegung der Verträge i.S.v. Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV formulieren. Zulässig wäre es demnach, die Frage dergestalt zu formulieren:

„Ist die Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 28 ff. AEUV so auszulegen, dass sie einem mitgliedstaatlichen Parlamentsgesetz (wie dem ZulStoppG) entgegensteht, das festlegt, dass Privatpersonen mit Wohnsitz in bestimmten Städten, in denen eine „Übernutzung“ öffentlicher Straßen durch parkende Pkw festgestellt wurde, grundsätzlich keine Zulassung für neu angeschaffte Pkw mehr erhalten, und das eine Ausnahme lediglich für ausschließlich beruflich genutzte Pkw sowie eine je nach Größe der Stadt und der Verfügbarkeit privater Stellplätze unterschiedliche Anzahl ausschließlich elektrisch betriebener Kleinwagen vorsieht?“

*Hinweis:* Die Vorlagefrage kann in ihrem dritten Teil auch knapper formuliert werden. Entscheidend ist:

- Möglichst präzise Nennung des primärrechtlichen Prüfungsmaßstabs (hier: Warenverkehrsfreiheit, Art. 28 ff. AEUV)
- Formulierung als Auslegungsfrage („dahingehend auszulegen, dass sie ... entgegensteht“)
- Möglichst präzise Umschreibung des Inhalts und der Funktionsweise des ZulStoppG (das in der Vorlagefrage aber nicht notwendig genannt werden muss und dann auch ausdrücklich nur als „Beispiel“ einer mitgliedstaatlichen Maßnahme genannt werden darf).
- Es ist auch eine vertretbare Darstellungsform, die Vorlagefrage gesondert im Anschluss an die Prüfung der Zulässigkeit und nicht bereits an dieser Stelle zu formulieren.

Die rechtlichen Zweifel des VG Regensburg können also in eine zulässige Vorlagefrage gekleidet werden. Der EuGH formuliert zudem, soweit dies möglich ist, unzulässige Vorlagefragen in zulässige Auslegungsfragen um, um dem vorlegenden Gericht eine sachgerechte Antwort geben zu können.<sup>35</sup>

#### IV. Entscheidungserheblichkeit, Art. 267 Abs. 2 AEUV

Gem. Art. 267 Abs. 2 AEUV muss die Vorlagefrage im Ausgangsverfahren vor dem Verwaltungsgericht entscheidungserheblich, ihre Beantwortung zum Erlass des verwaltungsgerichtlichen Urteils also erforderlich sein. Die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit obliegt grundsätzlich dem vorlegenden Gericht,<sup>36</sup> wenn nicht ausnahmsweise eine der Fallgruppen eingreift, die die Entscheidungs-

<sup>33</sup> Grundlegend EuGH, Urt. v. 15.7.1964 – C-6/64 [ECLI:EU:C:1964:66] (Costa./E.N.E.L.) = Slg. 1964, 1253 (1268); EuGH, Urt. v. 3.10.2000 – C-58/98 [ECLI:EU:C:2000:527] (Corsten), Rn. 24; EuGH, Urt. v. 2.6.2005 – C-136/03 [ECLI:EU:C:2005:340] (Dörr und Ünal), Rn. 46.

<sup>34</sup> St. Rspr. seit EuGH, Urt. v. 28.3.1979 – C-222/78 [ECLI:EU:C:1979:90] (ICAP./Beneventi), Rn. 10–12.

<sup>35</sup> EuGH, Urt. v. 28.11.2000 – C-88/99 [ECLI:EU:C:2000:652] (Roquette Frères), Rn. 18; EuGH, Urt. v. 11.7.2002 – C-62/00 [ECLI:EU:C:2002:435] (Marks & Spencer), Rn. 32.

<sup>36</sup> EuGH, Urt. v. 12.2.2009 – C-466/07 [ECLI:EU:C:2009:85] (Klarenberg), Rn. 26.

