

Teil 4

Stellungnahme der Fraktion DIE LINKE zum 5. Parlamentarischen Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages „Abgasskandal“

A. Vorbemerkung

Mit dieser Stellungnahme bewertet die Fraktion DIE LINKE die in dem gemeinsamen Bericht des Ausschusses dargestellten Feststellungen und stellt klar, dass sie die von den Koalitionsfraktionen mit Mehrheit getroffenen Bewertungen und Schlussfolgerungen – von einigen Details abgesehen – nicht teilt. Daher kann sich diese Stellungnahme nicht auf die Ergänzung der Bewertung der Ausschussmehrheit beschränken, sondern wird als eigener Bewertungsteil dem der Koalitionsfraktionen gegenübergestellt.

B. Einleitung

Der nun vorliegende Abschlussbericht des 5. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses (PUA) dokumentiert einerseits, dass die nur etwa acht Monate währende Aufklärungsarbeit dieses Kontroll- und Aufklärungsgremiums notwendig, richtig und wichtig war. Andererseits können aus Sicht der Fraktion DIE LINKE die bis dato gewonnenen Erkenntnisse des Untersuchungsausschusses und dessen Abschlussbericht nicht für sich beanspruchen, den Abgasskandal in allen Facetten des zu Tage getretenen Versagens der Bundesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden vollständig und damit abschließend ausgeleuchtet zu haben. Allein der erst aus den Akten voll ersichtliche Umgang mit Parlamentarischen Anfragen bezeugt, dass die Bundesregierung Kenntnisse über Hinweise auf Manipulationen verschwiegen hat und zeugt davon, wie wichtig es war und ist, der Bundesregierung genauer „auf die Finger zuschauen“ und die zu Tage getretenen Missstände bei der Überwachung der Emissionsstrategien der Automobilhersteller an die Öffentlichkeit zu bringen.

Ausmaß des Abgasskandals aufgedeckt

In der Öffentlichkeit wurden die Fakten und Einschätzungen zu den durch die Manipulationsvorwürfe gegenüber dem Volkswagenkonzern seit dem 18. September 2015 bekannt gewordenen, politisch gedeckten Praktiken der Automobilhersteller uneinheitlich dargestellt. Das beginnt bereits mit der Bezeichnung, unter der die herstellerseitigen Manipulationen öffentlich gehandelt wurden: Begriffe wie VW-Skandal und Dieselgate bestimmten

die Berichterstattung. Es ist der Arbeit des Untersuchungsausschusses und seiner Mitglieder zu verdanken, dass alle Aspekte des größten Industrieskandals der letzten Jahrzehnte zumindest angerissen und somit das Problemfeld systematisiert werden konnte, was sich in der medialen Durchsetzung des umfassenden Begriffes „Abgasskandal“ widerspiegelt. Dies ist angesichts des Umstandes bemerkenswert, dass alle vorgeladenen Zeugen der Bundesregierung und ihrer nachgeordneten Behörden bis hin zur Bundeskanzlerin versuchten, die Folgen der Manipulationen für den Gesundheitsschutz, die Verbraucherinnen und Verbraucher und die öffentlichen Haushalte zu bagatellisieren.

Entgegen der gegenüber dem Ausschuss u.a. von Bundeskanzlerin Merkel geäußerten Auffassung handelt es sich keinesfalls um ein spezifisches „VW-Problem“¹. Die Vorwürfe gegen die Volkswagen AG bildeten lediglich den Auftakt für weitere Enthüllungen über den systematischen Einsatz von Abschaltvorrichtungen bei der Abgasreinigung durch die gesamte Automobilindustrie. Schließlich führten die Enthüllungen sogar zu einer öffentlichen Entzauberung des Diesels, der jahrelang mit dem Slogan „So sauber wie ein Benziner“ wegen seines niedrigeren Kohlendioxidausstoßes (CO₂-Ausstoßes) als umweltfreundlicher Antrieb beworben wurde. Inzwischen kann niemand mehr bestreiten, dass die extrem hohen Realemissionen von Dieselfahrzeugen der Hauptgrund dafür sind, dass die durch die Luftreinhaltelinie vorgegebenen Grenzwerte in vielen deutschen Städten nicht eingehalten werden können, wodurch die Gesundheit vieler Menschen stark belastet wird und 10.000 Menschen jährlich vorzeitig sterben.

Ohne die Aufklärungsarbeit des Ausschusses hätte der öffentliche Druck auf Industrie und Bundesregierung nicht über Monate hochgehalten werden können. Dass ernsthafte politische Debatten über wirksame, herstellerfinanzierte Nachrüstaktionen und kommunale Einfuhrverbote für „emissionsstarke“ Dieselfahrzeuge geführt werden, war vor der Einsetzung des Ausschusses noch undenkbar.

Strukturelle Defizite offengelegt

Nicht die deutsche Überwachungsbehörde, das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) entdeckte den Betrug, sondern eine US-amerikanische, obwohl auch Bundesregierung und ihr nachgeordnete Behörden Kenntnis vom Einsatz von Abschaltvorrichtungen hatten. Der Untersuchungsausschuss konnte die Gründe für dieses Versagen des Kraftfahrt-Bundesamtes und des aufsichtführenden Bundesverkehrsministeriums ans Licht bringen. Strukturelle Defi-

¹ Öffentliches Protokoll Nr. 28 I, Bl. 33

zite bei der behördlichen Aufsicht über die Automobilindustrie wurden nicht nur zugelassen, sondern es etablierte sich nachweislich eine Kultur des Wegschauens. Zahlreiche Diesel-Typen hätten bei konsequenter Prüfung auf Abschaltvorrichtungen nie eine Genehmigung erhalten dürfen bzw. viele erteilte Typgenehmigungen hätten bei effektiver Feldüberwachung widerrufen werden müssen.

Komplizenschaft zwischen Politik und Industrie belegt

Konnten parlamentarisch bisher nur Indizien für Einflussnahmen der Automobilindustrie auf Ministerien und Behörden mittels Anfragen zusammengetragen werden, sorgte der Untersuchungsausschuss für handfeste Belege dafür, dass die Autolobby selbst bereits ressortabgestimmte Positionen der Bundesregierung durch eigene Formulierungen ersetzen kann. Der Einfluss der Automobilindustrie wurde auch im Kontext der Untersuchungskommission des Verkehrsministeriums deutlich, deren Abschlussbericht maßgeblich von der Industrie verfasst wurde. Dass immer noch keine harten Sanktionen verhängt, die Umrüstung aller Diesel-Pkw mit deutlich überhöhten Emissionen angeordnet oder wirksame Maßnahmen zum Nachweis von herstellereitigen Manipulationen ergriffen wurden, zeigt, dass diese Komplizenschaft immer noch Bestand hat. Die personellen Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft werden sogar noch intensiviert. Z.B. wurde trotz des Abgaskandals, in die auch Opel eingebunden ist, von der Bundeskanzlerin für den Wahlkampf 2017 der Opel-Lobbyist Joachim Koschnicke² als PR- und Wahlkampfberater engagiert.

Grundlage für weitere Untersuchungen geschaffen

Viele Komplexe konnten vom 5. PUA aufgrund der engen zeitlichen Begrenzung nur angerissen werden. In einigen Fällen haben sich weitere Fragen an Zeugen erst Wochen oder Monate nach deren Aussagen vor dem Ausschuss ergeben, weil beispielsweise in der Zwischenzeit neue Akten auftauchten bzw. diese zu spät für manche Zeugenbefragung geliefert wurden. Es war zudem angesichts des knappen Zeitrahmens des Untersuchungsausschusses nicht möglich, dass der Ausschuss Zeugen, die sich in Widersprüche verstrickt oder wichtige Tatsachen verschwiegen hatten, oder deren Aussagen in Widerspruch zu anderen Zeugenaussagen stand, ein weiteres Mal vorzuladen. Von daher sollte die Arbeit des Untersuchungsausschusses in der 19. Wahlperiode fortgeführt werden.

² <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-holt-joachim-koschnicke-als-wahlkampfstrategen-a-1139634.html>, zuletzt abgerufen am 2. Mai 2017

C. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Fraktion DIE LINKE

Eindeutige Kenntnisse der Bundesregierung über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen

Bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums im Sommer 2007 war der Bundesregierung bekannt, dass die Realbetriebsemissionen von Stickstoffoxiden ein Vielfaches der auf dem Rollenprüfstand einzuhaltenden Grenzwerte betragen. Bekannt war seit langem, dass auch die Angaben der Hersteller zu CO₂-Emissionen im Realbetrieb deutlich überschritten wurden.

Sowohl der Bundesregierung als auch deren nachgeordneten Behörden Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und Umweltbundesamt (UBA) lagen weit vor dem öffentlichen Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen die Volkswagen AG am 18. September 2015 im Untersuchungszeitraum belastbare Hinweise und zum Teil Kenntnisse über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen und vergleichbaren Strategien vor, die darauf gerichtet waren, dass das Emissionsminderungssystem nur innerhalb der von dem Regelwerk vorgesehenen Prüfverfahren (Neuer Europäischer Fahrzyklus - NEFZ) wirksam war. Dies wurde sogar explizit als mögliche (Mit-)Ursache für Grenzwertüberschreitungen der Realbetriebsemissionen in Betracht gezogen.

Dem Ausschuss liegen Hinweise darauf vor, dass der Verdacht auf Manipulationen nicht nur im Hinblick auf Dieselfahrzeuge, sondern auch auf Benzinfahrzeuge, sowie auf weitere Schadstoffe wie z.B. Rußpartikel und den Klimaschadstoff CO₂ besteht. Diesbezüglich hat der Untersuchungsausschuss angesichts der Tatsache, dass im Fokus des Abgasskandals zunächst nur Manipulationen der Stickoxidemissionen (NO_x-Emissionen) im Fokus standen und angesichts des knapp bemessenen Zeitrahmens, nicht mehr vertieft ermitteln können.

Organisierte Verantwortungslosigkeit des KBA und des Verkehrsministeriums

Trotz der deutlichen Hinweise und Kenntnisse haben weder das zuständige Kraftfahrt-Bundesamt, noch das Bundesverkehrsministerium die erforderlichen Schritte eingeleitet, um den erdrückenden Hinweisen nachzugehen.

Die nach dem 18. September 2015 geäußerte Kritik der Bundesregierung, die Regelungen zu Abschaltvorrichtungen und deren Erkennung seien zu unklar gefasst, sodass ein Einschreiten gegen die Verwendung von Abschaltvorrichtung nicht möglich gewesen wäre, ist nicht stichhaltig. Die aktuelle Anwendung von Testverfahren außerhalb des normierten Prüfzyklus durch die „Untersuchungskommission Volkswagen“ belegt den vorhandenen behördlichen Spielraum, Fahrzeuge auf Verstöße gegen das Verbot von Abschaltvorrichtungen zu prüfen. Die eigene Praxis hat somit die von der Bundesregierung reklamierten Regelungsdefizite widerlegt, deretwegen Prüfungen auf Basis des seit 2007 geltenden Rechts nicht zulässig gewesen seien. Der Verweis auf Unklarheiten im Regelwerk stellt sich als reine Schutzbehauptung dar. Zudem ist die Einlassung der Bundesregierung, sich angeblich bis zum Abgasskandal nicht näher mit den Vorschriften zu Abschaltvorrichtungen befasst zu haben, ein politisches Armutszeugnis.

Das Bundesverkehrsministerium hat seine gegenüber dem KBA obliegende Fach- und Rechtsaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen. Die im Untersuchungsausschuss offengelegte Struktur und Organisation sowie das Amtsverständnis des KBA belegen eindrücklich, dass dieses bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben weitestgehend sich selbst überlassen war und ihm zugleich die Ressourcen und die nötige Fachkompetenz fehlte, um effektiv Rechtsverstöße durch Hersteller erkennen und verfolgen zu können.

Geduldete Greenwashing-Methoden der Hersteller zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie des Staatshaushaltes

Wider besseren Wissens duldete die Bundesregierung die von den Herstellern angewandte Werbepaxis, mit der sie Dieselfahrzeuge als besonders umweltfreundlich anpries. Trotz entsprechender Forderungen von Verbraucherschutz- und Umweltverbänden ergriff sie keinerlei Initiative, das so genannte Greenwashing zu unterbinden. Statt dafür zu sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über die realen Emissionen von Fahrzeugen aufgeklärt werden, unterstützte die Bundesregierung den Kauf von Euro 5- und 6- Fahrzeugen als „besondere schadstoffarme Fahrzeuge“. Dies geschah in Kenntnis der hohen Realemissionen an NOx und trotz der Hinweise auf den möglichen Einsatz unzulässiger Abschaltstrategien. Durch die Falschangaben der Hersteller hinsichtlich ihrer Abschaltstrategien einerseits sowie den die Typprüfwerte überschreitenden CO₂-Ausstoß andererseits sind dem Staat Steuerausfälle in Milliardenhöhe entstanden. Dies belegt eine Studie des Forums Ökologisch-soziale Marktwirtschaft vom November 2016³.

³ Falsche Emissionswerte und ihre Auswirkungen auf die Kfz-Steuer, <https://www.bundestag.de/blob/498378/33b17831a0e5d874b4e559b7f2976418/04-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 8. Mai 2017

Obwohl mit Bekanntwerden des Abgasskandals Korrekturmaßnahmen möglich gewesen wären, blieb die Bundesregierung weiterhin untätig. Selbst bei ihrer Entscheidung, gegenüber den Herstellern auf die Erhebung von Bußgeldern zu verzichten, sah die Bundesregierung keinen Anlass, daraus resultierende die Steuerausfälle zu berücksichtigen.

Trotz Skandal „weiter so wie bisher“

Auch nach Bekanntwerden des systematischen Abgasbetruges ist die vom Bundesverkehrsminister angekündigte lückenlose Aufklärung unterblieben, gleiches gilt für das Ergreifen nachprüfbar effektiver Maßnahmen zur Reduktion der realen Emissionen aller Bestandsfahrzeuge. Die bisherigen im Untersuchungsausschuss gewonnenen Erkenntnisse belegen, dass die Bundesregierung alles daran setzt, die Hersteller aus ihrer Verantwortung für die Einhaltung der Vorschriften, die der Luftreinhaltung sowie dem Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen dienen, zu entlassen.

Lediglich gegenüber der Volkswagen AG, welche zumindest für Euro-5-Fahrzeuge auf Druck der US-amerikanischen Umweltbehörde (CARB) Manipulationen öffentlich eingestehen musste, hat das KBA verwaltungsrechtliche Maßnahmen angeordnet, deren Umsetzung nach derzeitigen Erkenntnissen nur halbherzig vom KBA überwacht wurde. Demgegenüber unterließ das KBA in grob ermessensfehlerhafter Weise trotz als rechtswidrig angesehener Abschaltvorrichtungen gegenüber anderen Herstellern vergleichbare Maßnahmen. Deren Anordnung war aber dringend geboten, u.a. um sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern durch die von Herstellern angekündigten freiwilligen Maßnahmen keine Nachteile entstehen.

Grob ermessensfehlerhaft ist der Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern gegenüber Herstellern, die rechtswidrig die Abgasreinigung herunterfahren.

Obwohl die Bundesregierung inzwischen die Vorschriften zur Erhebung von Bußgeldern für den Einsatz rechtswidriger Abschaltvorrichtungen für ausreichend erachtet, und obwohl bei einigen Herstellern die Voraussetzungen der Sanktionsvorschriften erfüllt sind, verzichtet die Bundesregierung auf die Erhebung von Sanktionen, angeblich aus Gründen der Verhältnismäßigkeit. Dabei hatte die Bundesregierung offenbar lediglich die Gewinneinbußen der Hersteller im Blick. Vollkommen unberücksichtigt bleibt, dass die Hersteller ihre hohen Gewinne nur aufgrund des Einsatzes rechtswidriger Abschaltvorrichtungen erzielen konnten. Andernfalls hätten sie ihre Produkte nicht auf den Markt bringen können oder wirtschaftlich aufwändigere Technologien einsetzen müssen, die den Gewinn schmälert hätte.

Außer Betracht bleiben die für die Allgemeinheit belastenden Folgen der Manipulationen sowie das an den Tag gelegte Verhaltensunrecht seitens der Hersteller. Zur Beseitigung einer Wiederholungsgefahr genügt es keinesfalls, dass die Hersteller den rechtmäßigen Zustand herstellen. Dies sollte eine Selbstverständlichkeit sein, ebenso wie für systematisches Umgehen von Umweltvorschriften Sanktionen erhoben werden müssen. Diese werden aber den ohnehin betrogenen Fahrzeughalterinnen und -haltern angedroht, sollten diese an den Umrüstaktionen nicht teilnehmen⁴. In diesem Fall droht nicht nur der Entzug der Fahrzeugzulassung, sondern auch die Verhängung eines Bußgeldes. Selbst wenn aufgrund einer Behinderung auf ein speziell umgebautes Fahrzeug für die Dauer einer Umrüstaktion nicht verzichtet werden kann, sollen keine Ausnahmen zugelassen werden. Die Bundesregierung misst mit zweierlei Maß zu Lasten der ohnehin Betrogenen und zu Gunsten der Automobilindustrie.

Massiver Einfluss der Automobilindustrie auf Bundesregierung und Behörden

Aus zahlreichen Anfragen der Linksfraktion geht hervor, dass die Automobilindustrie einen privilegierten Zugang zum politischen Spitzenpersonal hat. Während die Industrie sogar im Kanzleramt zahlreiche Gespräche führen kann, können Umweltverbände und Verbraucherschutzorganisationen ihre Belange kaum auf der Ministerialebene vorbringen. Im Rahmen des Untersuchungsausschusses konnte nachvollzogen werden, wie sich dieser privilegierte Zugang konkret auf die Formulierung politischer Positionen der Bundesregierung und auf die behördliche Praxis auswirkt. Wesentliche Inhalte werden faktisch von der Industrie vorgegeben und von der Bundesregierung 1:1 umgesetzt. Am Beispiel der Abschaffung der Endrohrmessung und der Verhandlungen zu RDE war deutlich zu erkennen, wie „erfolgreich“ die Hersteller Einfluss auf die Bundesregierung ausüben und dabei zielgerichtet Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zu Gunsten ihrer wirtschaftlichen Interessen in den Hintergrund drängen können.

Offen gebliebene Fragen zu CO₂-Emissionen und Kraftstoffverbrauch

Der Ausschuss konnte nicht abschließend klären, ob die Bundesregierung und das KBA die nötigen Konsequenzen aus den im Rahmen der Untersuchungskommission erfolgten CO₂-Messungen ziehen, bei denen massive Überschreitungen der Herstellerangaben festgestellt wurden. Es konnte nicht ausgeräumt werden, dass sich die von der CARB im November veröffentlichten Vorwürfe, dass bei bestimmten Fahrzeugen Manipulationen

⁴ So z.B. der Zeuge Zielke (BMVI): öffentliches Protokoll Nr. 24 I, Bl. 67.: „Aber der, der nachher zum Schluss was erdulden muss, der nimmt in Kauf, dass er mit einem Auto unterwegs ist, was mehr Schadstoffe ausstößt, als es tatsächlich darf. Sie können von mir überhaupt für diese Person kein Verständnis erwarten!“

auch bezüglich der CO₂-Werte Manipulationen vorgenommen worden, bestätigen könnten.

Dass sich die Bundesregierung dabei mit der Veröffentlichung von Ergebnissen zu CO₂-Emissionen zurückhält, wirkt sich vor dem Hintergrund von Verjährungsfristen erheblich zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, des Klimas sowie des Staatshaushaltes aus. Die Automobilhersteller dagegen profitieren von der Verzögerungspraxis.

Das unter diesem Aspekt als mindestens grob fahrlässig zu bewertende Zögern der Bundesregierung ist dabei kein Präzedenzfall. Bereits seit einer Feldüberwachungsstudie im Jahr 2011 ist der Bundesregierung bekannt, dass die von den Herstellern bei den Zulassungsverfahren angegebenen CO₂-Werte in vielen Fällen überschritten werden. Maßnahmen, um die Ursachen festzustellen und Hersteller zu einer Korrektur ihrer Angaben zu verpflichten, wurden damals und heute nicht ergriffen.

D. Forderungen der Fraktion DIE LINKE

Aus den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses ergeben sich für die Fraktion DIE LINKE eine Reihe von Forderungen an den Gesetzgeber und die Bundesregierung.

Nachholung der Anordnung von verpflichtenden Umrüstungen

Bisher hat das KBA außer im Fall der Euro-5-Fahrzeuge der Volkswagen AG davon abgesehen, Hersteller, bei denen der Einsatz von unzulässigen Abschaltvorrichtungen festgestellt wurde, zu konkreten Maßnahmen zu verpflichten. Dies würde jedoch sicherstellen, dass sich nach den bisher auf freiwilliger Basis von einigen Herstellern angebotenen Maßnahmen keine Verschlechterungen am Emissionsverhalten und der Leistung der Fahrzeuge ergeben und dafür sorgen, dass diesbezügliche Ansprüche nicht verjähren. Die Anordnungen sind zudem erforderlich, um verwaltungsrechtliche Voraussetzungen für die Neufestsetzung von Steuern und die Erhebung von Sanktionen zu schaffen.

Soweit, wie von Zeugen der Untersuchungskommission ausgesagt, Abschaltvorrichtungen für rechtswidrig gehalten worden sind oder diesbezüglich der Verdacht besteht, ist die Feststellung in einem Bescheid zu treffen. Entsprechend dem Vorgehen des KBA gegenüber der Volkswagen AG sind Nebenbestimmungen zu erlassen. Es darf nicht sein, dass die Besitzer von Dieselfahrzeugen demnächst für die Manipulationen der Hersteller mit Fahrverboten büßen müssen, obwohl sie die Fahrzeuge in gutem Glauben an deren Umweltverträglichkeit gekauft haben.

Echte Blaue Plakette einführen

Das gegen die Bundesrepublik Deutschland anhängige Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung der Vorschriften zur Luftreinhaltung seitens der EU und der Erfolg der Klagen der Deutschen Umwelthilfe gegen die unzulänglichen Luftreinhaltepläne von Kommunen belegen eindrücklich die Dringlichkeit einer Abhilfe.

Grundsätzlich hält die Fraktion DIE LINKE Umweltzonen für ein geeignetes Instrument. Dabei ist zu betonen: es geht nicht um Fahrverbote, sondern darum, dass die Luft sauberer wird! Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass die Gesundheit der Menschen und die Umwelt durch Fahrzeuge so wenig wie technologisch möglich belastet wird. Mit diesem Anliegen im Interesse aller darf die Bundesregierung die Länder nicht allein lassen.

