



# Stellungnahme

**zum Referentenentwurf des  
Bundesministeriums für Digitales und  
Verkehr u.a.**

**Verordnung zum Neuerlass der  
Fahrzeug-Zulassungsverordnung und  
zur Änderung weiterer Vorschriften  
(Fahrzeug-Zulassungsverordnung –  
FZV)**

GermanZero  
27. Juni 2022

Der **Verkehrssektor** ist mit einem Anteil von ca. 20% nach der Energiewirtschaft und der Industrie der drittgrößte Verursacher von Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) in Deutschland.<sup>1</sup> Die Emissionen aus dem Verkehrsbereich lagen 2019 mit 164 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente (CO<sub>2</sub>e) exakt auf dem gleichen Niveau wie 1990.<sup>2</sup> Maßgeblich verantwortlich für den anhaltend hohen CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verkehrssektor sind die Dominanz fossiler Kraftstoffe, die zunehmende Zahl von Pkw, schwerere Fahrzeugmodelle im Personenverkehr sowie das steigende Verkehrsaufkommen im Personen- und Güterverkehr.<sup>3</sup> Etwa 60% der Emissionen gehen auf die Pkw-Nutzung zurück, 35% auf Straßennutzfahrzeuge und 1,4% auf den nationalen Luftverkehr.<sup>4</sup>

GermanZero geht von einer **zwingend notwendigen Klimaneutralität im Jahr 2035** aus, da bei der endgültigen Wirkung auf das Klima das Treibhausgasbudget entscheidend ist und nicht der Zeitpunkt, an dem wir klimaneutral werden. Einen Zeitpunkt zu bestimmen, ist somit theoretisch eine politische Entscheidung ohne eindeutige wissenschaftliche Vorgabe. Praktisch ist es aber fast unmöglich, so sparsam mit unserem Budget umzugehen, das nach 2035 noch etwas davon übrig ist. Ein mit der 1,5 Grad-Grenze konformer Reduktionspfad, der 2035 klimaneutral wird, stellt schon jetzt eine Herausforderung dar. Wenn Deutschland, wie zum Beispiel im Klimaschutzgesetz vorgeschlagen, erst 2045 klimaneutral wird, muss in den Jahren davor noch viel stärker reduziert werden. Es ist völlig unklar, wie diese Reduktionen erreicht werden sollten.

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im Frühjahr 2021 musste die Bundesregierung die Reduktionsziele der Treibhausgas-Emissionen überarbeiten. Nach einer Novelle des Klimaschutzgesetzes (KSG 2021) wird nun Klimaneutralität bis 2045 angestrebt. Zusätzlich wurden eine Reihe von sektorspezifischen Zwischenzielen angesetzt. Im KSG 2021 wurden keine expliziten Budgetziele definiert – dennoch wird aus den Zwischenzielen klar, dass nach 2016 noch 12,8 Gigatonnen CO<sub>2</sub>e Treibhausgas ausgestoßen werden soll.<sup>5</sup> Der Großteil der Emissionen, ca. 10,7 Gigatonnen, wird durch CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgemacht.<sup>6</sup> Würden alle Staaten pro Kopf genauso viel ausstoßen, so würde es laut dem IPCC dann mit einer 2/3-Wahrscheinlichkeit zu einem Anstieg der mittleren Temperatur um 1,8 Grad kommen.<sup>7</sup>

GermanZero hat im März 2022 ein sektorübergreifendes [1,5-Grad-Gesetzespaket](#) veröffentlicht, das auch konkrete Vorschläge für eine Änderung des § 3 FZV enthält.

---

<sup>1</sup> BMU (2021), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, S. 36.

<sup>2</sup> BMU, Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent (Stand: 16.03.2021), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent/> (zuletzt aufgerufen am 27.05.2021). 2020 sanken sie auf 146 Mio.t. CO<sub>2</sub>e; dies ist allerdings maßgeblich auf die Corona-Pandemie zurückzuführen und kann daher nicht als langfristiger Trend gewertet werden.

<sup>3</sup> Id.

<sup>4</sup> BMU (2021), Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, S. 36; die Emissionen aus dem internationalen Flugverkehr sowie die Nicht-CO<sub>2</sub>-Effekte des Flugverkehrs werden in der nationalen Treibhausgasbilanz allerdings nicht berücksichtigt.