Drechsler: Autofrei – Spaß dabei?

erheblichkeit entfallen ließen (kein Zusammenhang der Vorlagefrage mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens oder Problem hypothetischer Natur<sup>37</sup>).

Für den Erfolg der Verpflichtungsklage der A kommt es gem. Art. 113 Abs. 5 S. 1 VwGO auf einen Anspruch auf Zulassung ihres Fahrzeugs an, den allerdings das ZulStoppG ausschließt. Ist dieses aber wegen Verstoßes gegen die Warenverkehrsfreiheit unionsrechtswidrig und daher unanwendbar, müsste A die Klageforderung zugesprochen werden. Somit ist die Vorlagefrage entscheidungserheblich.

*Hinweis:* Die Prüfung der Entscheidungserheblichkeit kann auch knapper ausfallen. Verwaltungsprozessuale Kenntnisse sind von Bearbeiter\*innen, die noch kein Verwaltungsrecht gehört haben, natürlich nicht zu verlangen und sollen Sie, wenn es sich bei Ihnen so verhält, natürlich nicht entmutigen oder überfordern. Wird aber wie hier auf Grundlage des § 113 Abs. 5 VwGO die Entscheidungserheblichkeit erörtert, werden Korrigierende dies positiv honorieren.

#### V. Form der Vorlage, Art. 23 EuGH-Satzung und Art. 94 VerFO EuGH

Das Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts müsste schließlich auch den formalen Anforderungen der Art. 23 EuGH-Satzung i.V.m. Art. 94 VerFO EuGH genügen, insbesondere den maßgeblichen Sachverhalt und die Vorschriften des deutschen Rechts darstellen sowie eine Begründung für die Vorlagefrage geben<sup>38</sup>.

*Hinweis:* Die Ausführungen zur Form des Vorabentscheidungsersuchens können auch knapper ausfallen. Eine Subsumption ist ohnehin nicht möglich, da das Vorabentscheidungsersuchen noch nicht vorliegt. Die relevanten Vorschriften des Unionsprozessrechts sollten aber zitiert werden.

#### VI. Ergebnis

Vorbehaltlich der Einhaltung der Anforderungen an die Form des Vorabentscheidungsersuchens ist die Vorlage zulässig.

#### Teil III: Gesetzgebungszuständigkeit der EU für das Verbot der Zulassung von Pkw mit Verbrennungsmotor

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) darf die Europäische Union nur in den Grenzen, die ihr die Mitgliedstaaten in den Europäischen Verträgen gesetzt haben, tätig werden (Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV). Daher ist für den Erlass der geplanten Verordnung eine ausdrückliche Befugnisnorm in den Verträgen erforderlich (vgl. Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV). Bei einer Verordnung handelt es sich gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV um einen verbindlichen Rechtsakt, so dass lediglich eine ausschließliche oder eine geteilte Zuständigkeit in Frage kommt (Art. 2 Abs. 1 Hs. 1, Abs. 2 S. 1 AEUV).

<sup>37</sup> Siehe dazu etwa EuGH, Urt. v. 22.11.2005 – C-144/04 [ECLI:EU:C:2005:709] (Mangold), Rn. 36 f.

<sup>38</sup> Instruktiv dazu *Latzel/Th. Streinz*, NJOZ 2013, 97 (100 f.); dazu auch EuGH, Urt. v. 2.7.2015 – C-497/12 [ECLI:EU:C:2015:436] (Gullotta), Rn. 17–27.

## I. Umweltschutz, Art. 192 Abs. 1 AEUV

In Betracht kommt zunächst die geteilte Zuständigkeit der Union (Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV) für den Erlass verbindlicher Rechtsakte zur Verfolgung der Ziele des Art. 191 AEUV in Art. 192 Abs. 1 AEUV.