Neben der dringenden Forderung nach der Verpflichtung der Hersteller, Fahrzeuge auf eigene Kosten nachzurüsten, sollte die Bundesregierung und ggf. der Gesetzgeber die ggf. notwendigen rechtlichen Voraussetzungen schaffen, um den Ländern einheitlich Rechtssicherheit zu verschaffen.

Eine Blaue Plakette, die lediglich an die Genehmigung der Fahrzeuge für die Emissionsklasse EURO 6 gekoppelt wird, ist wenig zielführend, wenn die Modelle im Alltagsbetrieb ein Vielfaches ausstoßen. Das betrifft sowohl Euro-6-Fahrzeuge als auch ältere Emissionsklassen. Eine blaue Plakette muss also an das Einhalten der Grenzwerte im Alltagsbetrieb gekoppelt werden, ggfs. mit einer gewissen Toleranzmarge. Die Sachverständigen im Untersuchungsausschuss „Abgasskandal“ haben einstimmig ausgesagt, dass der Stand der Technik die Einhaltung der Grenzwerte durch eine Umrüstung hergibt.

Beweislast umkehren

Wie der Abgasskandal gezeigt hat, lassen sich Abschalteinrichtungen und vergleichbare Strategien zur Beeinflussung der Emissionsminderungssysteme nicht ohne hohen Aufwand nachweisen. Die Hersteller beweisen bei der Entwicklung entsprechender Strategien eine hohe „Kreativität“ und haben beim sich rasant entwickelnden technologischen Fortschritt immer „eine Nase vorn“. Um die damit einhergehenden Nachweisschwierigkeiten für die Genehmigungsbehörde abzumildern, ist im Gesetz eine Umkehr der Beweislast zu verankern, wie sie in den USA bereits etabliert ist. Solange Hersteller Gründe

für Messwertabweichungen nicht eindeutig plausibel technisch gegenüber der Genehmigungsbehörde darlegen, besteht die widerlegliche Vermutung, dass die Grenzwerte nicht eingehalten werden bzw. Abschaltvorrichtungen verbaut sind. Eine Beweislastumkehrregelung erscheint vor dem Hintergrund, dass Hersteller bereits nach derzeitiger Rechtslage die Wirkungsweise des Emissionsminderungssystems zu belegen haben, eher deklaratorisch. Gleichwohl erscheint sie notwendig, um einem erneuten Abgasskandal entgegenzuwirken.

Hinweisen entschlossen nachgehen

Der Abgasskandal hat weiterhin verdeutlicht, dass das KBA im Umgang mit Hinweisen auf Abschaltvorrichtungen, die sich bei Prüfungen oder durch Hinweise seitens der Hersteller bzw. durch Dritte ergeben, keiner geordneten Verfahrensweise folgt. Um sicherzustellen, dass bei Hinweisen frühzeitig die rechtlich zulässigen und gebotenen Maßnahmen ergriffen werden und dass das aufsichtführende Verkehrsministerium rechtzeitig einbezogen wird, ist eine Konkretisierung des Amtsermittlungsgrundsatzes vorzunehmen.

Das KBA sollte ausdrücklich verpflichtet werden, bei Erhalt eines Hinweises auf Manipulationen an Fahrzeugen oder eines entsprechenden Verdachts dem aufsichtführenden Bundesverkehrsministerium unverzüglich in Textform Bericht zu erstatten und um unverzügliche Stellungnahme zu ersuchen, Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt sind hiervon in Kenntnis zu setzen. Es müssen umgehend alle gebotenen und zulässigen Maßnahmen ergriffen werden, die erforderlich sind, um den Wahrheitsgehalt der Hinweise festzustellen. Dem Hinweisgeber ist Mitteilung darüber zu machen, ob dem Hinweis nachgegangen wird. Im Falle der Unterlassung von Maßnahmen sind die Gründe darzulegen.

Die Erkenntnisse aus dem Untersuchungsausschuss legen nahe, dass das Bundesverkehrsministerium zügig geeignete Maßnahmen treffen sollte, um sicherzustellen, dass das KBA Rechtsvorschriften rechtskonform auslegt und anwendet, und es hat dies effektiv und regelmäßig zu überprüfen.

Aufgaben des KBA klarstellen

Daneben sollte das Aufsichtsziel für das KBA klargestellt und ergänzt werden. Dabei ist zwingend zu berücksichtigen, dass von den Fragen im Hinblick auf die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen zur Typenzulassung regelmäßig auch über die Interessen

der Automobilhersteller hinaus gesamtgesellschaftliche Belange betroffen sind, wie zum Beispiel Fragen des Verbraucherschutzes, der Steuerfestsetzung sowie der Gesundheit. Nach den im Ausschuss gewonnenen Erkenntnissen gehört die Wahrung dieser Belange nicht zu den Kernkompetenzen des KBA. Aufgrund der besonderen Betroffenheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern sollte zunächst klargestellt werden, dass das KBA Ansprechpartner für Verbraucherinnen und Verbraucher für die im Zusammenhang mit der Typenzulassung von Fahrzeugen entstehenden verbraucherrechtlichen Fragen ist. Darüber hinaus hat das KBA eine gut zugängliche, verständliche, umfassende und barrierefreie Zugänglichkeit aller im Zusammenhang mit Rückrufen und sonstigen verbraucherrelevanten Informationen sicherzustellen. Konkrete Vorschläge hierzu sind in dem vom Verbraucherzentrale Bundesverband in Auftrag gegebenen Gutachten des Center of Automotive Management (CAM) vom 29. November 2016 unterbreitet, auf welches verwiesen wird⁵. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist das KBA entsprechend auszustatten.

Expertise anderer Ressorts hinzuziehen

Um sicherzugehen, dass das KBA bei der Ausübung des ihm durch das Gesetz eingeräumten Ermessens weitere gesamtgesellschaftliche Belange in ausreichendem Maße berücksichtigt, wie Steuerfestsetzung, Verbraucherinteressen oder Gesundheits- und Klimaschutz, ist in den entsprechenden Regelungen vorzusehen, dass vor dem Fällen einer Ermessensentscheidung vom KBA bei den jeweils zuständigen Ressorts der Bundesregierung bzw. deren nachgeordneten Behörden eine Stellungnahme einzuholen ist. Die Stellungnahmen sind zwingend in die Ermessensentscheidung einzubeziehen.

EU-Abgasgesetzgebung vereinheitlichen

Für Lkw gelten im europäischen Zulassungsrecht wesentlich schärfere Vorgaben als für Pkw. Nachdem Ende der 90er der flächendeckende Einsatz von Abschaltvorrichtungen im Schwerlastverkehr nachgewiesen wurde, sind die von den Herstellern eingesetzten Schaltstrategien reglementiert. Die vielfach nachgewiesene Drosselung der Abgasnachbehandlungssysteme von Diesel-Pkw oberhalb der 10-Grad-Celsius-Marke ist bei Lkw explizit ausgeschlossen, d.h. Hilfskonstruktionen zur Legitimierung des Abgasbetruges wie das von der Automobilindustrie erfundene „Thermofenster“ wären durch eine Übertragung der strengeren Vorgaben für Lkw nicht denkbar. Erst konkrete Vorgaben für

⁵ Gutachten unter: <http://www.vzbv.de/pressemitteilung/kraftfahrtbundesamt-bekommt-ein-mangelhaft-fuer-informationsangebot>, zuletzt abgerufen am 5. Mai 2017.

Schaltstrategien ermöglichen eine eindeutige Abgrenzung legaler Software von einer unzulässigen. Die Forderung der Bundesregierung, einen „Stand der Technik“ vorzuschreiben, eröffnet hingegen großen Interpretationsspielraum und ist daher vollkommen ungeeignet, bestehende Schlupflöcher wirksam zu schließen.

Verbraucherrechte stärken

Die Ermittlungsergebnisse belegen, dass vor Bekanntwerden des Abgasskandals in der Öffentlichen Wahrnehmung der Irrglaube vom „sauberen Diesel“ kursierte, obwohl die hohen Realbetriebsemissionen bekannt gewesen sind. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher zeigten sich entsetzt, als sie mit Bekanntwerden des Abgasskandals von den hohen Realbetriebsemissionen der eigenen Fahrzeuge erfuhren.

Es obliegt der Bundesregierung, dafür zu sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich besser über das reale Emissionsverhalten von Fahrzeugen im Realbetrieb aufgeklärt werden. Nur so können Verbraucher in die Lage versetzt werden, ihre Kaufentscheidung für ein Fahrzeug so umweltverträglich wie möglich zu gestalten. Die Bundesregierung ist aufgefordert, Initiativen zu ergreifen, um Methoden wie Greenwashing, mit dem die Hersteller wider der Realität Fahrzeuge als besonders umwelt- und /oder klimafreundlich darstellen, Einhalt zu gebieten. Zudem ist den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit von Gruppen- und Musterfeststellungsklagen einzuräumen, damit diese gemeinsam gegen unlautere Unternehmensmethoden vorgehen können und ihre Rechtsansprüche wirksamer durchsetzen können.

Typenzulassung und Feldüberwachung organisatorisch trennen

Es hat sich nicht bewährt, dass sowohl die Typenzulassung als auch die Feldüberwachung von ein und derselben Behörde (KBA) durchgeführt wird. Es ist eine neue Einrichtung für die Feldüberwachung zu schaffen, welche der Aufsicht durch das Bundesumweltministerium zu unterstellen ist. Dies ist auch in dem derzeit auf EU-Ebene diskutierten Regelungsvorschlag der EU-Kommission so vorgesehen, der allerdings von der Bundesregierung auch an dieser Stelle torpediert wird.

Für die Unabhängigkeit der Technischen Prüfdienste sorgen

Die Regelungen zum Einsatz der Technischen Dienste bei der Durchführung der Prüfverfahren zur Typengenehmigung sind dringend zu ändern, vor allem mit dem Ziel, die

Unabhängigkeit der Prüfdienste sicherzustellen und zu wahren. Hierzu hat die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreitet, den die Bundesregierung gemäß Presseberichterstattung bislang ebenfalls abgewehrt hat⁶. Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE ist es dringend erforderlich, Prüfdienste über ein vom Staat kontrolliertes Gebührensystem zu bezahlen und nicht durch die Hersteller, wie dies bislang der Fall ist. Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Rotationsprinzip bei den Prüfdiensten ändert nichts an deren struktureller Abhängigkeit von den Herstellern, von denen sie bislang bezahlt werden. Auftraggeber muss in Zukunft die jeweils zuständige Behörde sein und nicht länger die Industrie.

Steuerprivilegien für Dieselfahrzeuge abschaffen

Die steuerliche Privilegierung für Diesel bei der Mineralölsteuer ist abzuschaffen, da sie nicht sachgerecht ist. Kraftstoffe sollten anhand ihres CO₂-Gehaltes besteuert werden. Dadurch müsste Dieseldieselkraftstoff auf Grund seines höheren Energiegehaltes pro Liter höher als Benzin besteuert werden. Der Klimaschutz im Verkehr muss endlich vorangetrieben werden, Preissignale sind hierfür unbedingt erforderlich.

Denn während alle anderen Sektoren sinkende CO₂-Emissionen aufweisen, stagnieren die CO₂-Emissionen des Verkehrs lediglich bzw. sind zuletzt sogar wieder leicht gestiegen. Ein Weiter-so kann es deswegen nicht geben. Zudem müssen die an sich recht anspruchsvollen EU-Verordnungen für CO₂-Grenzwerte neuer Fahrzeuge wirksam durchgesetzt werden, indem die Werte nicht nur auf dem Rollenprüfstand, sondern auch auf der Straße eingehalten werden müssen. Die Schere zwischen den offiziellen Verbrauchsangaben und dem Realverbrauch ist in den letzten Jahren rasant auf mittlerweile über 40% angestiegen. Ein Großteil der durch die europäischen Verordnungen erzielten CO₂-Einsparungen steht somit nur auf dem Papier.

Abschreckende Sanktionsregelungen schaffen

Die im Ausschuss gewonnenen Erkenntnisse haben gezeigt, dass die Beurteilung der Frage, ob sich Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften rückwirkend oder für die Zukunft auswirken, im Ergebnis zu Gunsten der Hersteller und zu Lasten gewichtiger gesamtgesellschaftlicher Interessen erfolgt ist.

⁶ So u.a. die Süddeutsche Zeitung vom 24. April 2017, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/abgas-affaere-berlin-blockiert-stroengere-abgastests-1.3477019>, zuletzt abgerufen am 5. Mai 2017.

Es muss klargestellt werden, dass sich Sanktionen von Verstößen auf den Zeitpunkt der Typzulassung beziehen, so dass die verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen für die erforderlichen rückwirkenden Korrekturen der Steuerfestsetzung auf der Basis von Übereinstimmungsbescheinigungen und vergleichbaren Erklärungen geschaffen werden, wenn sich deren Fehlerhaftigkeit im Nachhinein herausstellt. Auch im Hinblick auf die Erhebung von Sanktionen aufgrund des Feilbietens, Veräußerns oder In-Verkehr-Bringens von Fahrzeugen ohne rechtskonforme Typengenehmigung ist klarzustellen, dass es auf deren materiell-rechtliche Fehlerhaftigkeit und nicht lediglich die formelle Gültigkeit der einmal erteilten Typengenehmigung ankommt. Andernfalls würden die Sanktionsregelungen ins Leere laufen, da typischerweise Fahrzeuge zunächst mit formell gültiger Typengenehmigung in Verkehr gebracht werden.

RDE wirklich manipulationsresistent machen

Die Ausschussmehrheit vertritt die Einschätzung, dass mit der RDE-Gesetzgebung Manipulationen kaum noch möglich sind. Dies ist nach den derzeit geltenden Regelungen keineswegs der Fall.

Der vom Europäischen Parlament eingesetzte Ausschuss zur Untersuchung der Emissionsmessungen der Automobilindustrie (EMIS) hat in seiner Empfehlung vom 4. April 2017⁷ unter der Nummer 21 Empfehlungen zu Abschaltvorrichtungen und deren Nachweis ausgesprochen, denen sich die Fraktion DIE LINKE vollumfänglich anschließt.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einzusetzen, dass nach dem Vorbild der US-amerikanischen Behörden „ein gewisses Maß an Unvorhersehbarkeit in die Typengenehmigungsprüfung und die Konformitätsprüfung im Betrieb integriert wird, sodass etwaige Regelungslücken nicht ausgenutzt werden können und dafür gesorgt wird, dass das Fahrzeug während seiner gesamten Lebensdauer die Vorgaben erfüllt;“ entsprechend sind die von der Kommission angenommenen „Leitlinien für die Bewertung zusätzlicher Emissionsstrategien und des Vorhandenseins von Abschaltvorrichtungen“ rasch umzusetzen, indem so genannte Random-Tests oder auch „Überraschungsprüfungen“ mit unvorhergesehenen Schwankungen eingeführt werden.

⁷ Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2017 an den Rat und die Kommission im Anschluss an die Untersuchung zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (2016/2908(RSP)).

Um ein einheitliches Bild über das Gesamtemissionsverhalten von Fahrzeugen zu erhalten und der Praxis der „zwei Produktstrategien“ entgegenzuwirken, mit Hilfe derer Automobilhersteller Fahrzeuge jeweils auf unterschiedliche Emissionstests zu NOx und CO2 optimieren können, sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass zugleich die CO2-Emissionen ebenso wie der Partikelaustritt in den RDE-Prüfverfahren mit gemessen werden. Hierzu sollten mit Nachdruck und zeitnah geeignete Messverfahren etabliert sowie entsprechende Konformitätsfaktoren festgelegt werden. Für die CO2-Emissionen sollte dieser den Faktor 1,04 nicht überschreiten.

Alternativ zu CO2-Messungen könnten valide Berechnungsverfahren ermittelt und eingesetzt werden, die anhand des zu ermittelnden Kraftstoffverbrauchs valide Rückschlüsse auf die Höhe der CO2-Emissionen zulassen.

Die so genannte Transferfunktion, deren sachliche Rechtfertigung sich nach den im Ausschuss gewonnenen Erkenntnissen nicht erschließt, ist zu streichen, da diese eine willkürliche Erhöhung der Konformitätsfaktoren darstellt.

Europaweite einheitliche Überwachung durch eine unabhängige Stelle

Die Erfahrung aus dem Abgasskandal lehrt, dass das KBA und auch andere Genehmigungsbehörden innerhalb der EU „ihre“ (nationalen) Hersteller nicht entschieden genug bzw. gar nicht in die Pflicht nehmen, die gesetzlichen Vorschriften auch einzuhalten. Daher sollte die Bundesregierung ihre bisherige Blockadehaltung aufgeben und sich aktiv auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass eine EU-weit tätige unabhängige Stelle die Genehmigungsbehörden und somit auch das KBA stärker kontrolliert und zu eigenen Tests befugt ist.

WLTP unverzüglich nachbessern

Die von der Mehrheit vertretene Auffassung, mit den Vorschriften zu WLTP seien Manipulationen der CO2-Werte ausgeschlossen, kann nach dem derzeitigen Regelungsstand nicht nachvollzogen werden. Die Fraktion DIE LINKE. schließt sich der Einschätzung des EMIS an, der im Rahmen seiner Empfehlungen an die Kommission vom 4. April 2017 „mit Besorgnis feststellt, dass die offizielle Prüfung der CO2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs von Fahrzeugen auch künftig auf ein Prüfverfahren unter Laborbedingungen (WLTP) beschränkt sein wird, sodass die rechtswidrige Verwendung von Abschaltvorrichtungen weiterhin möglich sein wird und unter Umständen unentdeckt

bleibt“. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Systeme zur Fernüberwachung des Fahrzeugbestands – mithilfe straßenseitiger Fernmessenrichtungen und/oder fahrzeugseitiger Sensoren – zur Prüfung der Umweltleistung des in Betrieb befindlichen Fahrzeugbestands und zur Aufdeckung etwaiger rechtswidriger Praktiken, die zu anhaltenden Abweichungen zwischen der Leistung auf dem Papier und in der Realität führen könnten, vorgeschrieben und eingerichtet werden.

Lobbyismus begrenzen – Transparenz schaffen und Drehtüreffekt unterbinden

Es hat sich gezeigt, dass die Automobilindustrie massiven Einfluss auf Politik und Verwaltung ausüben kann. Selbst bereits ressortabgestimmte Positionen der Bundesregierung wurden von den Lobbyverbänden der Automobilindustrie durch eigene Formulierungen ersetzt. Dies steht einer wirksamen Regulierung von Kfz-Emissionen im Wege, durch die Mensch und Umwelt wirklich geschützt würden.

Lobbykontakte müssen in Zukunft proaktiv von der Bundesregierung offen gelegt werden. Zudem haben sich die personellen Verbindungen zwischen Politik und Automobilindustrie – hier ist der ehemalige Verkehrsminister und heutige -Vorsitzende des Verbandes der Automobilindustrie nur die Spitze des Eisbergs – als hoch problematisch erwiesen. Um den sogenannten Drehtüreffekt zu unterbinden, soll politisches Spitzenpersonal zukünftig nicht mehr direkt zu Verbänden oder Unternehmen wechseln dürfen, welche unmittelbaren Bezug zu ihrem Geschäftsbereich haben. Eine angemessene Sperrfrist ist festzulegen.

E. Bewertung der Feststellungen des Untersuchungsausschusses

Die Koalitionsmehrheit des Ausschusses kommt zu dem Schluss, der Bundesregierung und deren nachgeordneten Behörden hätten in keinem Fall positive Kenntnisse über den tatsächlichen Einsatz von Abschaltanlagen und -strategien, nicht einmal belastbare Hinweise vorgelegen, aufgrund derer ein Einschreiten der Genehmigungsbehörde KBA geboten gewesen wäre. Ohnehin hätte das KBA die Verwendung von Abschaltanlagen nicht rechtssicher nachweisen können, da zum einen entsprechende rechtlich zulässigen Möglichkeiten gefehlt hätten, zum anderen auch die technischen Möglichkeiten zum Nachweis von Abschaltanlagen.

Weder dem KBA noch der Bundesregierung sei ein Versagen vorzuwerfen.

Ohnedies sei die Kausalität von Stickoxid-Fahrzeugemissionen für Schädigungen der menschlichen Gesundheit und das Leben nicht erwiesen.

Dieser Einschätzung schließt sich die Fraktion DIE LINKE. nicht an.

Anhand der nachfolgenden Darstellungen ergänzt die Fraktion DIE LINKE. die in dem Hauptbericht aufgeführten Erkenntnisse um die aus ihrer Sicht weiteren wesentlichen Untersuchungsergebnisse und bewertet in Abgrenzung zu den in dem Bewertungsteil von der Koalitionsmehrheit gezogenen Schlussfolgerungen.

I. Stickoxid-Fahrzeugemissionen schädigen die menschliche Gesundheit erheblich und reduzieren die Lebenserwartung

Die Bewertung der Koalition bezüglich der Gefahren des erhöhten NO_x-Ausstoßes für die menschliche Gesundheit ist verharmlosend, weil sie diese relativieren und suggerieren, selbst hohe Konzentrationen seien unproblematisch und die Wissenschaft habe keinerlei gesicherte Erkenntnisse darüber, was die Stickoxide genau bewirken. Die Aussage, dass jährlich 10.000 Menschen an den Emissionen sterben, ist – leider – sehr wohl haltbar, auch wenn diese Todesfälle nicht im Einzelfall auf eine NO_x-Exposition zurückzuführen sind, weil es sich um eine valide statistische Größe handelt.

Dies ist bei Feinstaub oder Tabakkonsum exakt dieselbe Vorgehensweise, weil die Todesursache eben nicht das einmalige Einatmen eines Schadstoffes ist – da es sich ja nicht um unmittelbar letale Gifte handelt – sondern die langjährige Exposition eine entsprechende Beeinträchtigung der Gesundheit zur Folge hat, die im Mittel eine viel zu hohe Anzahl von verfrühten Todesfällen zur Folge hat. Die Gefährlichkeit von NO_x für die menschliche Gesundheit wurde zudem von keinem der Sachverständigen der 2. Sachverständigenanhörung zu gesundheitlichen Folgen bestritten oder in Frage gestellt. Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. sind jegliche Zweifel an den von Stickstoffoxiden ausgehenden Gefahren vollkommen unangebracht.