<sup>5</sup> Lineare Interpolation zwischen den 10 Jahres Netto Emissionszielen also inklusive der LULUCF Ziele.

<sup>6</sup> Dabei wird angenommen, dass sich der Anteil der nicht-CO<sub>2</sub> Emissionen nicht verändert.

<sup>7</sup> IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Table 5.8, S. 1248, [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Full\\_Report.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf) (zugegriffen am 23.08.2021).

## I. Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren ab 2025

Um das 1,5°C-Ziel einzuhalten, müssen auch die Pkw spätestens ab 2035 klimaneutral betrieben werden.<sup>8</sup> Unter dieser Vorgabe könnte theoretisch entweder die Technologie des Verbrennungsmotors für Pkw oder der Einsatz fossiler Kraftstoffe verboten werden. Letztere Lösung würde aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit ökologisch unbedenklicher Bio-Kraftstoffe überwiegend auf einen Ersatz fossiler Kraftstoffe durch synthetische Kraftstoffe hinauslaufen. Da diese in allen bislang gut erprobten Herstellungsverfahren CO<sub>2</sub> binden<sup>9</sup>, das sie dann im Betrieb wieder emittieren, gelten sie weithin als klimaneutral. Dabei wird jedoch die wichtige Frage ignoriert, wo dieses CO<sub>2</sub> langfristig auf klimaneutrale Weise herkommen kann. Auf dem aktuellen Stand der Technologie würden die Emissionen durch die Produktion synthetischer Kraftstoffe de facto nur verlagert, weil diese hohen CO<sub>2</sub>-Konzentrationen in der Regel aus Punktquellen von emissionsintensiven Industrieverfahren stammen. Diese Emissionen wiederum müssen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2035 vollständig durch klimaneutrale Technologien ersetzt bzw. im Fall unvermeidbarer Prozessemissionen durch CCS eingelagert werden (s. dazu Industrie-Thesen). Auf diesem Wege würden also zwar die Industrieemissionen "recycelt", aber kein geschlossener Kohlenstoffkreislauf hergestellt. Tatsächlich klimaneutral wäre die Herstellung von synthetischen Kraftstoffen, wenn das dafür benötigte CO<sub>2</sub> aus Biogasanlagen oder direkt aus der Atmosphäre (DAC) geholt würde<sup>10</sup> - eine Verfügbarkeit entsprechender nachhaltiger sowie kosten- und energieeffizienter Verfahren ist jedoch in großem Umfang nicht absehbar<sup>11</sup> und sollte daher nicht als Grundlage für einen Transformationspfad zur Klimaneutralität bis 2030 dienen. Zu berücksichtigen ist auch der hohe Strombedarf für die Herstellung von synthetischen Kraftstoffen. Da auch Strom aus erneuerbaren Energien nicht unbegrenzt zur Verfügung steht, besteht neben dem Ziel der Klimaneutralität auch die energiepolitische Notwendigkeit, dafür zu sorgen, dass der Strombedarf nicht zu stark ansteigt. Die Kombination der beiden Ziele kann daher am sichersten durch ein Verbot der Verbrennungsmotor-Technologie erreicht werden, denn ein batterieelektrischer Pkw (BEV) hat im Vergleich mit anderen Antriebstechnologien einen sehr viel höheren energetischen Gesamtwirkungsgrad: Er fährt mit der gleichen Strommenge mehr als 6-mal so weit wie ein Fahrzeug mit strombasierten Kraftstoffen (und 2-mal so weit wie ein Auto mit einer Brennstoffzelle).<sup>12</sup> Da die Technologie zudem längst marktreif ist, gehen wissenschaftliche Szenarien für eine Dekarbonisierung des Verkehrs daher nahezu einhellig davon aus, dass batterieelektrische Antriebe kurz- bis mittelfristig im Pkw-Verkehr die zentrale Rolle spielen und synthetische Kraftstoffe allenfalls eine Nischentechnologie sein werden.<sup>13</sup> Ein

---

<sup>8</sup> NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; das Wuppertal Institut spricht von einem „Großteil“ an E-Autos, vgl. Wuppertal Institut (2020), CO<sub>2</sub>-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 74.