*Hinweis:* Art. 4 Abs. 2 AEUV enthält selbst keine Kompetenztitel.<sup>39</sup> Stellt man lediglich darauf ab, ist dies durchaus kein lässlicher Fehler.

Die geplante Verordnung soll unter anderem dazu dienen, die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor zu reduzieren, und verfolgt damit die Zielsetzungen des Art. 191 Abs. 1 AEUV, insb. 1. und 4. Spiegelstrich. Art. 192 Abs. 1 AEUV wird im Schrifttum aber überwiegend nur dann für einschlägig gehalten, wenn die Umweltschutzbelange die ausschließliche oder wesentliche Zielsetzung des Rechtsakts bilden.<sup>40</sup> Hier aber tritt neben die Zielsetzung des Umwelt- und Klimaschutzes die Harmonisierung des Binnenmarkts für Pkw als weitere tragende Überlegung. Es spricht daher viel dafür, dass die geplante Verordnung nicht auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt werden kann.<sup>41</sup> Dies kann allerdings dahinstehen, wenn sie auch auf eine andere geteilte Kompetenz gestützt werden kann, die wie Art. 192 Abs. 1 AEUV die Durchführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens anordnet. Dann ergeben sich nämlich keine rechtsfolgenseitigen Unterschiede und die Verordnung kann ggf. auch auf beide Kompetenztitel gestützt werden.<sup>42</sup>

*Hinweis:* Kenntnisse zu Art. 192 Abs. 1 AEUV können im Pflichtfachbereich Europarecht nicht erwartet werden. Es ist bereits ausgesprochen positiv, wenn Sie diesen Kompetenztitel auffinden und vertretbar subsumieren. Eine Auseinandersetzung mit der nach wie vor ungeklärten Abgrenzungsfrage zu Art. 114 AEUV und anderen Kompetenztiteln kann nur von völlig herausragenden Bearbeitungen erwartet werden. Die hierzu vertretenen Ansätze müssen aber auch dann nicht bekannt sein. Bejaht man – was gut vertretbar ist – die Einschlägigkeit des Art. 192 Abs. 1 AEUV, dann ist es aber notwendig, die Voraussetzungen des Art. 114 AEUV im Hilfsgutachten zu erörtern, da der Sachverhalt

<sup>39</sup> *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 52. Lfg., Stand: Januar 2014, AEUV Art. 4 Rn. 2.

<sup>40</sup> Siehe etwa *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRCh/AEUV, Bd. 3, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 192 Rn. 3; *Krämer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Kommentar, Bd. 4, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 192 Rn. 12; eingehend dazu *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 44. Lfg., Stand: Mai 2011, AEUV Art. 192 Rn. 40–50.

<sup>41</sup> So auch generell für Emissionsregelungen wegen ihres Produkt- und Anlagenbezugs EuGH, Urt. v. 11.6.1991 – C-300/89 [ECLI:EU:C:1991:244] (Kommission./Rat), Rn. 23 f.

<sup>42</sup> Zu Möglichkeiten und Grenzen der Abstützung eines Rechtsakts auf zwei Kompetenztitel instruktiv *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Kommentar, Bd. 1, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 2 Rn. 54 f.; aus der Rspr. EuGH, Urt. v. 6.11.2008 – C-155/07 [ECLI:EU:C:2008:605] (Parlament./Rat), Rn. 35 f.: „Ergibt die Prüfung einer Maßnahme, dass sie zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine dieser Zielsetzungen oder Komponenten als die hauptsächliche ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist die Maßnahme auf nur eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die die hauptsächliche oder vorherrschende Zielsetzung oder Komponente erfordert [...]. Zu einer Maßnahme, die mehrere Zielsetzungen zugleich hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass sie, wenn somit verschiedene Vertragsbestimmungen anwendbar sind, ausnahmsweise auf diese verschiedenen Rechtsgrundlagen gestützt werden muss [...]. Jedoch ist [...] der Rückgriff auf eine doppelte Rechtsgrundlage ausgeschlossen, wenn sich die für die beiden Rechtsgrundlagen jeweils vorgesehenen Verfahren nicht miteinander vereinbaren lassen [...].“

darauf zugeschnittene Informationen enthält und damit eine klärungsbedürftige Rechtsfrage aufwirft, der Sie nach dem Bearbeitungsvermerk nicht ausweichen dürfen.