Zutreffend ist, dass man zwischen NO und NO₂, für deren Emissionen für Fahrzeuge eben ein gemeinsamer Grenzwert NO_x besteht, differenzieren muss. Zutreffend ist auch, dass NO₂ das toxikologisch bedenklichere Gas ist. Durch die Fokussierung auf NO₂ statt auf NO_x verkennt bzw. verschleiert die Koalition vermutlich vorsätzlich, dass die Begrenzung

der Fahrzeug-Emissionen für NO_x deshalb sinnvoll ist, weil NO sich leicht in NO₂ umwandelt. Völlig unverständlich ist deshalb die Aussage, dass „wissenschaftlich bisher nicht nachgewiesen“ sei, welchen Anteil der Straßenverkehr an den NO₂-Gesamtemissionen hat. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen⁸ schreibt hierzu:

„Durch den Verkehrssektor als einen der größten Stickstoffoxidemittenten sind die Belastungen in urbanen und verkehrsreichen Gebieten am höchsten. Es wird mit bis zu 80 bis 95 % überwiegend Stickstoffmonoxid emittiert, das jedoch anschließend sehr schnell in der Atmosphäre durch den Luftsauerstoff und Ozon zu Stickstoffdioxid weiter oxidiert wird. Immissionsdaten zeigen, dass in den letzten Jahren die Konzentrationen an Stickstoffmonoxid im städtischen Bereich stetig gesunken sind, die Konzentrationen an Stickstoffdioxid dagegen kaum. Dies ist auf den wachsenden Anteil an Kraftfahrzeugen mit Dieselmotoren im Straßenverkehr zurückzuführen. Im Vergleich zu Ottomotoren emittieren Dieselmotoren mehr Stickstoffoxide und weisen gleichzeitig einen höheren Anteil an Stickstoffdioxid auf. Aufgrund der stärkeren schädlichen Wirkung steht Stickstoffdioxid im Mittelpunkt der Bemühungen zur Luftreinhaltung. Es ist außerdem eine Vorläufersubstanz für die Bildung von Ozon und Feinstaub.“

Wie man zudem die Aussage vertreten kann, „strengere NO₂-Grenzwerte sind aus Sicht des Ausschuss nicht notwendig“, wenn andererseits der SRU schreibt⁹,

„Neue durch die World Health Organization (WHO) bewertete Studien legen nahe, dass sowohl die kurzfristige als auch die langfristige Exposition mit Stickstoffdioxidkonzentrationen am oder unterhalb der derzeit gültigen EU-Grenzwerte mit einer erhöhten Krankheitsanfälligkeit (Morbidität) und Sterberate (Mortalität) assoziiert sind. Die WHO empfiehlt daher aufgrund dieser neueren Erkenntnisse die derzeitigen Grenzwerte für Stickstoffdioxid (WHO 2013b) zu überarbeiten und herabzusetzen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat bereits in seinem Umweltgutachten 2004 aus Vorsorgegründen die Einführung eines niedrigeren Jahresmittelgrenzwertes von 20 µg/m³ empfohlen“,

erschließt sich der Fraktion DIE LINKE. nicht. Die zum Gefahrenpotenzial von Stickoxiden getroffenen Bewertungen der Ausschussmehrheit bezeugen, dass der Koalition vorsorgender Schutz der menschlichen Gesundheit nicht am Herzen liegt, sondern vielmehr als unnötig erachtet wird.

⁸ SRU (2015) Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem – Sondergutachten, Seite 105

⁹ ebd. Bl. 106

II. Der Bundesregierung war die gewollte Unbestimmtheit der Regelungen zu Abschalt- einrichtungen für leichte Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge in der Verordnung 715/2007 von Beginn an bewusst

Nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen den Volkswagenkonzern im September 2015 monierte die Bundesregierung, die Regelungen zu Abschalt-einrichtungen in der im Sommer 2007 in Kraft getretenen Verordnung 715/2007 seien angeblich unklar gefasst. Auch die Vertreter der Automobilindustrie beklagten, dass die Regelungen unbestimmt seien. Die Hersteller hätten allenfalls gesetzliche Schlupflöcher genutzt, keinesfalls aber rechtswidrig gehandelt.

Insbesondere stelle die Verordnung nicht hinreichend klar, was unter „normalen Betriebsbedingungen“ zu verstehen sei, unter denen das Emissions- oder Abgasminderungssystem der Fahrzeuge zu funktionieren habe. Weitere Kritik richtet sich gegen die gesetzliche Unklarheit über die Reichweite der Ausnahme von dem Verbot der Verwendung von Abschalt-einrichtungen, welche u.a. greift, wenn die Abschalt-einrichtung zum Motorschutz notwendig ist.

Sowohl die Fassung der Verordnung selbst, als auch die unzureichenden Bemühungen der Bundesregierung, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zur Emissionsminderung und damit zur Luftreinhaltung zu kontrollieren und durchzusetzen, drängen den Schluss auf, dass die Bundesregierung den Einsatz von Abschalt-einrichtungen bzw. vergleichbaren Strategien billigend in Kauf genommen hat.

Die Einlassung der Bundesregierung, sich in vermeintlicher Ermangelung von konkreten Anlässen, nicht mit den einschlägigen Regelungen zu Abschalt-einrichtungen näher befasst zu haben und daher kein Bewusstsein über die Auswirkungen der Unklarheiten im Regelwerk vor dem 18. September 2015 gehabt zu haben, erscheint vorgeschoben.

Vertreter der Bundesregierung behaupten zudem, die Vorschriften zu Abschalt-einrichtungen seien direkt aus den Vorschriften zu Euro 3 und Euro 4 übernommen worden und hätten daher keine gesonderte Beachtung nach Inkrafttreten der Verordnung erfahren.

Der von dem Untersuchungsausschuss mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragte Prof. Dr. Brenner weist in seinem Gutachten darauf hin, dass in der als Vorgängerregelung der Verordnung anzusehenden Richtlinie 98/69 EG beispielsweise die temperaturbedingte Verringerung der Abgasreinigung ausdrücklich als „anormale Emissionsminderungsstrategie“ und damit als grundsätzlich unzulässige Abschalt-einrichtung definiert

war, wenn sie bei niedrigeren Temperaturen zu einer Verringerung der Emissionsminderung führte¹⁰. Mit Inkrafttreten der Verordnung 715/2007 galt für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge eine deutlich unbestimmtere und damit für Hersteller günstigere Vorschriftenlage, nach der eine temperaturabhängige Verringerung der Wirkungsweise des Emissionsminderungssystems nicht mehr eindeutig den Tatbestand einer illegalen Abschaltvorrichtung erfüllte, was dem Gebot Normenklarheit zuwiderläuft.

Wie in dem gegenüber dem Untersuchungsausschuss erstatteten Rechtsgutachten von Prof. Dr. Führ angeführt, gelten strengere Vorschriften für das Emissionsminderungsverhalten von schweren Fahrzeugen.

Die einschlägige Richtlinie 2005/55/EG stellt die Verwendung einer grundsätzlich verbotenen Abschaltvorrichtung mit einer sogenannten Zusatzsteuereinrichtung gleich, wenn diese nicht wie in der Richtlinie vorgeschrieben funktioniert.

Eine Zusatzstrategie ist nur dann zulässig, wenn Sie unter folgenden Betriebsparametern funktioniert:

- Höhe bis zu 1.000 m über NN (oder Luftdruck nicht unter 90 kPa)
- Einer Umgebungstemperatur zwischen 283 und 303 K (10-30 Grad Celsius)
- Motorkühlmitteltemperatur zwischen 343 und 368 K (70 bis 95 Grad Celsius).

Sofern der Hersteller das Funktionieren der Zusatzsteuereinrichtung innerhalb der genannten Parameter nicht einwandfrei nachweist, gilt diese als Abschaltvorrichtung und ist damit grundsätzlich verboten. Gemäß Absatz 6.1.3 b) der Richtlinie 2005/55/EG haben die Hersteller dies gegenüber der Genehmigungsbehörde zu dokumentieren.

Diese ausdrückliche Regelungen in der zeitlich vorher verabschiedeten Richtlinie zur Höhen - oder Temperaturabschaltung des Emissionsminderungssystems und auch zu der ausdrücklichen Verpflichtung zur Dokumentation der Hersteller gegenüber der Genehmigungsbehörde fehlt in der Verordnung 715/2007, obwohl sie zu deutlich mehr Rechtsklarheit geführt hätte.

Demgegenüber stellt Artikel 16 Absatz 1 a) der Verordnung 715/2007 durch eine Titeländerung ausdrücklich klar, dass die Richtlinie 2005/55/EG des Europäischen Parlaments

¹⁰ Gutachten Prof. Dr. Brenner, MAT-A-SV-4, Bl. 11

und des Rates vom 28. September 2005 ¹¹ nur für schwere Nutzfahrzeuge gilt, nicht jedoch für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge, die auch unter die Geltung der Verordnung 715/2007 fallen.

Eine Änderung des Titels der Richtlinie 2005/55 hätte es gar nicht bedurft, diese ist rein deklaratorisch. Bereits über die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/55 war geregelt, dass Fahrzeuge mit einem Gewicht unter 3,5 Tonnen, also leichte Personenkraftfahrzeuge und Nutzfahrzeuge, nicht von der Regelung betroffen sind. Aus Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung 715/2007 folgt, dass sich die Bundesregierung bereits bei Inkrafttreten der Verordnung 715/2007 mit dem Unterschied der Definitionen zu Abschaltvorrichtungen für leichte und schwere Fahrzeuge befasst hatte, also auch mit der Praxis von Thermofenstern und Höhenabschaltung. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass es bei der Fassung der Vorschrift keine Diskussionen auf EU-Ebene über die Unbestimmtheit der Vorschriften zu Abschaltvorrichtungen gegeben haben soll.

Mit der Genese der Gesetzgebung zu der Verordnung 715/2007 konnte sich der Untersuchungsausschuss aufgrund der Begrenzung des Untersuchungszeitraums nicht näher befassen.

Die seit dem 18. September 2015 bekannt gewordenen Umstände, nach denen ein Großteil der Hersteller mit dem so genannten „Thermofenster“ „arbeitet“, das bewirkt, dass die Abgasreinigung bereits bei etwa 17/15 Grad Celsius heruntergefahren wird, spricht dafür, dass die Unklarheit in der Vorschrift zu Abschaltvorrichtungen bewusst gewählt und von den Herstellern als vermeintliches „Schlupfloch“ ausgenutzt worden ist.

Das legt die Annahme nahe, dass sich Hersteller seinerzeit bewusst und erfolgreich für eine Verwässerung der Vorschriften zu Abschaltvorrichtungen eingesetzt haben. Gestützt wird diese Einschätzung u.a. durch die Anmerkungen des Zeugen Dr. Lahl gegenüber dem Untersuchungsausschuss:

*„Bl. 115: „Nichtsdestotrotz, darüber - Ich hatte erwartet, Sie würden mir noch viele Fragen stellen, **warum** die **Richtlinien** in Brüssel so schlecht ausgefallen sind oder so viele Lücken haben oder warum die Luftqualität beispielsweise scharfe Grenzwerte kennt und die Automobilgrenzwerte fünf oder zehn Jahre nachlaufen, sodass wir im Augenblick nicht nur in*

¹¹ der Originaltitel der RL 2005/55/EG vom 28. September 2005 lautet: Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Selbstzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen und die Emission gasförmiger Schadstoffe aus mit Flüssiggas oder Erdgas betriebenen Fremdzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen

Stuttgart diese realen Probleme haben. Das hat etwas mit Interessen zu tun. Die Automobilindustrie war erfolgreicher, frühzeitige Grenzwertverschärfung zu verhindern. Das muss man konstatieren, und das führt uns jetzt natürlich zu diesen Problemen.¹²“

Deutlich sind die Anmerkungen des Sachverständigen Dr. Koch. Bezogen auf die Frage, warum es eine Festlegung relativ strenger Grenzwerte gegeben habe, obwohl seit den 1990-iger Jahren, spätestens aber bei Erlass der Verordnung 715/2007 dem Verordnungsgeber bekannt gewesen sei, dass die Grenzwerte im Realbetrieb nicht eingehalten werden konnten: *„Ich übersetze das mal salopp mit meinem Verständnis: warum hat die Gesetzgebung nicht strenger reagiert? (...) Die letzten 10 – 15 Jahre war die Dieselmotorenentwicklung an der Grenze des technisch Möglichen (...) Wenn aber die Gesetzgebung so interpretiert worden wäre 2009: Ihr müsst unter allen realen Betriebszuständen das einhalten, also den Partikelgrenzwert 5 mg/km und die 180 mg/kg NOx, hätte man keinen einzigen Diesel mehr verkauft. (...) Man hat also diesen Spagat gemacht, einen wahnsinnigen Spagat, wo man die Gesetzgebung quasi bis an die Grenze strapaziert hat: eine NEFZ-Erfüllung für die Stickoxide und im Realbetrieb die anderen Eigenschaften hochgehalten. (...) und Sie fragen mich (...) warum die Gesetzgebung hier nicht anders reagiert hat- habe nur aus der Entfernung mitbekommen, dass da hart gerungen wurde, und Euro 5 war ein Kompromisspaket. Und mit Sicherheit war damals dann auch der Stickoxidruck hoch aus den Gremien. Aber ich hatte mich damals als Nutzfahrzeugregler, der andere Gesetzeswerte hat, gefragt: wie macht ihr das? Das geht gar nicht mit der Technologie. (...) Dann war klar die Ansage: Wir machen natürlich eine Testerfüllung und hangeln uns ins Ziel. Das kann man kritisieren, und scharf kritisieren kann man sehr wohl dann wohl auch, wenn ein Defeat Device, also eine Zykluserkennung verbaut ist.¹³“*

Die Einlassungen des **Zeugen Dr. Lahl** belegen, dass der Bundesregierung bewusst war, dass mit der Dieselmotortechnik die der Luftreinhaltung dienenden Grenzwerte nicht im Alltagsbetrieb zu erreichen waren und nur durch Verwendung von Abschaltstrategien, vor allem durch gezieltes Ausrichten des Emissionsminderungssystems auf die Prüfstandbedingungen, im Test zu erreichen waren.

Der von dem Sachverständigen im Ausschuss **Prof. Dr. Koch** angesprochene Zielkonflikt zwischen CO₂-Emissionen und den Schadstoffemissionen war auch auf höchster Regierungsebene bekannt. Selbst die Bundeskanzlerin sagte vor dem Ausschuss aus, dass sie das

¹² Protokoll Nr. 10, Bl. 115

¹³ Öffentliches Protokoll Nr. 4, Bl. 82 und 83

Problem aus ihrer Amtszeit als Bundesumweltministerin in den Jahren 1994 bis 1998 kannte¹⁴.

Im Ergebnis kommt die Fraktion DIE LINKE. aufgrund des derzeitigen Kenntnisstandes zu der Überzeugung, dass die Regelungen zu Abschaltvorrichtungen in der Verordnung 715/2007 bewusst unscharf gefasst worden sind, um den Zielkonflikt zwischen günstigen CO₂- bzw. Kraftstoffverbrauchswerten und anderen Schadstoffen zu entschärfen. Dabei nahm der Gesetzgeber die seit langem die hohen Grenzwertüberschreitungen der NO_x-Realbetriebsemissionen in Kauf und damit auch die Belastung der Gesundheit vieler Menschen und auch die Gefährdung von Menschenleben.

Daher ist die Kritik der Vertreter der Bundesregierung an der angeblichen Unbestimmtheit der Regelungen zu Abschaltvorrichtungen vorgeschoben, denn sie war gewollt.

III. Der Bundesregierung lagen vor dem 18. September 2015 nicht nur handfeste Hinweise, sondern Kenntnisse über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen und vergleichbaren Strategien vor

Die Fraktion DIE LINKE. kommt bei Würdigung der im Untersuchungsausschuss gewonnenen Erkenntnisse zu der Überzeugung, dass vor dem 18. September 2015 nicht nur vage Hinweise auf den Einsatz unzulässiger Abschaltvorrichtungen an die Bundesregierung und das KBA vorgelegen haben, sondern auch Kenntnisse.

1. Hinweise aus einer Länder-Arbeitsgruppe Immissionen (LAI) und von Europäischer Ebene

In einer als Arbeitsgrundlage an die Mitglieder der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Immissionen zur Vorbereitung einer Sitzung am 30. bis 31. Januar 2014 im Weimar gesendeten MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über ein Programm „Saubere Luft für Europa“ vom 23. Dezember 2013 heißt es in einer Fußnote: *„7. Erforschung und Behebung einiger der möglichen Ursachen dieser Abweichungen (schlechte Wartung, Manipulation des Prüfzyklus („cycle beating“) bei der Zertifizierung, nachgerüstete Abschaltvorrichtungen, die die Abgasminderungsrichtung ausschalten oder umgehen) sollten ebenfalls vorangetrieben werden, weil sich so*

¹⁴ Öffentliches Protokoll Nr. 28, Bl. 42

Emissionen aus stark emittierenden Fahrzeugen verringern ließen, ohne die Inbetriebnahme einer neuen Fahrzeuggeneration abwarten zu müssen.¹⁵

In den Sitzungen der LAI wurde gemäß der dortigen Tagesordnung wiederholt das Problem der „Sicherstellung der Funktionalität von Abgasminderungssystemen im praktischen Betrieb von Fahrzeugen“ erörtert, bei dem explizit Manipulationen im Gespräch waren¹⁶. Als Berichterstatter hierfür war der Landesvertreter aus Berlin, Herr Martin Lutze, von der Berliner Senatsverwaltung bestimmt. Dieser hat nach Aktenlage einen Bericht verfasst, der über die Aufgabenstellung hinausgegangen und an die Arbeitsgruppe FG Verkehr weitergeleitet sein soll¹⁷.

Den Senatsmitarbeiter Martin Lutze konnte der Ausschuss aufgrund der knappen Zeit nicht mehr vernehmen. Für den Fall der Neukonstituierung eines Untersuchungsausschusses empfiehlt die Fraktion Die LINKE. die Vernehmung des Herrn Martin Lutz sowie auch die bis etwa Oktober 2015 amtierende Vorsitzende der LAI, Frau Dr. Cornelia Wappenschmidt.

Nach Aktenlage war der **Zeuge Dr. Eberhardt** in die Vor- und Nachbereitung der Thematik für den Vertreter des Bundes eingebunden. Daher ist davon auszugehen, dass der Zeuge die vorgenannte Mitteilung der EU-Kommission vom 23. Dezember 2013 sowie den Bericht aus Berlin zur Kenntnis genommen hat.¹⁸

Der **Zeuge Dr. Eberhardt** verfasste eine Vorlage zu der 107. Sitzung der LAI. Darin heißt es: „ Dem BMUB liegen keine Anhaltspunkte auf eine mangelnde Funktionalität von

Abgasnachbehandlungssystemen bei größeren Dieselfahrzeugen der Stufen

¹⁵ MAT-A-BMUB 2/2 Ordner 66, Bl. (246)

¹⁶ Ebd. Bl 510

¹⁷ MAT-A-BMUB-2-2/ Ordner 68, Bl. 41

¹⁸ MAT-A-BMUB 2/2 Ordner 66, Bl. 041,

Euro VI oder zu Manipulationen wie dem Ausbau von Partikelfiltern bei diesen Fahrzeugen vor: Bei Fahrzeugen der Stufe Euro VI ist die Abgasnachbehandlung auch üblicherweise in einer kompakten Einheit (Kat+ DPF+ SCR) verbaut, deren Ausbau,

sowie die notwendige Manipulation der On-Board-Diagnose (OBD) mit hohem technischem und finanziellem Aufwand verbunden sein durfte¹⁹

Die Formulierung der genannten Vorlage lässt offen, ob dem Bundesumweltministerium Hinweise auf mangelnde Funktionalität bei *leichten* Dieselfahrzeugen vorlagen. Aufgrund der Tatsache, dass der Zeuge Dr. Eberhardt ausdrücklich von *größeren* Dieselfahrzeugen spricht, kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass im Hinblick auf leichtere Fahrzeuge Kenntnisse vorlagen.

2. Erdrückende Hinweise der Deutschen Umwelthilfe (DUH)

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hatte zahlreiche eigene Messungen an Fahrzeugen vorgenommen bzw. in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Messungen verwendete die DUH in Abmahnverfahren gegen Hersteller sowie in Verfahren vor Gericht wegen von den Herstellerangaben abweichender Angaben zu CO₂ und Kraftstoffverbrauch. Die von der DUH durchgeführten bzw. beauftragten Messungen wurden, soweit bekannt, von den Herstellern nicht beanstandet.

Die DUH wies in dem gesamten Untersuchungszeitraum immer wieder in Presserklärungen und in persönlichen Gesprächen mit Vertretern und Mitarbeitern der Bundesregierung auf zum Teil illegale Manipulationen der Hersteller hin, darunter auf den Einsatz der Technik der Zykluserkennung mit Auswirkungen auf die Abgasreinigung. Der Zeuge Resch, Geschäftsführer der DUH, hat vor dem Untersuchungsausschuss betont, dass sich die Hinweise der DUH in dem Untersuchungszeitraum auf Manipulationen sowohl der CO₂-Emissionen als auch der Stickoxide bezogen haben²⁰.

Auf Ministerebene haben die Hinweise der DUH offiziell kaum Gehör gefunden.

¹⁹ ebd. Bl. 500 ff.

²⁰ U.a. öffentliches Protokoll Nr. 16, Bl. 104,105, Bl. 111

Der ehemalige Bundesverkehrsminister Tiefensee, den der Zeuge Resch in einem Schreiben zur Verdeutlichung der Notwendigkeit einer Überprüfung auf eine Software-Manipulation des Herstellers Daimler-Chrysler im Jahr 2005 hingewiesen und erfolglos um ein Gespräch gebeten hatte, gab an, keine Erinnerung an das Schreiben oder Hinweise der DUH zu haben. Er vermutete, dass ein übervoller Terminkalender für die Unmöglichkeit eines Gesprächs gewesen sein könnte²¹. Der ehemalige Bundesverkehrsminister Ramsauer gab an, keine Hinweise der DUH auf Manipulationen erhalten zu haben²².

Der frühere Bundesumweltminister Altmaier bekundete entgegen der Einlassung des Zeugen Resch, in einem Gespräch vom 11. Juli 2012 keine Hinweise auf illegale Abschaltrichtungen erhalten zu haben.

Gegen den durch die Aussagen der regierungsseitigen Zeugen vermittelten Eindruck, die Hinweise der DUH seien nicht ausreichend ernst genommen worden, spricht schon der Umstand, dass zu den beigezogenen Akten des Bundeswirtschaftsministeriums ein einzelner Ordner mit beinahe 470 Seiten gehört, der ausschließlich Pressematerial der DUH enthält²³. Den Hinweisen der DUH innerhalb der Bundesregierung wurde also ein gewisses Gewicht beigemessen.