<sup>9</sup> dena (2018), Heutige Einsatzgebiete für Power Fuels, S.9.

<sup>10</sup> SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 86.

<sup>11</sup> s. dazu Realmonte et al. (2019), An inter-model assessment of the role of direct air capture in deep mitigation pathways, Nature Communications, S. 1ff.; sowie Thomas, Direct Air Capture nimmt Fahrt auf (Stand: 21.03.2021), <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/direct-air-capture-nimmt-fahrt-auf> (zuletzt aufgerufen am 04.06.2021).

<sup>12</sup> SRU (2017), Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, S. 86f.; Hentschel et al. (2020), Handbuch Klimaschutz, S. 83.

<sup>13</sup> Agora Verkehrswende (2020), Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende (Kurzfassung), S. 13; Wuppertal Institut (2020), CO<sub>2</sub>-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 18. Für eine

gesetzlich festgelegtes Ausstiegsdatum würde auch für die Automobilindustrie, deren Produktion sich ohnehin zunehmend auf Elektromobilität verlagert<sup>14</sup>, Planungssicherheit bedeuten und zu einer Beschleunigung der Technologieentwicklung in diesem Bereich beitragen.

Angesichts der Tatsache, dass das durchschnittliche Alter der in Deutschland zugelassenen Pkw derzeit bei 9,8 Jahren liegt,<sup>15</sup> muss die Erstzulassung von Pkw mit Verbrennungsmotoren spätestens ab 2025 verboten werden, um eine weitgehend klimaneutrale Pkw-Flotte bis 2035 zu erreichen.<sup>16</sup> Norwegen hat dies bereits vorgemacht.<sup>17</sup> Eine teilweise geforderte verbindliche und strafbewehrte Herstellerquote für neu zugelassene Elektrofahrzeuge<sup>18</sup>, wie sie erfolgreich in China implementiert wurde,<sup>19</sup> würde sich durch dieses baldige Verbot erübrigen. Da 2020 nur etwa 6,7 % aller in Deutschland neu zugelassenen Pkw einen batterieelektrischen Antrieb hatten<sup>20</sup>, ist dieses Ziel ambitioniert. Aber es ist klimapolitisch notwendig.

### **a) Notwendige Regelungen auf europäischer Ebene: Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotor ab 2025**

Dies wäre vorzugswürdig, weil es eine größere klimapolitische Auswirkung hätte und Deutschland als europäisches Transitland künftig auch geringere Mengen an synthetischen Kraftstoffen für ausländische Fahrzeuge vorhalten müsste. Zudem haben einige europäische Staaten bereits eigene Jahresvorgaben formuliert<sup>21</sup> und jüngst die EU-Kommission in einem

---

Übersicht der Szenarien s. Wuppertal Institut (2019), Der Beitrag von synthetischen Kraftstoffen zur Verkehrswende: Optionen und Prioritäten, S. 8f.

<sup>14</sup> Zu den Ankündigungen deutscher Automobilkonzerne s. ARD, Abschied vom Verbrenner, Die Ausstiegsstrategien der Autobauer (Stand: 23.03.2021), (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Nefzger, So planen VW, BMW, Daimler und Co. den Abschied vom Verbrennungsmotor (Stand: 10.02.2021) <https://www.spiegel.de/auto/vw-bmw-mercedes-und-co-wie-sich-die-autohersteller-vom-verbrennungsmotor-verabschieden-a-5af42a43-26b3-418e-8d83-421f223dec50> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>15</sup> Kraftfahrt-Bundesamt, Durchschnittsalter der Personenkraftwagen wächst (Stand: 24.03.2021), [https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz\\_b\\_fahrzeugalter\\_archiv/2021/2021\\_b\\_kurzbericht\\_fz\\_alter\\_text.html](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugalter/fz_b_fahrzeugalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter_text.html) (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>16</sup> In diese Richtung auch Wuppertal Institut (2020), CO<sub>2</sub>-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 75; DUH (2021), Revision der EU CO<sub>2</sub>-Standards für Pkw – Sieben Hebel zur Förderung emissionsfreier Mobilität, S. 9.; Ecologic Institut (2017), Welchen Beitrag leisten die europäischen CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für Pkw zum Klimaschutz?, S. 20; NewClimate Institute (2016), Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?; WBGU (2016), Entwicklung und Gerechtigkeit durch Transformation: Die vier großen I. Sondergutachten.