## II. Binnenmarktkompetenz, Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV

Einschlägig könnte vielmehr die ebenfalls geteilte Kompetenz (Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV) zur Angleichung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften über den Binnenmarkt in Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV sein.

### 1. Hindernisse für den freien Verkehr im Binnenmarkt

Voraussetzung der Binnenmarktkompetenz ist erstens, dass Hindernisse für den freien Verkehr im Binnenmarkt wenigstens wahrscheinlich sind oder spürbare Wettbewerbsverzerrungen bestehen.<sup>43</sup> Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist dabei der Erlass der Harmonisierungsmaßnahme. Für den grenzüberschreitenden Markt für privat genutzte Pkw unterscheiden sich die derzeitigen mitgliedstaatlichen Regelungen erheblich: Während Deutschland mit dem ZulStoppG eine nach urbanen und ländlichen Räumen sowie Antriebsart des Fahrzeugs differenzierende Lösung gewählt hat, haben einige andere Mitgliedstaaten gesetzliche Regelungen verabschiedet, wonach sie ab jeweils verschiedenen Zeitpunkten zwischen 2025 und 2035 keine Pkw mit Verbrennungsmotor mehr zulassen. Wieder andere Mitgliedstaaten lehnen solche Zulassungsstopps hingegen prinzipiell ab. Daraus ergeben sich zwar keine Wettbewerbsverzerrungen, aber gravierende Hindernisse für die Vermarktung von Pkw im Binnenmarkt.

### 2. Tatsächlicher Beitrag der Verordnung zum Abbau der Binnenmarkthindernisse

Zweitens muss eine unionsweite Regulierung einen tatsächlichen Beitrag zur Vermeidung oder Beseitigung der Verkehrshindernisse leisten. Sie muss also dazu geeignet sein, das bessere Funktionieren des Binnenmarktes zu fördern. Dies gelingt durch die geplanten Verordnungsbestimmungen über die Zulassung privat genutzter Pkw, die ohne räumliche Differenzierung vorsieht, dass in der gesamten Europäischen Union ab dem Jahr 2030 lediglich keine privat genutzten Pkw mit Verbrennungsmotor mehr zugelassen werden dürfen. Dies leistet einen tatsächlichen Betrag zum Abbau der Verkehrshindernisse im Binnenmarkt ab dem Jahr 2030 und ist daher als geeignet anzusehen.

### 3. Weitere Zielsetzungen neben dem Ziel der Binnenmarktharmonisierung

Dass der Unionsgesetzgeber mit der Verordnung daneben auch andere Ziele als das einer Funktionsverbesserung des Binnenmarktes verfolgt, ist für die Einschlägigkeit des Art. 114 Abs. 1 AEUV als Rechtsetzungskompetenz irrelevant.<sup>44</sup> Insbesondere Art. 114 Abs. 3 AEUV stellt klar, dass neben dem Ziel der Binnenmarktharmonisierung wie hier auch Umweltschutzziele und damit solche des Klimaschutzes verfolgt werden dürfen.

## III. Ergebnis

Die geplante Verordnung kann also jedenfalls auf die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV gestützt werden.

---

<sup>43</sup> Schroeder, Grundkurs Europarecht, 7. Aufl. 2021, § 18 Rn. 10.

<sup>44</sup> EuGH, Urt. v. 4.5.2016 – C-358/14 [ECLI:EU:C:2016:323] (Polen./Parlament und Rat), Rn. 34 m.w.N. aus der Rspr.