Wie heikel die Hinweise der DUH für die Bundesregierung waren, zeigt sich anhand der von dem Zeugen Resch dargestellten Reaktion des damaligen Bundesumweltministers Altmaier auf ein Gespräch im Jahr 2012: in einem Telefonat mit der DUH habe das Umweltministerium signalisiert, bei einer Verfolgung der Hinweise gäbe es „Riesenärger“, das Bundesumweltministerium sei hierfür nicht zuständig. Es gäbe dort ohnedies „genügend andere Baustellen“²⁴.

Die **Zeugen Resch und Dr. Friedrich** beschreiben in ihren Einlassungen gegenüber dem Untersuchungsausschuss, dass die Hinweise der DUH nicht nur am Rande zur Kenntnis genommen wurden, sondern die Bundesregierung sich inhaltlich eingelassen hat. Das Bundesverkehrsministerium habe die beschriebenen Zykluserkennungen als nicht rechtswidrig angesehen und Prüfungen deshalb nicht für erforderlich gehalten haben, weil bereits anerkannte technische Dienste prüfen würden. Der Zeuge Resch und der Zeuge Friedrich sagten gegenüber dem Ausschuss aus, dass die in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Technischen Diensten seit etwa 2011, als der Verdacht auf Manipulationen zunehmend

²¹ Öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 127

²² Öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 139

²³ Vgl. der gesamte Ordner MAT-A-BMWi -2 -1 (Ordner 16 von 53)

²⁴ Öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 119

erdrückender wurde, Prüfaufträge der DUH abgelehnt haben. So auch der ADAC. Aus Sicht der Technischen Dienste hätten die Hersteller bei den von der DUH behaupteten Manipulationen in legaler Interpretation der Vorschriften gehandelt²⁵.

Die im Ausschuss geäußerte Auffassung einiger Zeugen, Hinweise auf Manipulationen seien nur dann *belastbar*, wenn sie direkt aus der Automobilindustrie kämen, ist nicht haltbar. Das KBA trifft keinerlei Vorkehrungen für die Entgegennahme von Hinweisen durch so genannte Whistleblower geschweige denn zu deren Schutz vor nachteiligen Folgen. Im Übrigen: Der Untersuchungsausschuss konnte Hinweise aus Herstellerkreisen nicht entgegennehmen. Der Ausschuss hat hierzu nicht ermittelt. Ob es tatsächlich Hinweise aus Herstellerkreisen gegeben hat, ist offengeblieben.

Überdies haben die **Zeugen Dr. Friedrich und Resch** in den Gesprächen auf die Quellen für ihre Warnungen hingewiesen, zu denen auch Whistleblower gehörten. Dass diese sich an die DUH wenden, wenn es um die Verletzung von Umweltvorschriften geht, ist naheliegend. Die DUH und insbesondere der **Zeuge Dr. Friedrich**, der sich seit sehr langem mit der Thematik Fahrzeugemissionen befasst und in einschlägigen Kreisen bekannt ist, unterhält ein großes Netzwerk. Auch innerhalb der Bundesregierung ist der Zeuge seit langem bekannt, denn er war bis zu seiner frühzeitigen Pensionierung im UBA als Abteilungsleiter im Bereich Schadstoffemissionen tätig.

Die Hinweise der DUH, die zunächst noch auf allgemeiner gefasst waren, wurden im Laufe des Untersuchungszeitraums zunehmend konkreter.

In einer in dem Feststellungsteil des Gesamtberichts nicht aufgeführten Presserklärung der DUH vom 30. Mai 2013 heißt es zum Beispiel:

„(...) Zahlreiche Zuschriften betroffener Autofahrer zeigen, dass es den Autobauern auch gelungen ist, die eigentlich zuständigen Überwachungsbehörden lahmzulegen. Als letzte Instanz verbleiben wieder einmal nur die Gerichte. Die DUH wird daher in bis zu fünf öffentlich geführten Musterverfahren ausgewählten Autobesitzern zu ihrem Recht verhelfen. Vielleicht gelingt es so, den Staat endlich zum Eingreifen zu bewegen und offensichtliche Manipulationen zu sanktionieren“, sagt Jürgen Resch. Deshalb veröffentlicht die Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation heute eine Übersicht zu den Tricks, mit denen die Hersteller die Verbraucher hinters Licht führen.

²⁵ Protokoll Nr. 12, S. 104; Protokoll Nr. 16, S. 105, 111

Der internationale Verkehrsexperte Axel Friedrich und Mitglied des ICCT wies auf die Tricks der Hersteller auch im Zuge einer Bewertung der Wirksamkeit des neuen Fahrzyklus hin: *„Der WLTP stellt eine deutliche Verbesserung hinsichtlich der Aussagekraft der Prüfstandsmessungen dar. Allerdings wird auch dieser Testzyklus nicht das Problem der Zykluserkennung beheben. Dabei handelt es sich um die illegale Programmierung der elektronischen Motorsteuerung auf den Zyklus. So lange es standardisierte Prüfzyklen geben wird, werden Autos diese Testsituationen erkennen und für Dritte nicht nachvollziehbar auf einen besonders effizienten Spritsparmodus umschalten. Deshalb ist eine Überprüfung der Verbrauchswerte auf der Straße notwendig.“*²⁶

In einer weiteren Pressemeldung „Die Tricks der Autohersteller – DUH Dokument-Hintergrund zur Pressemitteilung vom 31. Mai 2013“ heißt es:

*„Zu den nachfolgend dokumentierten Tricks kommen noch die illegalen „Testzyklus-Erkennungen“ durch die Fahrzeugelektronik, die nur mit erheblichem Aufwand und vor allem Nachmessfahrten auf der Straße entdeckt werden können.“*²⁷

Der Zeuge aus dem Bundesumweltministerium, **Dr. Eberhardt**, trug vor, die von der DUH vorgetragene Sachverhalte seien „nichts Neues“ gewesen. Die Hinweise der DUH seien aber als Vorwurf formuliert gewesen, konkrete Hinweise und Beweise hingegen hätten gefehlt²⁸.

Die hierin zum Ausdruck kommende Ansicht des Zeugen ist nicht nachvollziehbar. Die DUH wies im Laufe des Untersuchungszeitraums sachlich unter Benennung konkreter Techniken, wie zum Beispiel die softwareseitige Zykluserkennung mit Wirkung auf das Abgasreinigungssystem hin. Die eindeutig erkennbare Absicht der DUH bestand nicht in der Erhebung eines Vorwurfs, sondern darin, die zuständigen Stellen der Bundesregierung und des KBA zu weiteren Ermittlungen und damit zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu veranlassen.

²⁶ MAT-A-BMWi –2 –1 (Ordner 16 von 53) Bl. 320

²⁷ Ebd. Bl. 322

²⁸ vgl. öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 64

Im Ergebnis kommt die Fraktion DIE LINKE. zu der Überzeugung, dass durch die in den Gesprächen mit der DUH sowie durch deren presseöffentliche Hinweise triftiger Anlass zu Prüfungen auf Manipulationen bestand, an denen die Bundesregierung nicht vorbeisehen durfte. Die Praxis der Hersteller durch eigen Tests nachzuvollziehen und deren Rechtmäßigkeit näher zu überprüfen lag nicht – wie von der Bundesregierung immer wieder angeführt – in der Zuständigkeit der DUH, sondern des KBA und v.a. des Bundesverkehrsministeriums.

3. Kenntnisse innerhalb des KBA

Während die überwiegende Mehrheit der Zeugen aus dem KBA angab, es hätte weder Kenntnisse noch belastbare Hinweise zum Einsatz von Abschaltvorrichtungen gegeben, belegen die Aussagen des **Zeugen Sturm**, dass diesem Hinweise auf Höhen- und Temperaturabschaltungen vorlagen sowie auf Manipulationen von CO₂-Emissionen, denen er nachgegangen sei.

Der **Zeuge Sturm** ist Sachgebietsleiter im Bereich Konformitätsprüfungen des KBA. Er gab an, er habe presseöffentliche Meldungen zu Manipulationen von CO₂/Verbrauchswerten verfolgt, allerdings ohne dort Auffälligkeiten festzustellen. Meldungen zu „Abgas“ hätten ihn hingegen nicht erreicht²⁹.

Der **Zeuge Sturm** berichtete von einem Herstellergespräch im Jahr 2011, in welchem andere Prüfverfahren vorgeschlagen worden seien, die sich auf das Temperaturverhalten beziehen. Der Zeuge sagte: „das lag daran, dass diese Prüfungen, die durchgeführt wurden, ja bei ganz anderen Temperaturen als bei denen stattfanden, die die Grenzwerte beschreiben. Und sofort wurden die Hersteller gebeten, doch Maßnahmen zu ergreifen, um das Temperaturfenster zu erweitern. Aber was daraus geworden ist, weiß ich bloß indirekt, weil ich bei einer CO₂-Prüfung Daten erhalten habe von einem Fahrzeug, dass mit anderen Temperaturen geprüft wurde³⁰.“

Darüber hinaus habe sich laut Aussage des Zeugen Sturm das KBA bereits vor dem 18. September 2015 mit einer von einem Hersteller gemeldeten Höhenabschaltung bei etwa 400 m befasst. Nach Aussagen des Zeugen habe zwar nicht das KBA, aber ein technischer

²⁹ Öffentliches Protokoll Nr. 12, Bl. 28, 29

³⁰ Öffentliches Protokoll Nr. 12, Bl. 33.

Dienst den Prüfvorschlag, andere Hersteller auf Höhenabschaltungen zu überprüfen, wahrgenommen. Diese Überprüfungen seien ohne Befund abgeschlossen worden³¹.

Diese Aussagen belegen, dass dem KBA aus Einzelfällen Kenntnisse über den Einsatz von Abschaltungen des Abgasreinigungssystems bzw. vergleichbare Strategien vorlagen und vor allem, dass das KBA bereits vor September 2015 abweichende Testverfahren als zulässig ansah, da sie andernfalls nicht durchgeführt worden wären.

4. Kenntnisse im Umweltbundesamt und im Bundesumweltministerium

Dem UBA lagen bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums Kenntnisse über den möglichen Einsatz von Abschaltvorrichtungen vor, deren Rechtmäßigkeit in Frage stand.

a) Aussagen des Zeugen Mönch

Der **Zeuge Mönch** war zunächst wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Schadstoffminderung und Energieeinsparung im Verkehr“ des UBA und ist seit 2009 Leiter dieser Abteilung. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums verfasste er ein Konzept für ein Forschungsvorhaben für eine Feldüberwachung mit dem Titel „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen“.

Zu den bei der Verfassung des Konzepts im UBA vorhandenen Kenntnissen über den Verdacht der Verwendung illegaler Abschaltvorrichtungen hat der Zeuge Folgendes ausgesagt:

„Und zwar steckt dahinter die Grundproblematik, dass eben Hersteller außerhalb eines Prüfzyklus ihre Fahrzeuge nach der eigenen Firmenphilosophie auslegen können, weil es ja innerhalb der Genehmigung nicht geprüft wird.“

Zu der Frage, wann es sich nach seiner Einschätzung um eine Manipulation handelt, antwortete er:

„Mit dem langen Zeitraum, den Bogen habe ich geschlagen, weil wir eben solche Auslegungen des Kennfeldes bei Ottomotoren in unseren Berichten dokumentiert haben. Da haben wir auch gesehen, dass eben unter bestimmten Fahrzuständen oder bestimmten Lastzuständen das Lambdafenster eben angefettet wird und nicht mehr optimal betrieben wird. Und wenn man das auf die Technik der Dieselmotoren überträgt, dann ist eben eine Underdosierung mit Harnstoff auch ein nicht optimaler Betrieb der SCR-Anlage. Das ist der

³¹ mit weiteren Einzelheiten vgl. Öffentliches Protokoll Nr. 12, S. 23, 24.

Analogieschluss; insofern seit langem bekannt. Betrifft nicht SCR-Anlagen bei Dieselmotoren, sondern das Prinzip, weil wir es bei Ottomotoren schon mal im Rahmen unserer Projekte gefunden haben.³²

Weiter sagte der **Zeuge Mönch** aus: anhand des Lambdawertes habe man erkannt, dass Fahrzeuge außerhalb des Prüfzyklus anders abgestimmt seien. Dies sei nicht per se verboten, wenn der Hersteller die Notwendigkeit zum Bauteilschutz nachweisen könne³³.

„Ich gebe Ihnen ganz ehrlich zu: Es hat manchmal in den Fingern gejuckt. Aber wenn man dann ganz klar reinguckt: „Was habe ich in Berichten dokumentiert, was habe ich an klaren, belastbaren Analysen hinsichtlich solcher Vermutungen, Äußerungen, wie auch immer gesagten Dingen?“, dann muss man wirklich sehr bodenständig und sehr solide aufgestellt sein.“³⁴

Auf die Frage, wie die Passage in dem Konzept zur Studie der BAST zu verstehen sei: „- *In Verdachtsfällen: Überprüfung, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)*“³⁵ antwortete der Zeuge Mönch:

„Diese Aussagen zum Cycle Beating basieren schlicht und ergreifend auf diesen Untersuchungen, die wir zum Lambdafenster bei Ottomotoren gemacht haben. Dort haben wir festgestellt eben: Bestimmte Hersteller haben den geregelten Katalysator nicht unter optimalen Bedingungen betrieben. Aber um die Grenzwerte einzuhalten in dem Zyklus, muss man das schon tun; so anspruchsvoll sind die Grenzwerte. *Das heißt, es lag da der fachliche Schluss vor, dass außerhalb eines Prüfbereichs ein Fahrzeug anders abgestimmt wird als innerhalb des Prüfbereichs.*“³⁶

Damit bestätigt er, dass dem UBA bereits im Zeitpunkt der Erstellung des Studienkonzepts zu der Feldüberwachung Strategien der Hersteller bekannt waren, mittels derer die Emissionsminderungssysteme innerhalb des Prüfzyklus anders abgestimmt sind als außerhalb des Prüfzyklus und damit die Funktionsweise von Abschaltvorrichtungen. Dass der Zeuge den Begriff „anders abgestimmt“ statt abschalten verwendet, steht der Annahme, dass es sich um Abschaltvorrichtungen im rechtlichen Sinne handelt, nicht entgegen. Entschei-

³² Protokoll Nr. 6, Bl. 68 (BT-Drs.)

³³ Ebd. Bl. 79

³⁴ Protokoll Nr. 6, Bl. 75 (BT-Drs.)

³⁵ Konzept von Mönch, 2008, MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142

³⁶ Protokoll Nr. 6, Bl. 78 (BT-Drs.)

dend nach Artikel 3 Nr. 10 Absatz 2 der Verordnung 715/2007 ist, dass ein Konstruktions-
teil anhand der Erkennung bestimmter Parameter die Wirkungsweise des Emissionsmin-
derungssystems verändert, aktiviert oder verzögert, wonach die Wirksamkeit des Emis-
sionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftiger-
weise zu erwarten sind, verringert.

Die Aussage des Zeugen Mönch zwingt zu dem Schluss, dass dieser mindestens Zweifel
an der rechtlichen Zulässigkeit des „Abstimmungsverhaltens“ der Fahrzeuge hatte. Hätte
der Zeuge Mönch das beschriebene „Abstimmungsverhalten“ der Fahrzeuge als technisch
plausibel und notwendig („vernünftigerweise“) angesehen, ist nicht anzunehmen, dass er
in das Konzept die Formulierung „im Verdachtsfalle“ aufgenommen hätte und weitere Prü-
fungen nahegelegt hat. Die seinerzeit bestehenden Zweifel an der Zulässigkeit des Abstim-
mungsverhaltens der Fahrzeuge bringt der Zeuge schließlich deutlich zum Ausdruck, in
dem er sagt: „es hat manchmal in den Fingern gejuckt“.

Die Beschreibung des Zeugen bezieht sich nicht bloß auf eine reine Prüfstandserkennung,
die der Ausschuss zum Zwecke der Abgrenzung zur Abschaltvorrichtung, deren Wesen in
der Beeinflussung des Emissionsverhaltens liegt, thematisierte. Denn die von dem Zeugen
Mönch beschriebene Zykluserkennung wirkt sich auf das Emissionsverhalten aus, was bei
einer reinen Prüfstandserkennung nicht der Fall ist.³⁷

Der Zeuge Mönch befasste sich nur mit den technischen Zusammenhängen und sah sich
angabegemäß für die rechtssichere Erstellung belastbarer Analysen das UBA als nicht zu-
ständig an. Deshalb wollte man die Tests in die Zuständigkeit des Verkehrsressorts über-
geben. Das UBA habe sich im Übrigen seinerseits auf die technischen Zusammenhänge
konzentriert, nicht auf die rechtliche Würdigung.

b) Aussagen des Zeugen Dr. Lahl:

Weitergehender ist der Inhalt der Aussagen des Zeugen Dr. Lahl. Dieser war zu Beginn des
Untersuchungszeitraums vom 20.06.2007 bis 12.11.2009 Leiter der Abteilung IG „Umwelt

³⁷ Die Legaldefinition in § 3 Nr. 10 der Verordnung 715/2007 lautet: „„Abschaltvorrichtung“ ein Konstruktions-
onsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebe-
gang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen
Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren,
wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei **normalem Fahrzeugbe-
trieb vernünftigerweise** zu erwarten sind, verringert wird.“

und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit" im Bundesumweltministerium (BMUB) und somit zeitweilig Dienstvorgesetzter des Zeugen Dr. Eberhardt.

Der **Zeuge Dr. Lahl** bekundete, seine gesamte Abteilung im Umweltministerium habe die gleiche Einschätzung vertreten, dass an Gerüchten über Abschaltvorrichtungen „etwas dran“ gewesen sein musste und aus eben diesem Grund sei die Verdachtsprüfung zum cycle beating in das Feldüberwachungsprogramm aufgenommen worden:

„Der Verdacht war das, was ich eben beschrieben habe: Cycle Beating. Das heißt, das Kraftfahrzeug erkennt den Prüfzustand und verändert die Abgasreinigung.³⁸“

„Da gibt es ja unterschiedliche Rechtsauffassungen, was das Thermofenster anbelangt. Und da könnte man zu dem Ergebnis kommen – das ist übrigens meine persönliche Meinung – dass das nicht legal ist, was die Automobilindustrie da gemacht hat. In manchen Fällen sind mehr als die Hälfte der Jahresbetriebsstunden, wo die Abgasreinigung abgeschaltet oder reduziert ist. Man kann das auch anders interpretieren. (...) Also ich habe keine präzisen Erinnerungen, dass das illegal war. Das konnte ich auch gar nicht, weil ich wusste nichts genau, sondern einfach so nach dem Motto: Das ist eine Sauerei. Der erkennt die Rolle und manipuliert was auch immer. Das ist die Information und diesen Hinweis gab es.³⁹“

„Aber für mich ist das, was in diesem Untersuchungsprogramm steht, ein Hinweis.⁴⁰“

„Wir hatten keine direkten Beweise – die hätte man nur aus der Automobilindustrie selbst bekommen können.⁴¹“ „Das, was wir wussten, waren Behauptungen, die kamen aus der NGO-Szene und auch aus unserer nachgeordneten Behörde, dem Umweltbundesamt.⁴²“

„Ja, wer hätte die Expertise gehabt, um diesem Verdacht nachzugehen und dann einen Vorschlag zu machen? (...) ich nenne das Kraftfahrt-Bundesamt, die BASt.⁴³“

Schließlich stellt der Zeuge Dr. Lahl die Vermutung an, das KBA hätte weitere Untersuchungen angestellt, wenn sie einen „Pack-An“ gefunden hätten.⁴⁴

³⁸ Öffentliches Protokoll Nr. 10 I, Bl. 107

³⁹ Öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 114

⁴⁰ Ebd. Bl. 111

⁴¹ Ebd. Bl. 100

⁴² Ebd. Bl. 99

⁴³ Ebd. Bl. 100

⁴⁴ Öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 104

Wegen der weiteren Einzelheiten der Aussage des Zeugen Dr. Lahl wird auf die Feststellungen in dem Hauptbericht verwiesen.

Im Ergebnis hat der Zeugen Dr. Lahl ausgesagt, dass in seiner Abteilung der Verdacht auf den Einsatz von Abschaltvorrichtungen bestand. Aus der letztgenannten Äußerung des Zeugen Dr. Lahl ergibt sich der Schluss, dass das KBA hierüber ebenfalls informiert gewesen ist.

Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Zeugen Lahl und Mönch bestehen nicht. Ebenso wenig Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Aussagen. Es ist kein Anlass oder Grund erkennbar, dass die Zeugen ein Interesse daran hegen könnten, Kenntnisse und Wahrnehmungen verfälscht darzustellen. Die Aussagen sind in sich schlüssig. Ein Widerspruch zu dem Inhalt der beigezogenen Akten ist nicht erkennbar.

c) Würdigung der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen Dr. Eberhardt

Demgegenüber hat der **Zeuge Dr. Eberhardt** angegeben, vor dem 18. September 2015 keine Kenntnisse über die Verwendung von Abschaltvorrichtungen gehabt zu haben. Er sagte:

„Der Einsatz illegaler Abschaltvorrichtungen, also entsprechender Technologien, wie Sie sie beschrieben haben, war nicht bekannt.“⁴⁵

Auf die Frage: „Sie hatten niemals einen Hinweis darauf erhalten, dass einige Autohersteller unzulässige Abschaltvorrichtungen verwenden?“ erklärte der Zeuge: „Das ist richtig.“⁴⁶

Der Zeuge Dr. Eberhardt antwortete er auf die Frage: „War Ihnen das Phänomen Cycle Beating zum damaligen Zeitpunkt bekannt?“:

„Der Begriff „Cycle Beating“ ist genauso wie „Cycle Cheating“ oder „Zykluserkennung“ oder auch der Begriff „Abschaltvorrichtung“ am Ende sehr, sehr schwierig zu fassen. Insofern: Ein klares Bild hatte ich nicht, nein, aber ein gewisses Bauchgefühl, was dahinter verborgen sein kann.“⁴⁷ Insofern waren technische Möglichkeiten durchaus bekannt. Über den konkreten Einsatz oder Testverfahren zu deren Erkennung ist nach meiner Einschätzung damals so gut wie nichts bekannt gewesen.“⁴⁸

⁴⁵ Öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 38

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Öffentliches Protokoll, Bl. 43

⁴⁸ Protokoll Nr. 10, Bl. 43

Des Weiteren: „In der weiteren Diskussion zu Abgasvorschriften, die ja dann im Prinzip von 2007 bis 2015 auf nationaler, europäischer Ebene erfolgt sind, in den entsprechenden Expertengruppen, Arbeitsgruppen war das Thema Abschaltvorrichtungen und der Einsatz illegaler Abschaltvorrichtungen eigentlich nie ein Thema.“⁴⁹

Die Aussagen widersprechen zum einen den Aussagen der Zeugen Mönch und Lahl, aber auch dem Inhalt der beigezogenen Akten.