<sup>17</sup> Norwegian Ministry of Transport and Communications, National Transport Plan 2018–2029 (Stand: 2017), S. 30.

<sup>18</sup> ICCT (2018), The European Commission regulatory proposal for post-2020 CO<sub>2</sub> targets for cars and vans: A summary and evaluation, S. 15; VCD (2018), VCD Faktencheck: Argumente für ambitionierte CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Pkw nach 2020, S. 3.

<sup>19</sup> Die Herstellerquote für Elektrofahrzeuge in China wird kontinuierlich angehoben (derzeit 12 %) und hat dafür gesorgt, dass der Markt dort 2018 um 85 % wuchs, während das Plus in Europa nur 38 % betrug. Fast die Hälfte der fünf Millionen Elektrofahrzeuge, die 2018 weltweit auf den Straßen unterwegs waren, rollte in China. Experten sehen China heute als Haupttreiber für die Wende der Mobilität. Vgl. FH Südwestfalen (2020), Studie zu den möglichen Auswirkungen der Elektromobilität auf die Automobilzulieferindustrie in Südwestfalen, S. 9f; s.a. Hecking/Zand, Elektromobilität in China – Der lange Marsch zurück (Stand: 04.01.2020) <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/elektroautos-in-china-subventionen-gehen-zurueck-a-1302662.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Schaal, China erhöht die NEV-Quote ab 2021 moderat (Stand: 11.07.2019) <https://www.electrive.net/2019/07/11/china-erhoehrt-die-nev-quote-ab-2021-moderat/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>20</sup> KBA, Pressemitteilung Nr. 02/2021 - Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021) [https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02\\_2021\\_n\\_12\\_20\\_pm\\_komplett.html?nn=3033666](https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666) (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>21</sup> Für einen Überblick s. ICCT (2020), The end of the road? An overview of combustion Engine car phase-out announcements across Europe.

Brief aufgefordert, ein Ausstiegsdatum für den Verkauf von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren festzulegen.<sup>22</sup> Klarstellend sollte auch ein **Erstzulassungsverbot von Hybrid-Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor** aufgenommen werden, da diese regelmäßig eine äußerst schlechte Klimabilanz aufweisen (s. dazu I.1.c.aa.(3)). Das Zulassungsverbot könnte z. B. durch die Schaffung neuer Euro-Abgasnormen implementiert werden.<sup>23</sup> Da die nationalen Vorschläge der EU-Mitgliedsstaaten erst auf ein Verbrennungsmotorverbot ab 2030 oder später zielen, sollte Deutschland, falls für ein einheitliches Erstzulassungsverbot ab 2025 keine Mehrheit ersichtlich ist, darauf hinwirken, dass den Mitgliedsstaaten rechtlich zumindest die Möglichkeit eingeräumt wird, national ambitioniertere Vorgaben in Form eines früheren Ausstiegsdatums zu erlassen. Die ausführliche Normierung unsere Vorschläge für eine Regelung auf europäische Ebene findet sich im 1,5-Grad-Gesetzpaket von GermanZero ([S. 590ff.](#)) und umfasst die folgenden Verordnungen:

- **Verordnung (EG) Nr. 715/2007** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge
- **Verordnung (EG) Nr. 595/2009** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinien 80/1269/EWG, 2005/55/EG und 2005/78/EG
- **Verordnung (EU) Nr. 168/2013** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen sowie
- **Verordnung (EU) 2018/858** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG.