Bereits der Umstand, dass der **Zeuge Dr. Eberhardt** zu der Abteilung des Zeugen Dr. Lahl gehörte, sowie, dass der Zeuge Dr. Eberhardt auf Arbeitsebene mit dem Zeugen Mönch zusammenarbeitete, lassen bezweifeln, dass ihm die Kenntnisse und Einschätzungen der genannten Zeugen nicht bekannt gewesen sein sollen.

Soweit der Zeuge Dr. Eberhardt ausdrücklich betont, Abschaltvorrichtungen als Ursache für hohe Realemissionen seien vor dem 18. September 2015 auf Ebene des Gesetzgebers „eigentlich nie ein Thema gewesen“, wird der Inhalt dieser Aussage durch eine E-Mail des Zeugen Dr. Eberhardt vom 16. Januar 2014 an den Zeugen Redmann mit dem Betreff „RDE-administrative Implementation“ widerlegt. Hierin heißt es: „Wichtig ist jedoch zu vermeiden, dass die Abgasnachbehandlungsstrategien außerhalb des „inneren Bereichs“ abgeschaltet werden und die Emissionen „durchs Dach“ gehen, was ja trotz vorhandener *defeat device-Vorgaben* absehbar nicht verhindert werden kann⁵⁰. Damit ist die Aussage des Zeugen, Abschaltvorrichtungen (Defeat Devices) seien kein Thema bei der RDE-Gesetzgebung gewesen, widerlegt. Der Zeuge verwendet nicht nur den Begriff Defeat Device und beschreibt deren grundsätzliche Wirkungsweise, er bringt ihn auch direkt in den Zusammenhang mit dem Problem erhöhter Realemissionen.

Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen Dr. Eberhardt bestehen überdies, weil in der oben bereits genannten Mitteilung der EU-Kommission vom 23.12.2013 als Arbeitsgrundlage zur Vorbereitung der Sitzung der 107. LAI cycle beating als Umgehung von Abgasminderungsstrategien aufgeführt ist. Da der Zeuge Dr. Eberhardt in die Vorbereitungen der LAI-Sitzungen eingebunden war, hatte er mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Kenntnis von der Fußnote, in der cycle beating als mögliche Ursache für Grenzwertüberschreitungen im Realbetrieb aufgeführt ist.

⁴⁹ Öffentliches Protokoll, Bl. 38

⁵⁰ MAT-A-BMVI 2/1 Az. LA 27/7353 5/3 – 2 RDE Ordner 62 von 79, Bl. 12

Weiteren Anlass zu Zweifeln an der Glaubhaftigkeit der genannten Aussagen des Zeugen Dr. Eberhardt ergeben sich aus der Genese einer E-Mail vom 15. Juni 2015, die zunächst von einem Mitarbeiter des Umweltministerium verfasst wird, der sich auf Hinweise seitens des TÜV-Nord über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen beruft, die dann aber auf Veranlassung des Zeugen Dr. Eberhardt innerhalb von 9 Minuten zurückgerufen wird.⁵¹ Der **Zeuge Dr. Eberhardt**, der während seiner Vernehmung zumeist sehr detailliert zu seinen Wahrnehmungen auch bezüglich länger zurückliegender Sachverhalten Auskunft geben konnte, gab gegenüber dem Ausschuss an, sich an den konkreten Vorgang nicht erinnern zu können.

Vor dem Hintergrund des Inhalts dieser Aktenfundstellen erscheint es nicht plausibel, dass der Zeuge keine Kenntnisse über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen gehabt haben will und er für cycle beatings lediglich ein „gewisses Bauchgefühl entwickelt“ habe.

Insgesamt überzeugen die Aussagen des **Zeugen Dr. Eberhardt** nicht, er habe vor dem 18. September 2015 keine Kenntnisse oder belastbare Hinweise über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen gehabt.

Die Fraktion DIE LINKE. kommt zu dem Schluss, dass der Zeuge Dr. Eberhardt als Vertreter des Bundesumweltministeriums vor dem 18. September 2015 Kenntnisse über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen und vergleichbaren Strategien gehabt hat und dies in Gesetzgebungsverfahren als Ursache für zu hohe Realemissionen diskutiert hat. Folglich müssen auch andere Vertreter der Bundesregierung hiermit befasst gewesen sein.

d) Würdigung der Aussagen des Zeugen Redmann

Der **Zeuge Redmann** war in dem gesamten Untersuchungszeitraum Referent für Kraftfahrzeugtechnik (Umweltschutz) im Bundesverkehrsministerium. Er sagte vor dem Ausschuss aus, vor dem 18. September 2015 keine Kenntnis bzw. keinen Verdacht bezüglich des Einsatzes illegaler Manipulationen gehabt zu haben und vor allem darüber, dass solche Ursache für hohe Realemissionen gewesen sein könnten⁵². Vielmehr habe er die Unzulänglichkeit des NEFZ als Ursache angesehen, die nicht repräsentativ sei, normale Betriebsbedingungen abzubilden.⁵³ Überdies konnte sich der Zeuge angabegemäß nicht erinnern, *dass das Thema Regelungslücken oder Auslegungsspielräume thematisiert* worden sei⁵⁴. Zu der

⁵¹ MAT - A - BMUB 2-1 7_60, Bl. 245 f. (zur Anfrage MdB Sabine Leidig)

⁵² Öffentliches Protokoll Nr. 18, Bl. 101

⁵³ Vgl. Öffentliches Protokoll Nr. 18, Bl. 101

⁵⁴ Ebd. Bl. 101

Thematik der Ursachen für erhöhte Emissionen sagte er aus: „*Das heißt, die Diskrepanz war technisch erklärbar damals.- Man hat dort nicht auf Manipulationen geschlossen.*“⁵⁵

Diese Einlassung widerspricht den aus den Akten ersichtlichen Tatsachen und ist daher nicht glaubhaft.

Der Zeuge Redmann war im Untersuchungszeitraum für die DUH Ansprechpartner auf Arbeitsebene. In verschiedenen Gesprächen mit der DUH ging es um Zykluserkennungen und Abschaltseinrichtungen. Der Zeuge Redmann bestreitet, dass in einem Gespräch im Jahr 2011 unzulässige Abschaltseinrichtungen ein Thema im Rahmen eines Gesprächs mit der DUH gewesen seien, allerdings kann dadurch nicht ausgeschlossen werden, dass Zykluserkennungen im Gespräch waren, die aus Sicht des **Zeugen Redmann** zulässig gewesen sind. Insofern widersprechen sich die Aussagen der Zeugen Resch und Redmann nicht. Daraus folgt aber, dass der **Zeuge Redmann** in dem Zeitraum, zu dem das Gespräch stattgefunden hat, sich mit der rechtlichen Einordnung von Zykluserkennungen befasst hatte.

Dafür, dass Regelungslücken ein Thema waren, spricht der Inhalt einer E-Mail des **Zeugen Mönch** (UBA) vom 9. Dezember 2012 an die Mitglieder der Lenkungsgruppe zur BAST-Studie, zu der neben dem **Zeugen Dr. Eberhardt** der **Zeuge Redmann** gehörte: „Wichtig ist doch, dass es einen Auslegungsspielraum gibt, der schlicht von den Herstellern genutzt wird und es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese Regelungen eindeutig zu fassen“⁵⁶. Daraus folgt zunächst, dass sich der Zeuge Redmann im Untersuchungszeitraum mit den Regelungen befasst haben muss und ihm bekannt war, dass Regelungen unbestimmt sind.

Zu würdigen ist, dass der **Zeuge Redmann** Mitglied der Lenkungsgruppe zur Feldüberwachung der BAST gewesen ist. Der Zeuge Mönch berichtete von technischen „Abstimmungen“ der Fahrzeuge auf den Prüfstand, beschrieb damit den Einsatz von Abschaltseinrichtungen bei Benzin und Dieselfahrzeugen. Es erscheint nicht plausibel, dass der Zeuge Redmann von den oben aufgeführten Kenntnissen über die Technik von Abschaltseinrichtungen und Zykluserkennungen seiner Fachkollegen nicht erreicht worden ist.

Weiterhin dafür, dass der **Zeuge Redmann** Manipulationen als mögliche Ursache für hohe Realemissionen in Betracht gezogen hatte, spricht eine weitere Aktenfundstelle:

In einer an den Zeugen Albus gerichteten E-Mail vom 16. September 2016, deren Anhang eine Sprachregelung zu einer Sitzung des TCMV schlug der **Zeuge Redmann** u.a. Anti-

⁵⁵ Öffentliches Protokoll Nr. 18, Bl. 101

⁵⁶ MAT-A-BAST-2-2 Ref. 3 (Ordner 4_7 von 20) Bl. 98

Manipulationsmaßnahmen vor als mögliche Maßnahme zur Absenkung der hohen Realemissionen.⁵⁷ An die von ihm vorgeschlagenen Antimanipulationsmaßnahmen konnte sich der Zeuge, der sich ansonsten während seiner gesamten Vernehmung detailliert an verschiedene auch länger zurückliegende Sachverhalte erinnerte, in der Vernehmung vom 15. Dezember 2016 nicht mehr erinnern.⁵⁸

Der Empfänger der E-Mail **Zeuge Albus**, gab in seiner Vernehmung am 26. Januar 2017 an, nach seinem damaligen Verständnis sei es bei dem TOP „Manipulationen“ um fehlendes Nachfüllen von AdBlue durch Fahrzeughalter gegangen⁵⁹. Diese Einlassung erscheint zumindest in dieser Pauschalität nicht glaubhaft. Das alleinige unterlassene Nachfüllen von Ad Blue durch einen Fahrzeughalter als Manipulation anzusehen erscheint fernliegend. Zudem waren die in der E-Mail aufgeführten Maßnahmen herstellerbezogen, so dass der von dem Zeugen hergestellte Bezug zu Fahrzeughaltern nicht glaubhaft erscheint. Vielmehr liegt der Schluss nahe, dass es seinerzeit um Manipulationen gegangen ist, die seitens der Hersteller angewendet werden, bestimmte Manipulationen also in Verdacht standen oder sogar bekannt gewesen sind. Der Zeuge Redmann sagte im Ausschuss, die Maßnahmen seien nicht verfolgt worden, was letztendlich den Grund für die Einsetzung des 5. Untersuchungsausschusses bildet. Nicht geklärt werden konnte im Ergebnis, ob es konkret um die Manipulationen durch Abschaltvorrichtungen gegangen ist oder um andere. Anzunehmen ist aber, dass es Kenntnisse über Manipulationen im Bundesverkehrsministerium gegeben hat, die als mitursächlich für zu hohe Realemissionen angesehen aber gleichwohl nicht verfolgt worden sind.

In einer Antwort-E-Mail vom 23. Januar 2014 auf die bereits oben aufgeführte E-Mail des **Zeugen Dr. Eberhardt** an den **Zeugen Redmann** vom 16. Januar 2014 „RDE-administrative Implementation“ teilt dieser mit, dass das BMVI „den beschriebenen Ansatz von Innerem und Äußerem Parameterbereich“ unterstützt⁶⁰.

Auch hierzu erklärte der **Zeuge Redmann**, keine Erinnerungen an die konkreten Ausführungen des Zeugen Dr. Eberhardt zu haben⁶¹. Allerdings sagt der Zeuge aus, dass die Dis-

⁵⁷ MAT-A-BMVI-2/1 Az. LA 27/7353.5/3-2-RDE Ordner 60 von 79, Bl. 2 ff.

⁵⁸ Ebd. Bl. 102

⁵⁹ Zeuge Albus, Öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 141 „Wenn Ad Blue nicht nachgefüllt wird, ist das eine Manipulation durch den Fahrer.“

⁶⁰ MAT-A-BMVI 2/1 Az. LA 27/7353 5/3 – 2 RDE Ordner 62 von 79, Bl. 12

⁶¹ Öffentliches Prot. Nr. 18 Bl. 147

kussion zu Herunterfahren der Emissionsminderungseinrichtungen bezüglich der Parameter Temperatur und Höhenmetern stattgefunden habe. Das belegt, dass es Kenntnisse zu Abschaltstrategien der Hersteller gab. Eine nähere Befassung und Bewertung muss folglich stattgefunden haben, ohne dass geklärt werden konnte, aus welcher Quelle die diesbezüglichen Kenntnisse stammten. Offen geblieben ist darüber hinaus, wie der Zeuge Redmann zu der Einschätzung kam, dass die Abschaltstrategien, einschließlich die, auf welche die DUH hingewiesen hatte, grundsätzlich rechtmäßig seien.

Aus den Einlassungen des Zeugen Redmann folgt, dass dieser vor dem 18. September 2015 grundsätzlich Kenntnis von der eingesetzten Technik des Herunterfahrens der Abgasreinigung und dazu eine rechtliche Einschätzung hatte. Die Aussage des Zeugen, dass die Auslegungsschwierigkeiten und Regelungslücken nicht thematisiert worden seien, ist nicht glaubhaft. Nicht glaubhaft ist die Aussage, dass der Zeuge bzw. die Bundesregierung als alleinige Ursache für die hohen Realemissionen die unzulänglichen NEFZ-Bedingungen angesehen worden sind und Manipulationen als Ursache ausgeschlossen waren.

4. Fazit

Sowohl dem Umweltministerium, dessen nachgeordneter Behörde, dem UBA, dem Bundesverkehrsministerium und auch dessen nachgeordneter Behörde, dem KBA lagen mindestens auf Mitarbeiter- und Abteilungsleiter-Ebene vor dem 18. September 2015 nicht nur bloße Hinweise, sondern Kenntnisse über die Anwendung einer per Erkennung des Prüfzyklus bzw. gewisser Parameter wie Höhe oder Temperatur abgestimmten Umgehungsstrategie der Abgasreinigungssysteme in Fahrzeugen vor. Die gewonnenen Erkenntnisse legen den Schluss nahe, dass es innerhalb der Bundesregierung eine Befassung mit Abschaltstrategien gegeben hat und vor dem 18. September 2015 die sich im Nachhinein als rechtswidrig dargestellte Herstellerstrategie der Zykluserkennung als rechtmäßig angesehen worden ist. Wie und durch wen es zu der Auslegung der Rechtsvorschriften im Sinne der Hersteller gekommen ist, konnte trotz intensiver Befragung nicht geklärt werden.

IV. Abgasskandal bleibt ohne ausreichende Konsequenzen

Der Abgasskandal hat nicht zu einem Bewusstseinswandel innerhalb der Bundesregierung geführt. Diese hat auch nach Bekanntwerden des Skandals darauf verzichtet, die Hersteller angemessen in die Verantwortung zu nehmen und Maßnahmen zu ergreifen, mit der Leben und Gesundheit der Menschen und das Klima besser geschützt werden. Wie im Folgenden dargestellt, schützt die Bundesregierung nach wie vor zuerst die Automobilindustrie, gesamtgesellschaftliche Notwendigkeiten treten hinter ihren Interessen zurück.

Aus Sicht der Bundeskanzlerin stellen die im Zuge des Abgasskandals bekannt gewordenen Manipulationsvorwürfe vor allem ein Problem der Volkswagen AG dar.⁶² Anlass zu der Annahme, dass KBA oder BMVI in der Vergangenheit nicht ordentlich gearbeitet haben, hatte die Bundeskanzlerin nicht. Entsprechend sah sie auch keinen Verbesserungsbedarf

Insoweit ist die Bundeskanzlerin, die sich nach Ihrer Einlassung vor dem Untersuchungsausschuss „mit der gebotenen Ferne“ ihrer Position⁶³ über die zu Tage getretenen Erkenntnisse informiert habe, offenbar nicht gut informiert worden vom Bundesverkehrsminister, in dessen Arbeit sie vollstes Vertrauen signalisierte.

Denn nach Überzeugung der Fraktion DIE LINKE. lassen die bisherigen von der Bundesregierung veranlassten Aufklärungsbemühungen ebenso zu wünschen übrig wie die gegenüber den Herstellern und den zur Wahrung der Verbraucherinteressen getroffenen Maßnahmen. Die Bundesregierung hat nichts getan, um Hersteller von einer Wiederholung abzuschrecken und um einen Wiederholungsfall zu vermeiden. Zwischenzeitlich hat die amerikanische Umweltbehörde CARB weitere Manipulationen an Fahrzeugen festgestellt, die bei den in Deutschland stattfindenden Tests „ohne Befund“ durchgegangen waren.

1. Die sogenannte „Untersuchungskommission“

Die von Bundesverkehrsminister Dobrindt eingesetzte Untersuchungskommission erweist sich nach den bisherigen Erkenntnissen weitestgehend als wirkungslos im Hinblick auf das angeblich angestrebte Ziel der „lückenlosen Aufklärung. Allein dass die Untersuchungskommission Volkswagen ausschließlich mit Vertretern des BMVI und nachgeordneter Behörden besetzt war, lässt große Zweifel daran aufkommen, dass diese tatsächlich an Transparenz und lückenloser Aufklärung interessiert war und ist. Mindestens das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt mit großer Expertise in diesen Fragen hätten beteiligt werden müssen. Der indirekte Vorwurf einer möglichen Blockade in diesem Falle („mit dem Ziel einer schnellstmöglichen Aufklärung wurde von einer förmlichen Beteiligung anderer Ressorts abgesehen“ durch die Koalition) ist als ungeheuerlich anzusehen. Dies hätte vielmehr zur Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der präsentierten Untersuchungsergebnisse beigetragen.

⁶² Öffentliches Protokoll Nr. 28, Bl.33

⁶³ Öffentliches Protokoll Nr. 28, Bl. 21

Angesichts der Zusammensetzung der Untersuchungskommission, die ausschließlich aus Vertretern des KBA und des Bundesverkehrsministeriums besteht, ist nicht zu erwarten, dass die Bundesregierung in dem Abgasskandal mehr sieht als ein Problem, das vor allem bei den Herstellern angesiedelt ist. Der Präsident des KBA Zinke „tat sich schwer“, im Nachhinein Fehler in der Tätigkeit der von ihm geleiteten Behörde anzuerkennen⁶⁴.

Vor dem Hintergrund, dass die flächendeckenden Manipulationen nicht von der deutschen Genehmigungsbehörde sondern durch eine amerikanische Umweltbehörde an die Öffentlichkeit gebracht worden sind, hätte sich für die Bundesregierung und das KBA die Frage aufgedrängt, warum diese Manipulationen in Deutschland so lange unentdeckt geblieben sind. Eine nachhaltige Selbstreflexion und ein kritisches Hinterfragen seitens des KBA wäre dringend angebracht gewesen. Diese Aufgabe hätte sich im Untersuchungsauftrag der Untersuchungskommission wiederfinden müssen.

Die Bundesregierung setzt ihre herstellerfreundliche Sichtweise auch nach dem Bekanntwerden des Abgasskandals fort, wie sich unter anderem an dem Bericht der Untersuchungskommission zeigt. Gespräche und Hinweise der DUH und anderer wurden nicht berücksichtigt und Gespräche mit diesen verweigert. Erst durch die dem 5. UA übersandten Akten wurde eine gewisse Transparenz hergestellt. Leider aber wurden die meisten davon, insbesondere die mit den Prüfungsergebnissen und dem Austausch darüber mit den Herstellern als geheim eingestuft, aus angeblicher „Sorge um das Wohl des Bundes“ das offensichtlich bereits mit dem Wohl der Automobilindustrie gleichgesetzt wird.

2. Der (Zwischen-) Bericht der Untersuchungskommission Volkswagen

Die im Nachgang des von der Untersuchungskommission Volkswagen vorgelegten Berichtes gezogenen „Konsequenzen“ sind ein deutlicher Beleg dafür, dass Bundesregierung und KBA weiterhin davon absehen, die Hersteller in die Pflicht zu nehmen, ihren gesetzlich auferlegten Beitrag zur Luftreinhaltung und zum Gesundheitsschutz auch zu leisten.

a) offen gebliebene Fragen zu CO₂/Kraftstoffverbrauch

Der von der Untersuchungskommission am 22. April 2016 veröffentlichte Bericht über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen ist unvollständig und stellt entgegen dem durch den Titel erweckten Eindruck lediglich einen Zwischenbericht dar. Obwohl die Untersuchungs-

⁶⁴ Öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 113

kommission neben den Messungen von Stickoxiden zugleich auch CO₂-Emissionen gemessen hat, enthält der Bericht lediglich die Messergebnisse zu Stickoxiden. Bis heute blieben die Ergebnisse zu CO₂- unter Verschluss, obwohl selbst die angekündigten Nachmessungen längst abgeschlossen wurden. Die Bundesregierung bemühte sich im Verlauf der Untersuchungen des Untersuchungsausschusses, Erörterungen des zu seinem Auftrag gehörenden Themas CO₂-Emissionen, die zugleich auch für den Kraftstoffverbrauch stehen, zu vermeiden. Die Vertreter des Bundeskanzleramts behaupteten sogar, CO₂-Emissionen seien nicht Untersuchungsgegenstand. Ein Herabstufungsersuchen bezüglich der Akten der zu Beginn des Tätigwerdens der Untersuchungskommission gemessenen Ergebnisse lehnte das Bundesverkehrsministerium ab mit der Begründung, dies würde das „Wohl des Bundes“ gefährden.“⁶⁵.

Inwieweit das Wohl des Bundes gefährdet sein kann, erschließt sich nicht. Eine Veröffentlichung der eingangs von der Untersuchungskommission gemessenen CO₂-Emissionen schützt lediglich das Wohl der Automobilindustrie.

Die Zurückhaltung der Ergebnisse und Bewertungen verdeutlicht, wie brisant das Thema CO₂-Emissionen und Kraftstoffverbrauch für die Autohersteller ist.

Sollte sich nämlich herausstellen, dass die Fahrzeuge die von den Herstellern angegebenen Werte um mehr als 10% überschreiten, ergäben sich daraus erhebliche Ansprüche für Verbraucherinnen und Verbraucher. Diese könnten auf Rückabwicklung des Kaufvertrages klagen. Allerdings beträgt die Verjährungsfrist zwei Jahre ab Kauf. Darüber hinaus sind die Herstellerangaben zum CO₂-Ausstoß seit dem Jahr 2009 maßgebend für die Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer. Beim Nachweis falscher Herstellerangaben müsste die Steuer neu festgesetzt werden. Dies müsste grundsätzlich gegenüber den Fahrzeughalterinnen und –haltern erfolgen.