## b) Notwendige Regelungen auf nationaler Ebene:

### Nationales Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren

Da europäische Verhandlungen teilweise langwierig sein können und für einen Ausstieg bis 2025 die Zeit knapp wird, sollte Deutschland (ggf. übergangsweise) ein nationales Erstzulassungsverbot für Pkw mit Verbrennungsmotoren erlassen. Dies wäre verfassungsrechtlich möglich; die europarechtliche Zulässigkeit ist allerdings umstritten und würde ggf. eine Erweiterung der nationalen Handlungsspielräume (s. o.) voraussetzen.<sup>24</sup> Bundesrechtlich wäre das Verbot durch eine Änderung der Fahrzeug-Zulassungsverordnung sowie der Straßenverkehrszulassungsordnung des Bundes zu implementieren.<sup>25</sup>

Ein Erstzulassungsverbot ist dabei einem allgemeinen Zulassungsverbot vorzuziehen, da letzteres zwar den Pkw-Bestand schneller in Richtung einer reinen Elektro-Pkw-Flotte

---

<sup>22</sup> SPIEGEL, Mehrere Länder fordern Ausstiegsdatum für Verkauf von Verbrennern (Stand: 11.03.2021) <https://www.spiegel.de/auto/diesel-und-benzin-mehrere-eu-laender-wollen-ausstiegsdatum-fuer-verkauf-von-verbrennern-a-5e002a77-aa69-4b71-af21-622887f0ba14> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>23</sup> Becker Büttner Held (2021), Europa- und verfassungsrechtliche Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor, S. 9f.

<sup>24</sup> Für eine Vereinbarkeit mit bestehendem Europarecht s. Verheyen/Pabsch (2017), Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Erstzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025, S. 14f; andere Ansicht aber Becker Büttner Held (2021), Europa- und verfassungsrechtliche Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor, S. 9f.

<sup>25</sup> Für einen konkreten Gesetzesvorschlag s. Verheyen/Pabsch (2017), Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Erstzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotoren ab 2025, S. 31ff.

verschoben würde, aber auch fast den gesamten Gebrauchtwagenmarkt sofort stilllegen würde. Dies ist vor allem aus Gründen der Sozialverträglichkeit abzulehnen (Besitzumschreibungen machen etwa 70 % der Zulassungen aus<sup>26</sup> und der Privatanteil liegt bei 95 %<sup>27</sup>). Zudem würde es vermutlich auch dazu führen, dass eine große Menge an gebrauchten Fahrzeugen mit einer geringen Fahrleistung (etwa 17 % der Pkw sind jünger als zwei Jahre)<sup>28</sup> ins Ausland exportiert und dort gefahren würde.

Da sich die deutschen Automobilkonzerne anders als ihre internationalen Konkurrenten Volvo, GM, Renault oder Jaguar bislang bzgl. konkreter Zwischenziele zur Umstellung auf Elektromobilität oder gar der Festlegung eines Ausstiegsdatums bislang bedeckt gehalten haben<sup>29</sup>, ist bei einem Zulassungsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren mit hohem Widerstand der Branche aufgrund der Sorge vor Absatzmarkteinbrüchen und Arbeitsplatzverlusten zu rechnen. Etwa 70 % der 3,6 Mio. neuzugelassenen Pkw in Deutschland sind Fahrzeuge deutscher Konzernmarken.<sup>30</sup> Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass (1) knapp 75 % der Inlandsproduktion exportiert wird<sup>31</sup> und (2) die Dauer des Entwicklungszyklus‘ neuer Pkw mit drei bis vier Jahren angegeben wird<sup>32</sup>, sodass eine Umstellung bis 2025 möglich wäre. Dieser Anteil wäre von einem nationalen Erstzulassungsverbot in Deutschland also ohnehin nicht erfasst, sodass das Argument der Gefährdung von Arbeitsplätzen in der (Zulieferer)Industrie nur bedingt tragfähig ist.<sup>33</sup>

Ein (ergänzendes) nationales oder europäisches Produktionsverbot von Pkw mit Verbrennungsmotoren hätte zwar theoretisch eine zusätzliche Klimaschutzwirkung durch einen erweiterten Anwendungsbereich, würde aber praktisch lediglich dazu führen, dass die deutsche Automobilindustrie, die bereits drei von vier Pkw im Ausland anfertigt<sup>34</sup>, ihre Produktion vollständig ins Ausland verlagern würde und ist daher abzulehnen.