Bereits die späte Veröffentlichung der Ergebnisse aus der von der BAST in den Jahren 2009 bis 2011 durchgeführten Felduntersuchung „Abgasverhalten von im Betrieb befindlichen Fahrzeugen“ im Jahr 2016, bei der deutliche Überschreitungen von CO₂-Emissionen zu Tage traten, begründet die Vermutung, dass auch die im Rahmen des Abgasskandals gemessenen CO₂-Ergebnisse bewusst zurückgehalten werden, um die Hersteller von den Konsequenzen der von der Untersuchungskommission zweifelsfrei festgestellten Falschangaben zu verschonen.

⁶⁵ Vgl. u.a. Schreiben des BMVI an MdB Behrens vom 10. April 2017

Derzeit liegen dem Untersuchungsausschuss jedoch keine ausreichenden Informationen vor, um die nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe seitens der Bundesregierung bzw. des KBA getroffenen Maßnahmen bezüglich CO₂ abschließend zu beurteilen.

Vor dem Hintergrund der seit langem bekannten Überschreitungen der für die Steuerfestsetzung relevanten CO₂-Emissionen, ist in keiner Weise nachvollziehbar, weshalb die Koalitionsmehrheit im Ausschuss zu dem Ergebnis kommt, dass die Annahme, es seien Steuereinbußen aufgrund unzutreffender Angaben und fehlender Maßnahmen zur Korrektur durch das KBA eingetreten, „schlichtweg falsch“ sei.

Bislang kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass Hersteller auch die CO₂-Werte durch Manipulationen verfälschen. Dafür spricht zum einen die Presseberichterstattung aus dem November 2016, wonach die amerikanische Umweltbehörde CARB bei Fahrzeugen der Marke Audi, die zur Volkswagen AG gehört, Manipulationen nachgewiesen haben soll⁶⁶. Zum anderen weist die DUH seit langem auf die Manipulation der CO₂-Emissionen hin, was ausweislich der beigezogenen Akten auch von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen wurde.

Das KBA hatte zudem der Volkswagen AG vorgegeben, dass sich nach einer Entfernung der Abschaltvorrichtungen keine Änderungen der CO₂- und damit auch der Kraftstoffverbrauchswerte ergeben dürfen. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist bisher nicht nachprüfbar dokumentiert worden. Inwiefern sich die von den Herstellern der Gruppe II, bei denen die Untersuchungskommission Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschaltstrategie hatte, veranlassten „freiwilligen“ Maßnahmen sich auf den CO₂-Ausstoß auswirkt, ist ebenfalls offen.

Aufgrund des im Untersuchungsausschuss thematisierten so genannten trade-off-Effektes zwischen CO₂ und den Schadstoffen NO_x bzw. Partikelmasse muss angenommen werden, dass sich eine Entfernung der NO_x-Abschaltvorrichtung zunächst CO₂-erhöhend auswirkt, sofern die Hersteller dem nicht entgegenwirken.

Offen geblieben ist bislang, wie die Messungen der NO_x- und CO₂- Emissionen konkret vorgenommen worden sind und ob das KBA auch bezüglich der CO₂-Emissionen die Fahrzeuge auf Abschaltvorrichtungen oder unzulässige Manipulationen überprüft hat.

⁶⁶ So z.B. Pressemeldung T-Online vom 6.11.2016: „CARB entdeckt neue Schummelsoftware“ http://www.t-online.de/auto/news/id_79469138/audi-abgas-skandal-us-behoerde-entdeckt-neue-schummel-software.html, zuletzt abgerufen am 3. Mai 2017

Nicht geklärt ist, ob und welche Konsequenzen die Bundesregierung aus dem Hinweis des Zeugen Resch gegenüber dem Ausschuss gezogen hat, Hersteller würden seit einiger Zeit „zwei Produktlinien“ verfolgen, bei der die Prüffahrzeuge separat je auf Prüfungen der CO₂- und der NO_x-Emissionen vorbereitet werden sollen⁶⁷.

Grund zu der Vermutung, dass die Hersteller den Genehmigungsbehörden auf das jeweilige Prüfverfahren hin „softwareoptimierte“ Fahrzeuge überstellt, gibt der Inhalt einer E-Mail eines VW – Mitarbeiters an das KBA vom 24.1.2016:

„Ich habe noch eine Sache im Hinterkopf, allerdings nicht mehr präzise genug. Es geht um die Software, die wir Ihnen liefern wollten. Ich erinnere, dass es sich dabei um die CO₂-Prüffahrzeuge handelt, allerdings könnte es auch sein, dass Sie die NO_x-Prüffahrzeuge gemeint haben. Bekommen Sie das noch zusammen? Wir hatten darüber am 18. Dezember in Wolfsburg gesprochen (...) Die Softwarebestände des CO₂-Prüffahrzeuge könnte ich Ihnen sofort besorgen, bei den NO_x-Fahrzeugen müssten wir das Zug-um-Zug machen.“⁶⁸

b) Vermeintlich strenge Maßnahmen zu VW-Fahrzeugen (Euro 5) lenken von fortgesetzter Verschönerung der Hersteller ab

Der Umgang der Volkswagen AG und des KBA nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe mit diesen lässt – gelinde gesagt – Fragen offen.

Auf der einen Seite zeigte sich die Volkswagen AG bezüglich des Rufes der ohnehin schon „nicht mehr zu rettenden“ Euro-5-Fahrzeuge mit Motor EA 189 zunächst reumütig und gab sich offenkundig nicht mehr allzu viel Mühe, die vorgefundenen Abschalteneinrichtungen zu rechtfertigen. Zu dem von der durch die Volkswagen AG beauftragten Rechtsanwaltskanzlei erstellten Rechtsgutachten sagte der Justiziar des KBA, der Zeuge Liebhardt, der nach eigener Einlassung erstmalig mit der juristischen Beurteilung von Abschalteneinrichtungen zu tun hatte:

„Ich muss Ihnen ganz deutlich sagen, dass VW in diesem Rechtsgutachten von der Kanzlei Frieschfields das in der rechtlichen Prüfung aber auch sehr leicht gemacht hat; das muss ich mal ganz deutlich sagen (...)? Weil mir ist ja durchaus bewusst – ich habe mir die Rechtsvorschriften angeguckt – dass gerade die Definition der Abschalteneinrichtung und die entsprechenden Rechtfertigungsgründe voll von unbestimmten Rechtsbegriffen sind, die auslegungsbedürftig sind. Das habe ich aber nie getan, da die Unterlagen, die mir von VW

⁶⁷ Öffentliches Protokoll Nr. 16, Bl. 108

⁶⁸ MAT-A-VW 1/3 Ordner 13, Bl. 340

vorgelegt worden sind von den Anwälten von Volkswagen erfreulicherweise für den Juristen so abgefasst waren – ich will nicht sagen, dass ich die Hände über dem Kopf zusammengeschlagen habe vor Freude- denn wenn man so leicht subsumieren kann, wenn also derjenige, der sich versucht zu rechtfertigen, einem sogar noch das Futter für die Subsumtion liefert – ja- dann ist es relativ leicht – das soll jetzt nicht arrogant klingen – dass die Subsumtion des Sachverhaltes, der ja durch die Gutachten mir vorgetragen wurden, hier äußerst leicht fiel.⁶⁹“

„Die Frage des Motorschutzes ist dort gar nicht (...) formell vorgetragen worden.“⁷⁰“

Infolge der rechtlichen Einschätzung des Zeugen Liebhardt hat das KBA in einem Bescheid festgestellt, dass die mit den Motoren EA 189 ausgestatteten Fahrzeuge VW Beetle 2.0, Golf Plus 1.6, Passat 2.0 und Polo 1.2 Volkswagen über nicht gerechtfertigte Abschalteneinrichtungen verfügen. Die Volkswagen AG legte keinen Widerspruch ein, der Bescheid wurde bestandskräftig.

Die Volkswagen AG wurde zugleich verpflichtet, die Abschalteneinrichtungen zu entfernen verbunden mit der Auflage, dass keine Nachteile für Verbraucherinnen und Verbraucher entstehen dürfen. Die Volkswagen AG hat einen Verjährungsverzicht erklärt, dessen genaue Reichweite nicht genau bekannt ist.

Nach den derzeitigen Erkenntnissen hat das KBA das Anliegen der Volkswagen AG unterstützt, die noch nicht auf dem Markt befindlichen Euro-6-Fahrzeuge, die mit dem Nachfolgemotor EA 288 ausgestattet sind, zur Typenzulassung zu bringen. Zu diesen Fahrzeugen verlangte das KBA von Volkswagen eine schriftliche Erklärung, keine „unzulässigen“ Abschalteneinrichtungen zu verwenden und erteilte auf dieser Basis die Typengenehmigung. Das KBA erteilte nach derzeitigen Erkenntnissen für einige VW-Fahrzeuge „auf zwei unterschiedlichen Kanälen“⁷¹ Unbedenklichkeitsbescheinigungen, ohne dass es „eine Querverbindung“ gegeben habe zwischen der Untersuchungskommission und der Abteilung Typengenehmigung. Die genaue Verfahrensweise und die informelle Zusammenarbeit zwischen KBA und der Untersuchungskommission konnte nicht abschließend beurteilt werden, da nicht alle Informationen vorliegen.

Gemäß dem Bericht der Untersuchungskommission erstreckte sich die Erklärung des Volkswagenkonzerns nicht auf den zum Volkswagenkonzern gehörenden Audi A3 2.0,

⁶⁹ öffentliches Protokoll 14 I, Bl. 57

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 78

dessen RDE-Werte allerdings im Gegensatz den VW-Konzernfahrzeugen bei dem Dreifachen des Grenzwertes lagen.⁷² Gleichwohl stuft die Kommission das Fahrzeug in Gruppe I ein. Ebenso wurde der Audi A6 V6 in Gruppe 1 als unbedenklich eingestuft, zu dem Herstellergespräche stattfanden und laut Bericht in den USA Diskussionen zur „zur Zulässigkeit „einer bestimmten Abschalteneinrichtung geführt wurden“. Von welcher Abschalteneinrichtung die Kommission ausging, lässt der Bericht offen.

Der Umgang des KBA mit den zum Volkswagenkonzern gehörenden Audi-Fahrzeugen ist fragwürdig und konnte nicht abschließend bewertet werden. Besonders vor dem Hintergrund, dass die amerikanische Umweltbehörde bei Audi-Fahrzeugen im November 2016 erneut Manipulationen festgestellt haben soll, dem Vernehmen nach bezogen auf die CO₂-Emissionen.

Die Überwachung der Umsetzung der gegenüber der Volkswagen AG angeordneten Nebenbestimmungen hat das KBA nicht in ausreichendem Maße vorgenommen, vor allem was die Vorgabe betrifft, es dürfen sich keine Nachteile für Verbraucher ergeben.

Allein die Informationspolitik des Volkswagenkonzerns, der die den Rückruf betreffenden Informationen verwässert hat, bot ein Anlass zu Klarstellungsaufforderungen durch das KBA. Die spätere öffentlichkeitswirksam dargestellte Behauptung, die festgestellten Abschalteneinrichtungen seien nach Europäischem Recht gar nicht rechtswidrig, hätten zwingend das KBA und die Bundesregierung auf den Plan rufen und diese zu Initiativen veranlassen müssen, gegenüber der Öffentlichkeit klarzustellen, dass die Rechtswidrigkeit bereits bestandskräftig festgestellt wurde, weil die Volkswagen AG durch den Verzicht auf Rechtsmitteleinlegung die Rechtswidrigkeit eingestanden hat. Stattdessen hat die Bundesregierung untätig dabei zugeschaut, wie die Volkswagen AG ihre Behauptung der fehlenden Rechtswidrigkeit als gelungene PR-Maßnahme vermarktet, zur Verwirrung der ohnehin belasteten Verbraucherinnen und Verbraucher.

Aus deren Sicht stellt sich diese Informationspolitik des VW-Konzerns in erheblichem Maße als irritierend dar, da der falsche Eindruck entsteht, es bestünden keine Ansprüche aus Mängelgewährleistung und der von Volkswagen erklärte Verjährungsverzicht greife nicht, weil die Abschalteneinrichtungen rechtmäßig gewesen sein, die Fahrzeuge somit von rechtswidrigen Manipulationen nicht betroffen sind, zu denen Volkswagen AG den Verjährungsverzicht erklärt hatte.

⁷² Bericht der UK, Bl. 22

Statt für eine ordentliche Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Folgen des Rückrufs und ihre Rechte zu sorgen, hat die Bundesregierung, deren Justiz- und Verbraucherminister zunächst laut verkündet hatte, es dürfe im Vergleich zu den USA „keine Verbraucher erster und zweiter Klasse geben“, sogar gleich sämtliche Bemühungen, Schaden von den Verbraucherinnen und Verbrauchern abzuwenden, unterlassen. Die Bundesregierung beruft sich nunmehr – ganz in Manier der Hersteller – auf die „unterschiedliche Rechtssysteme“ innerhalb der USA und Europa, obwohl sie deutlich mehr dafür tun könnte, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht für die systematischen Rechtsverletzungen durch Hersteller büßen müssen. Im Gegenteil: während auf die Verhängung von Bußgeldern gegenüber den Herstellern verzichtet wird, werden den Fahrzeughalterinnen und –Haltern Bußgelder in Aussicht gestellt, für den Fall, dass diese – aus welchen Gründen auch immer nicht an der Umrüstaktion teilnehmen. Für „solche Personen“ fehle Vertretern der Bundesregierung „jedes Verständnis“.

Die Untätigkeit der Bundesregierung und des KBA in Sachen Verbraucherschutz zeigt einmal mehr, dass die Hersteller weit über Gebühr protegiert werden.

c) Im Zweifel für den Hersteller – trotz des Verdachtes auf Rechtswidrigkeit unterbleiben verbindliche Maßnahmen des KBA gegenüber Herstellern

Zunächst überzeugt die Einordnung der untersuchten Fahrzeuge in die Gruppen nicht. In der angeblich unbedenklichen Gruppe I sind Fahrzeuge enthalten, die höhere Emissionen im Realbetrieb aufweisen als die der anderen Gruppen. Maßstab der Einstufung hätten demnach nicht die angeblich plausiblen Begründungen der Hersteller zum Bedürfnis des Motorschutzes sein dürfen, sondern ausschließlich die Realemissionen oberhalb bestimmter Toleranzmargen in Anlehnung an die RDE-Konformitätsfaktoren. Nicht hinnehmbar ist zudem, dass für die verbindlichen wie die freiwilligen Umrüstmaßnahmen keine zu erreichenden, also zu unterschreitenden NOx-Werte vorgegeben sind.

Bei Fahrzeugen der Gruppe II hat die UK den Verdacht auf eine unzulässige Abschalteneinrichtung dokumentiert (Opel Insignia und Opel Zafira)⁷³, bei weiteren Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschalteneinrichtungen, wie zum Beispiel dem Audi A6 V6 3.0 l EUR 5⁷⁴, Mercedes V 250 Bluetec⁷⁵, dem Porsche Macan 3.0 V6⁷⁶ und dem VW Amorak 2.0 l

⁷³ Bericht der Untersuchungskommission Bl. 98 und 100

⁷⁴ Ebd. Bl. 72

⁷⁵ Ebd. Bl. 94

⁷⁶ Ebd. Bl. 102

EUR 5⁷⁷ sowie VW Crafter 2.0 N1 EUR 5⁷⁸. Bei vielen Fahrzeugen wurde ein zumeist von der Außentemperatur abhängiges Herunterfahren der Abgasreinigung festgestellt, so dass das bei der Typengenehmigung angegebene Abgasreinigungssystem nur in etwa dem Temperaturfenster des NEFZ, also zwischen 20 und 30 Grad Celsius funktionierte, bei Temperaturen unterhalb von etwa 17 bis 15 Grad Celsius aber heruntergefahren wird. Die Hersteller haben gegenüber dem KBA Gründe wie Motorschutz aber auch Bauteilschutz vor Versottung angegeben, ohne das KBA und die Untersuchungskommission von der Richtigkeit zu überzeugen.

An dieser Stelle wird noch einmal an die o. g. Aussage des Zeugen Sturm erinnert, der berichtete, dass bereits im Jahr 2011 bei zwei Herstellern Maßnahmen erfolgt sind, weil ein temperaturbezogenes Herunterfahren der Abgasreinigung festgestellt worden sei und die Hersteller aufgefordert worden seien, das Temperaturfenster auszuweiten, innerhalb dessen die Abgasreinigung funktioniert. Dem KBA zumindest war die Strategie „Thermofenster“ nicht neu.

In dem Bericht der Untersuchungskommission ist von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit oder sogar dem Verdacht auf Rechtswidrigkeit der als Abschaltvorrichtung identifizierten Thermostrategie die Rede. Zeugen des KBA berichteten, dass die Untersuchungskommission entgegen der Darstellung in dem Bericht sogar von der Rechtswidrigkeit der Strategien überzeugt war.

Der **Zeuge Odenwald** erklärte, dass aus Sicht der Kommission bei einigen Fahrzeugen nicht nur Zweifel an der Zulässigkeit von Abschaltvorrichtungen bestanden hätten, sondern diese seien aus Sicht der Kommission sogar unzulässig gewesen.⁷⁹

Die Äußerung des Bundesverkehrsminister Zeuge Dobrindt bestätigt das:

„Und jetzt ist alles soweit klar, dass es sich um eine technische Frage handelt, die man nur im Einzelfall bearbeiten kann. Die Unternehmen mussten konkret vorlegen in der Untersuchungskommission, was die technisch für Auswirkungen hat bei ihrem Motor. Verlackung, Versottung und viele andere Dinge. Das haben sie gemacht. So, und jetzt kommt die Untersuchungskommission zu einem Ergebnis. Auch da muss ich sagen: das ist nicht in

⁷⁷ Ebd. Bl. 110

⁷⁸ Ebd. Bl. 112

⁷⁹ Öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 106

Ordnung, dass sie das versuchen, darzustellen. Die sind nicht freigesprochen worden. Sie sind alles andere als freigesprochen worden.^{80]}“

Die in dem Bericht der Untersuchungskommission gewählte Formulierung der „Zweifel“ und des „Verdachts“ ist unter Berücksichtigung dieser Einlassung falsch (oder zumindest deutlich verwässert). Es ist nicht erkennbar, dass die Untersuchungskommission ihre Bewertungen der bei den Messungen vorgefundenen Abschaltstrategien nicht abgeschlossen hatte zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts. Andernfalls würde zum einen die Wahrheitstreue der Zeugen in Rede stehen, die ausgesagt haben, dass die Kommission von der Rechtswidrigkeit überzeugt war. Außerdem wäre das Verhalten der Bundesregierung in sich widersprüchlich: während sie die Bewertungen der CO₂-Messungen bis dato aus „Gründen des Bundeswohls“ zurückhält mit der Begründung, die Bewertung sei nicht abgeschlossen, wurden die Bewertungen der Ergebnisse zum Stickstoffausstoß veröffentlicht.

Die offene Darstellung der rechtlichen Einschätzung in dem Bericht erweckt den Eindruck, dass wieder in erheblichem Maße Rücksicht auf die Interessen der Hersteller genommen worden ist. Vielmehr hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, das Recht im Sinne eines maximalen Schutzes der deutschen Hersteller so auszulegen, dass auch die sog. Thermofenster noch mit dem Motorschutz begründet werden können – und eben nicht, wie die Koalition meint „eine strenge Auslegungslinie verfolgt“.

Aus den diesbezüglich in dem Gesamtbericht getroffenen Feststellungen ist erkennbar, dass Hersteller an der Formulierung in dem Bericht mitgewirkt haben. Von den Zeugen der Untersuchungskommission wurde ein Austausch von Textteilen bestätigt, wenngleich auch mit der Begründung gerechtfertigt, das KBA wollte keine unzutreffenden technischen Tatsachen darstellen und sich nicht der Gefahr von Schadensersatzansprüchen aussetzen.

Nicht abschließend geklärt werden konnte, welche konkreten Erwägungen die Untersuchungskommission zu der rechtlichen Einschätzung geführt haben, dass in einigen Fahrzeugen rechtswidrige Abschalteinrichtungen verbaut sein sollen.

Die Zeugen der Untersuchungskommission wichen dieser Frage aus und begründeten dies damit, bei der Rechtfertigung von Abschalteinrichtung handele sich nicht um eine juristische sondern technische Frage, die zudem in jedem Einzelfall zu überprüfen ist.

⁸⁰ Öffentliches Protokoll Nr. 25, S. 111

Der Zeuge Zielke: sagte hierzu aus:

[...] Deswegen haben wir uns entschlossen, dort, wo die Ingenieure Zweifel hatten - - Das ist keine Frage des Rechtszweifels. Ob das Auto eine unzulässige Abschalt einrichtung hat oder nicht, ist keine juristische Frage. Selbst wenn man Ihnen das - - Glauben schenken mag. Wir haben immer die These vertreten, die eigene juristische These, dann auch hinterlegt durch das Gutachten Brenner und das erste Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, der Europaabteilung, dass das autobezogen betrachtet werden muss und dass zum Schluss der Ingenieur entscheidet, ob das unzulässig ist oder nicht⁸¹.

Der Zeuge Ekhard Zinke sagte: [...] Die Bewertung letzten Endes, ob wir es im Rahmen der geltenden Vorschriften, die ja unbestimmt genug sind, für noch rechtmäßig oder - und das ist das Wichtige - für unzulässig halten, - [...] - ist eine *ganz strikte Einzelfallbewertung*, eine *ganz, ganz strenge*. Da gibt es keinen generellen Leitfaden, sondern das ist eine strikte Einzelfallbewertung, und die wird dann von dem technischen Fachdienst unternommen⁸².

Diese Einlassungen der Zeugen sind in keiner Weise plausibel.

Der hohe technische Bezug bei der Beurteilung der Rechtfertigung von Abschalt einrichtungen entbindet das KBA nicht davon, die von Technikern ermittelten Sachverhalte und Einschätzungen unter die Regelungen zu Abschalt einrichtungen zu subsumieren.

Wenngleich die Rechtfertigungstatbestände in Artikel 5 Absatz 2 Verordnung 715/2007 mit Begriffen wie „notwendig“ oder „Motorschutz“ teilweise unbestimmt sind, sind sie gleichwohl justiziabel. Gründe, die das KBA oder die Untersuchungskommission davon abgehalten haben sollen, ihre Bewertung zu der Rechtfertigung der Abgasstrategien im Einzelfall zu treffen und darzulegen, sind nicht erkennbar. Überdies hat die Untersuchungskommission zu jedem Fahrzeug eine Bewertung abgegeben. Sie hat sich lediglich nicht klar ausgedrückt und ihre Überzeugung, Abschalt einrichtungen seien nicht gerechtfertigt, durch Begriffe wie „Zweifel“ und „Verdacht“ für die Öffentlichkeit verwässert.