---

<sup>26</sup> 2020 wurden 7,02 Mio. Pkw umgeschrieben und 2,9 Mio. Neuwagen zugelassen, s. KBA, Pressemitteilung Nr. 02/2021 - Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 – Jahresbilanz (Stand: 08.01.2021) [https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02\\_2021\\_n\\_12\\_20\\_pm\\_komplett.html?nn=3033666](https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugzulassungen/pm02_2021_n_12_20_pm_komplett.html?nn=3033666) (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021) und KBA, Jahresbilanz Besitzumschreibungen (Stand: ohne Datum) [https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Besitzumschreibungen/Jahresbilanz/jahresbilanz\\_inhalt.html?nn=2599614](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Besitzumschreibungen/Jahresbilanz/jahresbilanz_inhalt.html?nn=2599614) (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>27</sup> Id.

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> ARD, Abschied vom Verbrenner, Die Ausstiegsstrategien der Autobauer (Stand: 23.03.2021), <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/autobauer-ausstieg-autogipfel-verbrenner-101.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Nefzger, So planen VW, BMW, Daimler und Co. den Abschied vom Verbrennungsmotor (Stand: 10.02.2021) <https://www.spiegel.de/auto/vw-bmw-mercedes-und-co-wie-sich-die-autohersteller-vom-verbrennungsmotor-verabschieden-a-5af42a43-26b3-418e-8d83-421f223dec50> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>30</sup> VDA, Neuzulassungen und Besitzumschreibungen (Stand: ohne Datum) <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/neuzulassungen.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>31</sup> VDA, Export (Stand: ohne Datum) <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/export.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>32</sup> Graf/Pfeiffer, Wie Simulation die Entwicklungszeit von Autos deutlich verringert (Stand: 10.01.2019) <https://www.konstruktionspraxis.vogel.de/wie-simulation-die-entwicklungszeit-von-autos-deutlich-verringert-a-788550/> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021); Grünweg, Eine Industrie kommt auf Speed (Stand: 10.02.2013) <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/warum-lange-entwicklungszyklen-fuer-autohersteller-zum-problem-werden-a-881990.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

<sup>33</sup> Anders sähe es bei einem europäischen Erstzulassungsverbot aus, da knapp 70 % der Pkw-Inlandsproduktion in Deutschland verbleibt oder in andere europäische Staaten exportiert wird (id.). In diesem Fall wären jedoch auch andere europäische Hersteller erfasst, sodass gleichzeitig das Argument der nationalen Wettbewerbsnachteile an Schlagkraft verliert.

<sup>34</sup> Vgl. VDA, Automobilproduktion (Stand: ohne Datum) <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/automobilproduktion.html> (zuletzt aufgerufen am 22.05.2021).

## II. Erstzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030

Auch im Bereich der schweren Nutzfahrzeuge ist eine möglichst weitgehende direkte Elektrifizierung zu befürworten, weil dies die energieeffizienteste Antriebstechnologie darstellt. Eine vorausschauende Regulierung ist hier jedoch deshalb schwierig, weil anders als im Entscheidungsfeld des Pkw-Verkehrs noch nicht sicher absehbar ist, welche Technologien sich mittel- und langfristig durchsetzen werden und das Regulierungsfeld deutlich heterogener ist (sowohl bzgl. des Gewichts als auch bzgl. der erforderlichen Reichweite, d. h. Fernstrecken bis Regionalverkehr).<sup>35</sup> Aktuelle Studien gehen von einem hohen Anteil von elektrischen Lkws (BEV ggf. i. V. m. Oberleitungen) und einem kleineren Anwendungsbereich für Brennstoffzellenfahrzeugen aus.<sup>36</sup> Da das Durchschnittsalter von Lastkraftwagen jedoch etwa bei acht Jahren liegt – das von Zugmaschinen sogar bei 30 Jahren<sup>37</sup> – ist trotz der technologischen Unsicherheit ein kurzfristiges Signal in Form eines Neuzulassungsverbots für schwere Nutzfahrzeuge mit Verbrennungsmotor ab 2030 erforderlich. Dies gilt nicht nur aufgrund des geringen Wirkungsgrad von Verbrennungsmotoren, sondern auch, weil synthetische Kraftstoffe angesichts der Konkurrenz mit dem Bedarf im Schiffs- und Luftverkehr knapp sein werden und daher nur noch für bereits in Betrieb befindliche schwere Nutzfahrzeuge eingesetzt werden sollten.<sup>38</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt bestünde ausreichend Zeit – sowohl für die Industrie, um sich auf die neuen Vorgaben einzustellen, als auch für den Staat, um (sofern technologisch sinnvoll) ggf. eine Oberleitungsinfrastruktur für Fernverkehrsstrecken auszubauen (s. dazu Abschnitt d).