⁸¹ Öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 68

⁸² Öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 108 f.

Aufgrund der Erkenntnisse und Bewertungen muss davon ausgegangen werden, dass das KBA in Kenntnis der festgestellten Abschaltvorrichtungen die seinerzeit erteilte Typgenehmigung nicht hätte erteilen dürfen. Nunmehr müsste das KBA bei Fortbestand der Strategien die Typgenehmigung entziehen, sofern die Fahrzeuge nicht umgerüstet werden.

Es widerspricht jeder Lebenswahrscheinlichkeit, dass Hersteller dem KBA freiwillig – wie sich herausgestellt hat – äußerst kostspielige Umrüstmaßnahmen als eine Art Qualitätsverbesserung anbieten, um die „Zweifel“ zu beseitigen, wenn sie sich dazu rechtlich nicht veranlasst sehen. Die Vermutung liegt nahe, dass es eine „Deal“ zwischen Herstellern und BMVI gegeben hat, wonach der Bund auf die offizielle Feststellung einer Rechtswidrigkeit verzichtet, wenn sich die Hersteller im Gegenzug zu einer „freiwilligen“ Umrüstung verpflichten. Dafür spricht auch, dass mit Fiat nur einem ausländischen Hersteller eine weitere rechtswidrige Abschaltstrategie vorgeworfen wird, der sich nicht an der „freiwilligen“ Umrüstung beteiligt.

Im Ergebnis stellt sich die Situation bezüglich der anderen Hersteller von Fahrzeugen, die in Gruppe II eingeordnet worden sind, nicht wesentlich anders als die bezüglich der Euro-5-Fahrzeuge der Volkswagen AG dar, welche die Untersuchungskommission in die Gruppe 3 einsortiert hat.

Der Jurist des KBA, der **Zeuge Liebhardt**, welcher bezüglich der bei der Volkswagen AG bekannt gewordenen Abschaltvorrichtungen tätig geworden war, sagte zu der Frage, wann nach seiner Auffassung des KBA eine Abschaltvorrichtung nach dieser Vorschrift [715/2007] notwendig und damit zulässig sei: „Ich habe selber auch entsprechende Prüfungen auf abstrakter Ebene nie durchgeführt, einzig und allein konkret im Bereich Volkswagen. Aber von daher kann ich Ihnen das nicht sagen⁸³.“

Die Untersuchungskommission hat im Januar 2016 den Sachverständigen Prof. Dr. Brenner mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt „Zur Reichweite der Verordnung 715/2007“, welches dieser am 14. April 2016 erstmalig an die Kommission erstattete. Zeugen der Untersuchungskommission haben ausgesagt, eine vorzeitige Erstattung des Gutachtens sei nicht erfolgt. Der zeitliche Verlauf und auch die Tatsache, dass die ungebrauchliche Formulierung zur Auslegung der Regelung Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung 715/2007, wonach „jeder noch so kleine“ Motorschaden zur Anwendung des Ausnahme-

⁸³ öffentliches Protokoll Nr. 14, Bl. 48

tatbestandes führen könnte, deuten darauf hin, dass das Gutachten selbst nicht in die Bewertungen eingeflossen sein kann. Gleichwohl wird die Formulierung in dem Bericht der Untersuchungskommission aufgeführt.

Die Tatsache, dass diese Formulierung „noch so klein“ deutlich vor Erstattung des Rechtsgutachtens in Sprachregelungen der Bundesregierung verwendet worden ist, so zum Beispiel in einem Berichtsentwurf vom 29. März 2016 mit Stand vom 24. März 2016⁸⁴, in einer Sprachregelung für Spiegel-Online 5. April 2016⁸⁵ sowie einer Vorlage an Staatssekretär Odenwald vom 11. April 2016⁸⁶, spricht dafür, dass diese äußerst herstellerfreundliche Auslegungsvariante des BMVI von dem Gutachter in das Gutachten aufgenommen worden ist.

Der weitere Inhalt des Rechtsgutachtens betont den Fokus von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung 715/2007, der erkennbar darauf gerichtet sei, dass die das Emissionsverhalten beeinflussende Bauteile dauerhaft in der Lage sein müssen, den Vorgaben der Verordnung zu entsprechen⁸⁷. Dem Ziel und Zweck (Telos) der Vorschrift entsprechend komme dem Gebot der „praktischen Wirksamkeit“ eine hohe Bedeutung zu⁸⁸, der bestmöglichen Erreichung des Regelungsziels, das in der Verbesserung der Luftreinhaltung läge. Der Verordnung sei die „erkennbare Absicht des Gesetzgebers zu entnehmen, durch eine allzu weite Interpretation der Ausnahmebestimmungen die Regelungsabsicht in ihr Gegenteil verkehrt“⁸⁹.

Trotz dieser Vorgabe kommt Herr Prof. Dr. Brenner in seinem Gutachten zu der Formulierung, die Verwendung von Abschaltvorrichtungen könne stets dann gerechtfertigt sein, wenn Gründe des Motor- oder Bauteilschutzes dargetan werden, „*seien sie auch noch so klein*“⁹⁰.

Diese Schlussfolgerung stellt gerade die allzuweite Interpretation der Ausnahmebestimmung dar, die die gesetzgeberische Intention konterkariert. Der Begriff „notwendig“ in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung 715/2007 beinhaltet überdies das Anstellen von Verhält-

⁸⁴ MAT-A-KBA-2-5UK-Berichtsentwürfe [Ordner 1] Bl. 327, Berichtsentwurf vom 29.03.2016 der Untersuchungskommission *Fassung vom 24.03.2014*

⁸⁵ Anlage zu einer Sprachregelung zu Spiegel-Online-Artikel, MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .1-2] [Ordner 3 von 79], Bl. 234:

⁸⁶ Vorlage an Staatssekretär Odenwald, MAT-A-BMVI-2/1 Az. LA 23/7363.1/1-1 Ordner 12 von 23, Bl. 146:

⁸⁷ Ebd. Bl.227

⁸⁸ Ebd. Bl. 229 a. E.

⁸⁹ Ebd. Bl. 252

⁹⁰ MAT-A-BMVI 2/1 Az LA 23/7363.1/1-1 Ordner 12 von 23, Bl. 247

nismäßigkeitserwägungen zwischen den negativen Folgen, die sich aus der Verbotsausnahme ergeben können und den Folgen für den Motorschutz. Üblicherweise werden bei Rechtfertigungserwägungen drohende Bagatellschäden nicht zur Anwendung gebracht. Ein „noch so kleiner Motorschaden“ stellt aber gerade einen Bagatellschaden dar und kann aus den vom Wortlaut des Artikels 5 Absatz 2 der Verordnung 715/2007 sich ergebenden erforderlichen Verhältnismäßigkeitserwägungen keinen Rechtfertigungsgrund bilden.

Diese von der Untersuchungskommission gemäß ihrem Bericht vertretene Auslegung stellt sich im Ergebnis als undifferenzierter Allgemeinplatz dar, die der pauschalen Rechtfertigung für das einseitig herstellerfreundliche Gebaren der Bundesregierung und des KBA dient.

Das zeigt sich auch daran, dass obwohl die Kommission überzeugt war, bestimmte Abschaltanlagen seien rechtswidrig, nicht die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergriffen worden sind.

Aufgrund der vergleichbaren Feststellungen wäre die Anordnung eines Rückrufes verbunden mit Nebenbestimmungen analog zu dem Bescheid der Volkswagen AG unverzichtbar gewesen.

Sofern Hersteller eine andere Auffassung vertreten, stünden diese verschiedene rechtsstaatliche Möglichkeiten zur Verfügung, die Maßnahmen, die sie freiwillig angeboten haben, gleichwohl durchzuführen, beispielsweise ohne Anerkennung einer Rechtspflicht. Gegen den Teil, der die Rechtswidrigkeit der Abschaltanlage feststellt, hätten sie Teilwiderspruch einlegen können. Um zu vermeiden, dass das KBA die Typengenehmigung entzieht, bestand für die Hersteller die Wahl, Maßnahmen zur Herstellung der Rechtskonformität einzuleiten oder an dem Standpunkt festzuhalten, die jeweilig eingesetzte Abschaltstrategie sei rechtmäßig und dies auf dem juristischen Wege durchzusetzen.

Dass das KBA auf die gebotene rechtliche Klärung verzichtet aufgrund der Gefahr, dass Hersteller sich gegen einen Bescheid wehren könnte, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst bedenklich. Zudem wird eine enge Auslegung des Ausnahmetatbestandes von weit mehr Sachverständigen vertreten als die Auffassung der Bundesregierung, u.a. vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages und dem Sachverständigen Klinger.

d) Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern gegenüber Volkswagen AG und anderen Herstellern war grob ermessensfehlerhaft

Bundesverkehrsminister Dobrindt hatte bereits nach Bekanntwerden des Skandals wiederholt zu der Frage, warum das KBA auf die Veranlassung von Sanktionsbezogenen Maßnahmen verzichtet hatte, geantwortet: weil die Mängelbeseitigung auf eigene Kosten die „ziel-führendste Lösung“ sei⁹¹. Dies hatte er gegenüber dem Ausschuss sinngemäß wiederholt: „Ob es weiter gehende Strafen gegenüber Volkswagen gibt, entscheiden andere. Das, was rechtlich gesehen möglich ist im Bereich der Sanktionen und angemessen, ist aus meiner Sicht auch genauso umgesetzt. Teil der Sanktionen ist natürlich, diese Fahrzeuge in den rechtskonformen Zustand zu versetzen.“⁹²

Die Bundesregierung hat aus dem Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit unzulässigen Kühlmitteln im Jahr 2013 nichts gelernt. In einem Gutachten vom August 2013 hatte der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestag festgestellt, dass die unterlassene Verhängung von Bußgeldern durch das KBA ermessensfehlerhaft ist⁹³.

Zeugen des Bundesverkehrsministeriums und des KBA haben zu der Frage der Erhebung von Sanktionen ausgesagt, auf deren Erhebung sei aus Verhältnismäßigkeitsgründen verzichtet worden.

Aus Sicht der Fraktion Die LINKE. verstößt der bisherige Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern gegenüber allen Herstellern, die unter bewusster Umgehung geltenden Rechts nicht gerechtfertigte Abschaltvorrichtungen und – strategien anwenden.

Die vom Bundesverkehrsminister als ausreichende Sanktion angesehene Herstellung des rechtskonformen Zustandes auf der Rechtsgrundlage des § 25 EG-FGV stellt bereits von der Begriffsdefinition her keinen Sanktionstatbestand dar. Die Erhebung von Bußgeldern im Zusammenhang mit der Typenzulassung ist ausschließlich in § 37 EG-FGV geregelt. Der Hersteller ist für sein Produkt verantwortlich, er schöpft schließlich den Gewinn aus dessen Veräußerung. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Hersteller ihre Produkte in einem rechtskonformen Zustand auf den Markt bringen und Mängel auf eigene Kosten beseitigen.

Auch wenn die Konformitätsmaßnahmen für Hersteller wirtschaftlichen Aufwand bedeuten, unbequem und lästig sind, wird ohne Erhebung von Bußgeldern das überschießende

⁹¹ Z.B. in Die Welt vom 7. Juli 2016, „Dobrindts absurder Bußgeldverzicht“, <https://www.welt.de/wirtschaft/article156865830/Dobrindts-absurder-Bussgeld-Verzicht-im-VW-Skandal.html>, zuletzt abgerufen 28. April 2017

⁹² Öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 103,104

⁹³ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 16.08.2013, Az: PE 6 - 3000 - 79/13, <http://www.bundestag.de/blob/405582/c5eae49895b0d924515f5e55944af7f6/pe-6-079-13-pdf-data.pdf>

Verhaltensunrecht, das in der bewussten Manipulation der Fahrzeuge liegt, in keiner Weise gewürdigt. Der vom Gesetzgeber vorgegebene Abschreckungseffekt bleibt aus.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Bußgeldtatbestandes gemäß §§ 37, 27 EG-FGV in Verbindung mit § 23 Straßenverkehrsgesetz (StrVG) sind gegeben. In Anbetracht der bekannt gewordenen systematischen Rechtsverletzungen ist das Ermessen, ob Sanktionen erhoben werden, auf Null reduziert, lediglich bei dessen Höhe besteht ein Ermessen.

Für die Frage der Erhebung von Bußgeldern muss entscheidend sein, dass die Fahrzeuge mit eindeutig rechtswidrigen Abschaltvorrichtungen nicht den Voraussetzungen entsprechen, unter denen die Typengenehmigung seinerzeit erteilt worden ist, da das KBA keine Kenntnis von dem Rechtsverstoß hatte. Dadurch ist die Übereinstimmungsbescheinigung fehlerhaft.

Dass der in § 27 EG-FGV genannte Begriff „gültig“ nicht in einem formellen Sinne gemeint sein kann, sondern in einem materiell-rechtlichen Sinne gemeint sein muss, ergibt sich vor allem aus den notwendigen und teleologischen Gründen.

Fahrzeuge, die zum Verkauf feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, verfügen in der Regel über eine formell gültige Übereinstimmungsbescheinigung. Ohne Typengenehmigung würden die Fahrzeuge nicht feilgeboten oder veräußert werden. Fehler in der Übereinstimmungserklärung, mittels derer der Hersteller auf der Basis von selbstveranlassten Prüfungen die Rechtskonformität der Fahrzeuge versichert, werden typischerweise und regelmäßig erst nach der Erteilung der Typengenehmigung entdeckt. Der aktuelle Abgasskandal zeigt das sehr deutlich. Hersteller, die einmal eine formell gültige Typengenehmigung erhalten haben, würden grundsätzlich immer sanktionsfrei bleiben, wenn sie sich auf die allein formelle Gültigkeit berufen können, obwohl ihnen ein Gesetzesverstoß vorzuwerfen ist.

Das hätte zur Folge, dass, je länger ein Fehler oder eine Manipulation unentdeckt bleibt, Fahrzeughersteller umso länger Fahrzeuge mit fehlerhafter Übereinstimmungsbescheinigung veräußern, ohne mit einer Sanktion im Sinne des §§ 37, 27 EG-FGV rechnen zu müssen, zugleich aber den höchsten Gewinn abschöpfen. Daraus wiederum folgt: Hersteller, die am geschicktesten manipuliert haben – und dafür sorgen, dass dies möglichst nicht aufgedeckt wird – haben den größten wirtschaftlichen Vorteil, müssen gleichwohl nicht mit der Erhebung von Bußgeldern rechnen, weil die seinerzeit anerkannte Übereinstimmungsbescheinigung für die Vergangenheit als gültig im Sinne von §§ 37, 27 EG-FGV angesehen wird.

Diese Sichtweise kann nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein. Bei dieser Betrachtung liefe die Vorschrift des §§ 37, 27 EG-FGV vollkommen ins Leere.

Da das KBA von der Rechtswidrigkeit der Abschaltstrategien weiterer Hersteller überzeugt war, ist nicht nachvollziehbar, dass die verwaltungsrechtliche Voraussetzung für weiteres Vorgehen, der Erlass eines Bescheides, in dem die Fehlerhaftigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung festgestellt wird, nicht geschaffen worden ist.

Der Verzicht auf die Erhebung von Sanktionen gegenüber Herstellern mit unzulässigen Abschaltseinrichtungen ist nicht mit den gesamtgesellschaftlichen Folgen des Einsatzes der rechtswidrigen Abschaltseinrichtungen zu vereinbaren. Ohne den Einsatz der unzulässigen Abschaltseinrichtungen wären die Fahrzeuge nicht typgenehmigt worden, weil die Grenzwerte auf dem Prüfstand nicht eingehalten worden wären. Der Volkswagen AG und auch anderen Herstellern, die unzulässige Abschaltseinrichtungen eingesetzt haben, war bewusst, dass die im Realbetrieb deutlich höheren Stickstoffoxidemissionen der Gesellschaft gesundheitlichen und volkswirtschaftlichen Schaden zufügen. Die Hersteller profitierten wirtschaftlich von dem Einsatz der Abschaltseinrichtungen erheblich. Sie konnten unter Minimierung des wirtschaftlichen Aufwandes ihre Einnahmen durch den jahrelangen Verkauf der von Manipulationen betroffenen Fahrzeuge erzielen. Die Fahrzeuge hätten ohne Abschaltseinrichtungen die Grenzwerte im NEFZ nicht eingehalten. Alternativ hätten die Volkswagen AG und andere Hersteller teurere Motorentechnologie einsetzen müssen, um die gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Nach Einschätzung der Sachverständigen im Ausschuss wäre es in dem gesamten Untersuchungszeitraum nach dem Stand der Technologie aus Motorschutzgründen nicht erforderlich gewesen, Abschaltseinrichtungen einzusetzen.

Dem stehen gewichtige monetäre Einbußen für die Gesellschaft gegenüber, aufgrund derer ein Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern nicht hinnehmbar ist.

Neben dem Schaden an Leben und Gesundheit aufgrund der von Herstellern bewusst in Kauf genommenen hohen Realemissionen entstehen dem Fiskus und der Beitragszahlergemeinschaft hohe Kosten durch krankheits- und sterbefallbedingte Einnahmeausfälle sowie die Kosten der gesundheitlichen Versorgung. Der Sachverständige Mayer hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss unter Verweis auf weitere Quellen angegeben, dass sich die monetäre Belastung für den Bundeshaushalt sowie die Sozialkassen, die sich durch Kraftfahrzeugemissionen von Euro -5-Fahrzeugen etwa auf die Anschaffungskosten

dieser Fahrzeuge belaufen. Unter Berufung auf die OECD erreichten die gesundheitsbedingten externen Kosten etwa 45 % des Bundeshaushaltes. Dabei seien die Nicht-Mortalität, Umweltschäden und Erwärmung der Atmosphäre nicht einmal berücksichtigt. Das Prinzip „polluter pays“ wird im Bereich des industriellen Umweltschutzes umgesetzt, nicht aber bei Fahrzeugen⁹⁴.

Festgehalten werden kann, dass bislang Kosten, die durch Gesundheitsschäden aufgrund von Fahrzeugemissionen entstehen, die nicht unerheblich sind, keinerlei Berücksichtigung bei der Bewertung der Auswirkungen von Schadstoffemissionen und deren Ursächlichkeit durch Fahrzeuge finden.

In angeblicher Unkenntnis der systematischen Manipulation wurden durch den Staat steuerliche Fehlanreize für die irrtümlich als besonders schadstoffarm angesehenen Euro 5- und Euro 6- Fahrzeuge geschaffen. Aufgrund von Steuerbefreiungen für EUR 5 – Fahrzeuge gemäß § 10 a KraftFStG, die sich aufgrund der Manipulationen als unrechtmäßig dargestellt haben, sind gemäß einer Selbsteinschätzung des Bundesfinanzministeriums in den Jahren 2008 bis 2009 Steuerausfällen im Wert von insgesamt etwa 200 Mio. Euro⁹⁵ entstanden. Einer Neufestsetzung gegenüber den Halterinnen und Haltern würde ggf. die Verjährungseinrede entgegenstehen, da im Jahr 2015 die Festsetzungsverjährungsfrist von vier Jahren abgelaufen war.

Insofern können und müssen rechtlich zulässige Sanktionen zu einer Teilkompensation der monetären Folgen beitragen, die sich infolge der Manipulationen ergeben. Das bisherige Unterlassen der Erhebung von Bußgeldern ist grob ermessensfehlerhaft.

Sofern Hersteller gegenüber dem KBA einwenden, sie seien von der Rechtmäßigkeit der Abschalteinrichtungen ausgegangen, haben sie grob fahrlässig gehandelt, indem sie sich nicht beim KBA erkundigt haben. Die Bußgeldvorschrift § 37 EG-FGV greift auch bei Fahrlässigkeit, also bei Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt durch die Hersteller. Zu der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt gehört es, dass Hersteller die Einhaltung ihrer Pflichten ausreichend überwachen und dafür sorgen, dass die Fahrzeuge in rechtskonformen Zustand sind. Daher kann es die Hersteller im Nachhinein nicht von dem Vorwurf eines bußgeldbewährten Rechtsverstoßes entlasten, dass sie ihre Abschaltstrategien als

⁹⁴ Vgl. Vorabstatement Dipl. Ing. Dr. med. hc. Andreas Mayer vom 20. 08.2016, BT-Drs. Nr 18 (31) 38

⁹⁵ So die Selbsteinschätzung des Bundesfinanzministerium in einer Stellungnahme zu steuerlichen Folgefragen an das BMVI vom November 2015, MAT-A-BMF 1/2 (Ordner 16) Bl. 14 ff.

rechtmäßig erachtet haben wollen, ohne sich beim KBA zu erkundigen. Diese Einlassung kann sich allenfalls bei der Festsetzung der Höhe des Bußgeldes mindernd auswirken.

e) Verständnis der Bundesregierung für systematisch manipulierende Hersteller, aber kein Verständnis gegenüber Personen, die nicht an der Umrüstaktion teilnehmen

Die einseitige Schutzhaltung der Bundesregierung zu Gunsten der Automobilhersteller ohne Rücksicht auf die Interessen der Gesellschaft zeigt sich besonders drastisch anhand der gegenteiligen Haltung gegenüber den Halterinnen und Haltern, die nicht an der Rückrufaktion teilnehmen.