### a) Notwendige Regelung auf Europäischer Ebene

Gerade angesichts des internationalen Charakters des Güterverkehrs sollte ein Neuzulassungsverbot für schwere Nutzfahrzeuge ab 2030 nach Möglichkeit auf europäischer Ebene erlassen werden, um Verlagerungseffekte zu vermeiden. Dies würde auch Anreize setzen, ggf. parallel gemeinschaftlich den Ausbau einer Oberleitungsinfrastruktur zu voranzutreiben. Die ausführliche Normierung unseres Vorschlags für eine Regelung auf europäischer Ebene durch eine **VERORDNUNG (EU) DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zum Ausstieg aus dem Antrieb mit Verbrennungsmotor für schwere Nutzfahrzeuge und zur Ersetzung der in der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 benannten Emissionsgrenzwerte** findet sich im 1,5-Grad-Gesetzespaket von GermanZero ([S. 761ff.](#)).

---

<sup>35</sup> Vgl. dazu Aufstellung der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität (2020), Fortschrittsbereich, S. 23.

<sup>36</sup> KBA, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in den Jahren 2021, 2017 und 2012 nach Fahrzeugklassen mit dem Durchschnittsalter der Fahrzeuge in Jahren (01.01.2021); [https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugaalter/fz\\_b\\_fahrzeugaalter\\_archiv/2021/2021\\_b\\_kurzbericht\\_fz\\_alter.html?jsessionId=41AE52ECEB92EBCA6F6E15951A70786D.live21302?nn=2595302](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugaalter/fz_b_fahrzeugaalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter.html?jsessionId=41AE52ECEB92EBCA6F6E15951A70786D.live21302?nn=2595302) (zuletzt aufgerufen am 23.04.2021).

<sup>37</sup> KBA, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern in den Jahren 2021, 2017 und 2012 nach Fahrzeugklassen mit dem Durchschnittsalter der Fahrzeuge in Jahren (01.01.2021); [https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugaalter/fz\\_b\\_fahrzeugaalter\\_archiv/2021/2021\\_b\\_kurzbericht\\_fz\\_alter.html?jsessionId=41AE52ECEB92EBCA6F6E15951A70786D.live21302?nn=2595302](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Fahrzeugaalter/fz_b_fahrzeugaalter_archiv/2021/2021_b_kurzbericht_fz_alter.html?jsessionId=41AE52ECEB92EBCA6F6E15951A70786D.live21302?nn=2595302) (zuletzt aufgerufen am 23.04.2021).

<sup>38</sup> In diese Richtung FFF/Wuppertal-Institut (2020), CO<sub>2</sub>-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze, S. 17; Mehr Demokratie e.V. (2020) Handbuch Klimaschutz, S.83.

## b) Notwendige Regelung auf nationaler Ebene

Falls eine Regelung auf europäischer Ebene nicht durchsetzbar sein sollte, wäre auch ein nationales Zulassungsverbot denkbar. Auf der Basis des geltenden Europarechts bestehen hier jedoch Rechtsunsicherheiten bzgl. der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, eigene Regelungen zu treffen.<sup>39</sup>

## III. Synopse

<p>Referentenentwurf der Bundesministeriums für Digitales und Verkehr u.a. <b>Verordnung zum Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und zur Änderung Änderung weiterer Vorschriften (Fahrzeug-Zulassungsverordnung – FZV)</b> Bearbeitungsstand: 15.06.2022</p>	<p><b>1,5-Grad-Gesetzespaket von GermanZero e.V.</b>  Stand: 28.02.2022</p>
<p>(1) Fahrzeuge dürfen auf öffentlichen Straßen nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind. Die Zulassung wird auf Antrag erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht oder für das Fahrzeug eine Fahrzeug-Einzelgenehmigung erteilt ist und jeweils eine dem Pflichtversicherungsgesetz entsprechende Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung besteht. Die Zulassung erfolgt durch Zuteilung eines Kennzeichens, Abstempelung der Kennzeichenschilder und Ausfertigung einer Zulassungsbescheinigung.</p>	<p>(1) Fahrzeuge dürfen auf öffentlichen Straßen nur in Betrieb gesetzt werden, wenn sie zum Verkehr zugelassen sind. Die Zulassung wird auf Antrag erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht oder für das Fahrzeug eine Fahrzeug-Einzelgenehmigung erteilt ist und jeweils eine dem Pflichtversicherungsgesetz entsprechende Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung besteht. Die Zulassung erfolgt durch Zuteilung eines Kennzeichens, Abstempelung der Kennzeichenschilder und Ausfertigung einer Zulassungsbescheinigung.</p> <p><b>(1a) Ab dem 01.01.2025 wird eine Zulassung für Fahrzeuge der Fahrzeugklasse M1 gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung nicht erteilt, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben. Satz 1 gilt auch für Fahrzeuge, die zusätzlich über einen elektrischen Antriebsstrang (Hybridantrieb) verfügen.</b></p> <p><b>(1b) Ab dem 01.01.2030 wird eine Zulassung für Fahrzeuge der Fahrzeugklassen M2, M3, N1, N2 und N3 gemäß der Anlage XXIX zu § 20 Absatz 3a Satz 4 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung nicht erteilt, wenn das zuzulassende Fahrzeug über Antriebssysteme bzw. Zugmaschinen verfügt, die nach dem Prinzip des Fremdzündungsmotors (Ottomotor) bzw. Selbstzündungsmotors (Dieselmotor) das Fahrzeug antreiben. Satz 1 gilt auch für Fahrzeuge, die zusätzlich über einen elektrischen Antriebsstrang (Hybridantrieb) verfügen.</b></p> <p><b>(1c) Die Absätze 1a und 1b gelten nicht für Fahrzeuge, die bereits durch eine Behörde der Bundesrepublik Deutschlands oder eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union zum Verkehr zugelassen worden sind.</b></p>

<sup>39</sup> Allerdings mit Fokus auf ein Erstzulassungsverbot von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen: Becker/Büttner/Held (2021), Europa- und verfassungsrechtliche Fragestellungen bzgl. ausgewählter klimapolitischer Instrumente im Verkehrssektor, S. 21ff.

## IV. Begründung

Sofern sich auf europäischer Ebene ein Verbot der Zulassung von PKW mit Verbrennungsmotor nicht durchsetzen lässt, so sollte zur Erreichung der o. g. Ziele jedenfalls auf nationalstaatlicher Ebene die Neuzulassung solcher Fahrzeuge weitgehend unterbunden werden.<sup>40</sup> § 3 FZV wird dahingehend abgeändert, dass ab Inkrafttreten der Regelung eine Zulassung von Neuwagen mit Verbrennungsmotor nicht mehr erfolgen kann. Ohne ebendiese Zulassung ist die Inbetriebnahme des Fahrzeugs nicht erlaubt, § 3 Abs. 4 FZV. § 3 Abs. 1a S. 2-E verhindert zudem die Zulassung von Hybridfahrzeugen.

Das Zulassungsverbot von Verbrennungsmotoren ist verfassungskonform, da das Staatsziel Umweltschutz ein hohes Gut ist und damit Vorrang vor der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) und der allgemeinen Handlungsfreiheit Art. 2 Abs. 1 GG hat.

Durch die Regelung des § 3 Abs. 1b FVZ wird die Zulassung von Gebrauchtfahrzeugen auch weiterhin ermöglicht. Damit wird der Sozialverträglichkeit insofern Rechnung getragen, als Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor auf dem Gebrauchtwagenmarkt weiterhin verkehrsfähig bleiben.

---

<sup>40</sup> Der vorliegende Entwurf basiert weitgehend auf dem Vorschlag von Verheyen/Pabsch, Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor – Keine Neuzulassung von PKW mit Otto- oder Dieselmotor ab 2025, S. 31.