In einer Email des Zeugen Dr. Albrecht mit dem Betreff „AW: VW“ vom 19. Oktober 2015 heißt es:⁹⁶ „(...) Ein bereits im Verkehr befindliches Fahrzeug entspricht im Fall der nachträglichen Anordnung von Nebenbestimmungen nur dann dem genehmigten Typ, (...) wenn die Nebenbestimmung eingehalten ist, also im Fall von Volkswagen die unzulässige Abschaltvorrichtung entfernt worden ist. Kommt also ein betroffener Fahrzeughalter dem aufgrund der Nebenbestimmung durchzuführenden Rückruf nicht nach, gilt sein Fahrzeug weiterhin als nicht vorschriftsmäßig, so dass die zuständige Zulassungsbehörde nach § 5 Abs. 1 FGV tätig werden kann. (...) wird sie die Zulassung wohl zurücknehmen müssen, da sich (...) die Zulassung (...) als nachträglich rechtswidrig darstellen dürfte. Die Zuständigkeit (...) obliegt jedoch den landesrechtlich organisierten Zulassungsbehörden. Diese Fragen erlangen allerdings erst dann Relevanz, wenn erkennbar werden sollte, dass die Halter dem Rückruf von VW nicht in angemessener Zeit folgen und auch weniger eingriffsintensive Maßnahmen nicht zum Erfolg führen.“

Zu der Thematik der Folgen einer Nichtteilnahme an der Rückrufaktion für Halterinnen und Halter von Kraftfahrzeugen sagte der **Zeuge Zielke** aus, das Bundesverkehrsministerium habe zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Rückruf die betreffenden Rechtsfolgen für KFZ-Halterinnen und Halter im Blick gehabt. Dazu gehöre, dass Fahrzeughalter oder -händler neben der Verweigerung der Fahrzeugzulassung auch die Verhängung eines Bußgeldes riskieren, wenn sie das Fahrzeug nicht entsprechend der Nebenbestimmung

⁹⁶ MAT-A-KBA-2-1 (Ordner 4), Bl. 92

umrüsten lassen. Der Zeuge Zielke äußerte hierzu gegenüber dem Ausschuss: „Es kann ja nicht sein, dass wir einen amtlichen Rückruf machen, und zum Schluss gibt es dann welche, die dem amtlichen Rückruf nicht folgen in *Kenntnis dessen, dass ihr Auto nicht konform ist mit der zugrundeliegenden* Typgenehmigung. (...) Aber der, der nachher zum Schluss was erdulden muss, der nimmt in Kauf, *dass er mit einem Auto unterwegs ist, was mehr Schadstoffe ausstößt, als es tatsächlich darf. Sie können von mir überhaupt für diese Person kein Verständnis erwarten.*“⁹⁷

Diese Aussage spricht für sich: Die Bundesregierung misst mit zweierlei Maß. Während die bewussten Verursacher der hohen Schadstoffausstöße, die zugleich Profiteure des eigenen rechtswidrigen Verhaltens sind, aus Verhältnismäßigkeitserwägungen keine weiteren Konsequenzen zu befürchten haben, wird gegen die vom Hersteller Getäuschten, die in gutem Glauben an die Herstellerangaben Fahrzeuge gekauft haben, hart vorgegangen. Rücksicht auf möglicherweise stichhaltige Gründe, die für eine Nichtteilnahme an der Umrüstaktion vorgetragen werden, wie zum Beispiel die Befürchtung, dass das Fahrzeug eine geringere Leistung erbringt oder mehr Kraftstoff verbraucht, wird nicht genommen. Das Bundesverkehrsministerium hat in einem Runderlass vom 21. Dezember 2015 vorgegeben, keine Ausnahmen von der Verpflichtung zur Teilnahme an der Umrüstung zuzulassen.⁹⁸

f) Fragwürdiges Amtsverständnis und dürftige Informationspolitik des KBA

Der Präsident des KBA, Zeuge Zinke, hat vor dem Untersuchungsausschuss ausgesagt, er und das KBA haben seit Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe erhellende Momente gehabt und eine *Lernkurve* durchlaufen. Dabei sei er zu der Erkenntnis gelangt, dass sich bei der Motorentwicklung, insbesondere der Abgasnachbehandlung, große Schritte vollzogen hätten⁹⁹.

Die darin zum Ausdruck kommende Haltung ist für den Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes, der sich bzw. seine Funktion selbst als gemeinsame Klammer um alle dort ansässigen Aufgabenbereiche versteht, die gewährleiste, dass die Prozesse, die notwendig sind, damit ein geordnetes, dem Recht entsprechendes, effektives und effizientes Verwaltungsgebahren“ stattfinden¹⁰⁰ kann, äußerst bemerkenswert, wenn man bedenkt, wie das KBA mit den öffentlichen Hinweisen auf die Verwendung von rechtswidrigen Abschalt-einrichtungen umgegangen ist.

⁹⁷ öffentliches Protokoll Nr. 24 I, Bl. 67

⁹⁸ Vgl. Runderlass des BMVI vom 21.12.2015 zum Verbot der Neuzulassung MAT-A-KBA 2-1 (Ordner 4) Bl. 53 ,

⁹⁹ Öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 113

¹⁰⁰ Vgl. ebd., Bl. 102

Ein Blick auf die Homepage des KBA, auf der dem Präsidenten Zinke unter dem Reiter „Das KBA“ eine eigene Seite zukommt mit einer als PDF-Datei zum Download bereit stehenden Vita zeigt, dass sich Herr Zinke persönlich stark mit dem KBA identifiziert¹⁰¹. Er bewirbt das KBA in der Manier eines Industrieunternehmens als einen der größten Arbeitgeber im nördlichen Schleswig Holstein und „zeigt mit dem Erhalt und der Sicherung von Arbeitsplätzen“ im KBA - „gelebte Verantwortung“¹⁰². Auf der Homepage des KBA ist zu erfahren, dass im KBA „rund 900 motivierte Beschäftigte in unterschiedlichen Berufsgruppen und Laufbahnen das spürbar freundliche KBA-Binnenklima“ erzeugen und dass das KBA „mit ergonomisch gestalteten Arbeitsplätzen für eine positive Arbeitsumgebung sorgt“¹⁰³.

Während das KBA in der Manier eines industriellen Unternehmens der Region offenbar großen Wert auf die Selbstpräsentation seines Präsidenten Zinke legt, sind wichtige Fachinformationen für Halterinnen und Halter von Fahrzeugen auf der Homepage des KBA gar nicht oder nur schwer zu finden. So können zum Beispiel potentiell von dem aktuellen Abgasskandal betroffene Fahrzeughalterinnen und -halter nicht auf einfach strukturierte Weise erkennen, ob ihr Fahrzeug von einer Rückrufaktion betroffen ist. Hierzu bedarf es erst eines Anrufes der Servicehotline¹⁰⁴.

Halterinnen und - Halter suchen vergeblich Antwort auf die Frage, welche Recht und Pflichten sich in diesem Zusammenhang ergeben. Bedeutsam wäre zu erfahren, welche Folgen sich im Falle einer Nichtteilnahme an der Rückrufaktion ergeben, wo der Unterschied zwischen einem freiwilligen und einem angeordneten Rückruf liegt, welche praktischen Konsequenzen sich daraus ergeben oder auch zu der Frage, welche Folgen sich ergeben für den Fall, dass sich erhöhte CO₂ und Verbrauchswerte ergeben.

Die Informationspolitik des KBA wurde bereits im Zusammenhang mit einer Studie von dem Verbraucherzentrale Bundesverband in Auftrag gegebenen vom Center of Automotive

¹⁰¹ <http://www.kba.de/DE/DasKBA/DerPraesident/Vita.html?nn=668868>, zuletzt abgerufen am

¹⁰² http://www.kba.de/DE/DasKBA/Arbeiten_beim_KBA/arbeiten_beim_KBA_node.html

¹⁰³ Ebd.

¹⁰⁴ Der Text auf der Homepage bei der Suche nach Informationen, ob das eigene Fahrzeug von einer Rückrufaktion betroffen ist, lautet: ACHTUNG: Folgender Hinweis ist unbedingt zu beachten: Hier aufgeführte Rückrufaktionen beziehen sich auf den von Ihnen ausgewählten Fahrzeugtyp. Da die angezeigten Mängel jedoch oftmals bestimmte Ausführungen (Motorisierung, Karosserieform oder sonstige Ausstattungsmerkmale) betreffen, sind in der Regel nicht alle Fahrzeuge des Typs auch tatsächlich von der Maßnahme betroffen. Weitere Auskünfte und detaillierte Informationen zu möglichen Rückrufaktionen zu Ihrem eigenen Fahrzeug erhalten Sie unter der angegebenen Service-Telefonnummer Ihres Hersteller oder in einer Vertragswerkstatt., <https://www.kba-online.de/gpsg/jsp/gpsgAuskunft.jsp> zuletzt abgerufen am 28. April 2017

Management am 29. November 2016 veröffentlichten Studie stark kritisiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Das KBA hatte sich im Vorfeld einer Teilnahme an den hierzu durchgeführten Befragungen verweigert und bislang seine Informationspolitik nicht verbessert.

Insofern ist fraglich, wie steil die „Lernkurve“ des Präsidenten Zinke ausgefallen ist und welches Amtsverständnis der Tätigkeit des KBA zu Grunde liegt.

V. Die Automobilindustrie kann durchregieren: Einflussnahme der Automobilindustrie am Beispiel der Gesetzgebung zu RDE und WLTP

Die Koalitionsfraktionen kommen in ihrer Bewertung der Untersuchungsergebnisse zu der Einschätzung, dass die Automobilindustrie im Kontext der emissionsbezogenen Rechtssetzung auf EU-Ebene keinen relevanten Einfluss auf die Bundesregierung nehmen konnte. „Dass dabei maßgeblicher Einfluss auf die Position der Bundesregierung genommen wurde, lässt sich nach Prüfung der vom Ausschuss angeforderten Akten ausschließen¹⁰⁵.“

Dieser Einschätzung widerspricht die Linksfraktion entschieden. Die vorgelegten Akten belegen, dass im Rahmen der Verhandlungen über die RDE-Pakete die Bundesregierung Forderungen der Autolobby nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern schlichtweg übernommen hat, und in Brüssel somit als Sprachrohr der Hersteller fungierte.

Dies lässt sich u.a. deutlich im 2. RDE-Paket bei der Bestimmung der Höhe der Konformitätsfaktoren und der Implementierung der sog. Transferfunktion – ein Konzept, das entgegen der Darstellung der Koalitionsfraktionen¹⁰⁶ von der Automobilindustrie und nicht von der EU-Kommission stammt¹⁰⁷ – nachzeichnen.

Um die von den Koalitionsfraktionen vorgetragene Behauptung zu widerlegen, der Einfluss der Industrie gehe nicht über den anderer Interessengruppen hinaus, sollen im Folgenden die konkreten Formen der Einflussnahmen der Industrie detailliert illustriert werden. Da die Aktenlage für den Zeitraum der Verhandlungen über das 1. RDE-Paket am umfang-

¹⁰⁵ Entwurf Abschlussbericht 5. Untersuchungsausschuss - Dritter Teil: Bewertungen des Ausschusses, S. 65.

¹⁰⁶ Ebd. S. 58.

¹⁰⁷ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 71 von 79], Bl. 274, E-Mail des Zeugen Albus an den Zeugen Zielke, 29.07.2015, zu RDE-LEV-Arbeitsgruppensitzung, die Transferfunktion ist hier der „ACEA-Vorschlag“. Vgl. MAT-A-BMWi-2-1 [IVD4-36302-002#007-8 RDE 2015 04] Ordner 24 von 53], Bl. 85, Gesprächsvorbereitung, durch den Zeugen Bänsch erstellt, 26.08.2015, Transferfunktion ist als Forderung des VDA vermerkt.

reichsten ist, wird exemplarisch der Lobbyeinfluss auf die Positionsbestimmung der Bundesregierung hinsichtlich der Einführungszeiträume des RDE-Testverfahrens herangezogen.

1. Vorstellungen der Industrie bei der Diskussion um die Einführungszeiträume im 1. RDE-Paket

Ein wichtiger Aspekt in den Verhandlungen zum 1. RDE-Paket war das Thema der Einführungszeiträume. Schon im Juli 2014 machte die Industrie deutlich, dass ihr bei der RDE-Einführung an zeitlicher Flexibilität gelegen war¹⁰⁸. Diese Linie wurde auch im weiteren Verlauf verfolgt. So schrieb der Geschäftsführer des VDA, Dr. Ulrich Eichhorn, am 28. Oktober 2014 eine E-Mail an den Leiter der Abteilung Leitung, Politische Planung, Koordinierung im BMVI, Karl-Heinz Görrissen. Diese enthielt einen Forderungskatalog des VDA, sowie im Anhang eine ausführlichere Erläuterung, die „auch die ACEA¹⁰⁹- Position widerspiegelt¹¹⁰“. Eine der Forderungen lautete:

„5. Einführungs-Timing, das die Gegebenheiten in Entwicklung und Markt berücksichtigt: 9/2017 für neue Pkw-Typen mit erster Stufe CFs, 9/2020 mit zweiter Stufe.“¹¹¹

RDE sollte laut Anhang somit ab 09/2017 für neue Fahrzeugtypen mit einem „angepassten“ („adjusted“) Konformitätsfaktor greifen, ab 09/2020 mit dem finalen Konformitätsfaktor, und ab 09/2021 mit diesem für alle Fahrzeugtypen¹¹².

In der vorhergehenden 42. Sitzung des TCMV („Technical Committee on Motor Vehicles“ = Technischer Ausschuss für Kraftfahrzeuge) am 15. Oktober 2014 hatte lediglich Italien geäußert, dass die Einführung in zwei Stufen erfolgen solle¹¹³. Dr. Eichhorn schloss mit einer Aufforderung an das BMVI:

„Es wäre bestimmt zielführend, wenn sich Ihr Haus im kommenden TCMV (wo Sie die Federführung haben) aktiv dafür einsetzt, dass diese aus der langjährigen Erfahrung unabdingbaren messtechnischen und physikalischen Erfordernisse in die Entscheidungsfindung einfließen.“¹¹⁴

¹⁰⁸ MAT-A-VA-1/1 8 Ordner 8, Bl. 8, Discussion document TCMV 01.07.2014 - ACEA Questions to the Member States - Real Driving Emission procedure.

¹⁰⁹ ACEA: Europäischer Automobilherstellerverband

¹¹⁰ MAT-A-VA-1/1 Ordner 9, Bl. 82.

¹¹¹ Ebd.

¹¹² Ebd., Bl. 88.

¹¹³ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 64 von 79], Bl. 10 (14), Protokoll der 42. Sitzung des TCMV am 15. Oktober 2014.

¹¹⁴ MAT-A-VA-1/1 Ordner 9, Bl. 82.

In der Folge sandte Dr. Eichhorn die gleiche E-Mail an weitere Personen im BMVI und BMUB: Am 31. Oktober an Staatssekretär Bomba (BMVI)¹¹⁵, am 04. November an den Leiter der Unterabteilung LA2 (Straßenverkehr) im BMVI, Zeuge Guido Zielke¹¹⁶, und schließlich am 14. November an Gertrud Sahler und den Zeugen Oliver Eberhardt im BMUB¹¹⁷.

Die Position der Industrie (ACEA/VDA) wurde in einer internen Informationsvorlage für Staatssekretär Odenwald (BMVI) vom 09. November wie folgt wiedergegeben:

*„a) Nach der Monitoringphase sollen ab **01.09.2107** zunächst nur „**moderate**“ **Konformitätsfaktoren** gelten, die endgültigen Faktoren („volles“ RDE) erst 3 Jahre später, d. h. ab 01.09.2020/2021.*

*b) Die moderaten Konformitätsfaktoren sollen zunächst nur für neue Fahrzeugtypen gelten. Für **alle Neufahrzeuge** würde RDE damit erst ab dem **01.09.2021 verbindlich**.¹¹⁸“*

In der 43. TCMV-Sitzung am 24. November vertraten nun 7 von 18 anwesenden Mitgliedsstaaten die Einführung in zwei Stufen. Noch lehnte Deutschland dies jedoch wegen der damit verbundenen Verzögerungen ab, und erachtete die Einführungsdaten als im Rahmen des 2. Paketes zu diskutieren¹¹⁹. Beim Temperaturbereich und den Normalisierungstools wurde hingegen Spielraum gesehen, dem VDA und anderen Mitgliedsstaaten entgegenzukommen¹²⁰.

2. Eingaben der Industrie im Vorfeld der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014

Diese Haltung bestand auf der Arbeitsebene zunächst fort. So kommentierte der Zeuge Stephan Redmann, Referent im BMVI, am 02. Dezember entsprechende Vorschläge Spaniens in einer E-Mail folgendermaßen:

„Leider stellen die Vorschläge aus meiner Sicht leider keinen Schritt in Richtung eines tragfähigen Kompromisses dar:

¹¹⁵ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 3 von 5, Bl. 84.

¹¹⁶ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 64 von 79], Bl. 144.

¹¹⁷ MAT-A-VA-1/1 Ordner 9, Bl. 54.

¹¹⁸ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 43 (47).

¹¹⁹ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 64 von 79], Bl. 322 (327 f.), Protokoll der 43. Sitzung des TCMV am 24. November 2014.

¹²⁰ Ebd., Bl. 315, Position der Bundesregierung für die 43. Sitzung des Technischen Ausschuss „Kraftfahrzeuge“ (TCMV) am 24.11.2014, TOP 5 „Real Driving Emissions“, 14.11.2014.

- *Die zweistufige Einführung der Konformitätsfaktoren ist aus Sicht der Mehrheit der Mitgliedsstaaten, auch DEU, kein Thema für das 1. Verordnungspaket, sondern sollte in 2015 im Zusammenhang mit dem 2. Verordnungspaket zu RDE diskutiert werden. Die Sicherstellung der Wirksamkeit der RDE-Anforderungen ist hierbei für die Bundesregierung zwingende Voraussetzung, wenn über mögliche Flexibilisierungen diskutiert wird. Dem VDA wurde zugesagt, in diesem Zusammenhang auch frühzeitig in 2015 die Fachgespräche, u.a, zu den Luftqualitätssimulationen des VDA, fortzusetzen.¹²¹“*

Die deutsche Positionierung stieß nun auf deutliche Kritik des VDA. Geschäftsführer Dr. Eichhorn wandte sich am 11. Dezember mit einer E-Mail an Dr. Martina Hinricher, Leiterin der Zentralabteilung des BMVI:

„Sehr geehrte Frau Hinricher,

Herr Staatssekretär Bomba hat mich gebeten, Sie in dieser Sache zu informieren und um Hilfe zu bitten. Unsere Büros haben dazu in den nächsten Tagen einen Telefontermin vereinbart, in dem wir das Thema vertiefen können. Hier bereits einige Informationen vorab.

Leider hat sich die Lage im TCMV am 24.11. zum Thema RDE nicht verbessert. Trotz der vernünftigen Einwände anderer Staaten hat sich Deutschland hier ungeschickt positioniert. [...]

Noch ist die RDE-Richtlinie zu retten: Um zu einem tauglichen Verfahren zu kommen, müssen zumindest die folgenden Punkte gewährleistet sein

[...]

- *Einführung 9/2017 für neue Type und 9/2021 für alle Typen*

Es erscheint mir wichtiger denn je, dass das BMVI im TCMV am 18.12. als Federführer hier eine klare, fundierte Position vertritt.¹²²“

Diese E-Mail leitete Dr. Eichhorn wenige Minuten später auch an Staatssekretär Bomba (BMVI) weiter, und schrieb dazu:

¹²¹ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 2.

¹²² MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 27 f.

„Lieber Rainer,

leider konnten wir heute nicht telefonieren, aber „es pressiert“ hier und Deutschland ist gerade dabei sich international zu blamieren und Wirtschaft, Umwelt und Klima zu schaden.

Hier wird Deine Hilfe gebraucht!

Ruf mich gerne auf dem Handy an [...].

Viele Grüße,

Dein Uli¹²³“

Der Zeuge Redmann wies die Kritik in einer Vorlage an den Zeugen Odenwald vom 14.12.2014 zurück, die Mehrheit der Mitgliedsstaaten habe die Industrieposition im TCMV am 24. November nicht geteilt¹²⁴.

Inzwischen hatte Dr. Eichhorn sich auch an Frank Günter Wetzels, Ministerialrat im Bundeskanzleramt, gewandt:

„Dazu müsste das BMVI seine Federführung aktiver wahrnehmen. Der Vorschlag von ACEA und die Position Italiens und Spaniens sollten unterstützt werden.¹²⁵“

Ihren Höhepunkt fanden die Bemühungen des VDA schließlich am 16. Dezember 2014, als sich der Zeuge Matthias Wissmann als Verbandspräsident direkt an Minister Dobrindt wandte. In einer E-Mail richtete er sich gegen den von Deutschland bislang unterstützten Entwurf der Kommission, und warb für das von der deutschen und europäischen Autoindustrie vorgeschlagene Paket, welches *„eine Einführung von Grenzwerten in 2 Stufen“* vorsehe. Er schloss:

„Wir würden uns freuen, wenn sich das BMVI daher gegen eine kurzfristige Entscheidung im TCMV an diesem Donnerstag, den 18. Dezember 2014 ausspricht und stattdessen die Diskussion um ein realistisches Gesamtpaket eröffnet. Sie würde sich damit z.B. an die Seite Spaniens und Italiens stellen, die das ebenso für richtig halten.¹²⁶“

¹²³ MAT-A-VA-1/1 Ordner 9, Bl. 52.

¹²⁴ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 35.

¹²⁵ MAT-A-VA-1/1 Ordner 9, Bl. 54, E-Mail vom 12. Dezember 2014.

¹²⁶ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 93.

Am folgenden Tag, dem 17. Dezember, wurde diese E-Mail von einem Mitarbeiter des Zeugen Odenwald an den Zeugen Guido Zielke weitergeleitet, versehen mit der Bemerkung:

„wie in der Abteilungsleiter-Runde soeben mit Frau Horn vereinbart, übersende ich Ihnen ein Schreiben des VDA. Sie wird Ihnen über die Vorgehensweise berichten.“

3. Das deutsche Abstimmungsverhalten in der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014

Daraufhin veränderte das BMVI seine Position grundlegend. So berichtete der Zeuge Stephan Redmann aus der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014 in einer Vorlage für den Zeugen Odenwald vom selben Tag:

„Das BMVI hat sich gemäß der Weisung von Herrn Sts Odenwald vom 17.12.2014 in den Verhandlungen Italien und Spanien angeschlossen und sich insbesondere für die Notwendigkeit der Diskussion einer 2-stufigen Einführung der Konformitätsfaktoren ausgesprochen. Damit hat Deutschland die Bedenken des VDA aufgegriffen, dass der derzeit im KOM-Vorschlag vorgesehene zeitliche Vorlauf für die Automobilindustrie nicht ausreichend sein könnte. [...] (Hinweis: die von mir im TCMV vertretene Position wich von der bisher abgestimmten Position der Bundesregierung ab). [...] Der Kompromissvorschlag kommt den Anliegen der Automobilindustrie bereits deutlich entgegen.¹²⁷“

Dazu sprach sich Deutschland gegen eine kurzfristige Entscheidung in derselben Sitzung aus¹²⁸.

Als Beweggrund für die Positionsverschiebung des BMVI werden also explizit die „*Bedenken des VDA*“ genannt. Das Ergebnis der Sitzung kam dem Verband, wie Redmann schrieb, „*deutlich entgegen*“:

Die Kommission zog nach Anhörung der Mitgliedsstaaten einen Kompromissentwurf¹²⁹ in Erwägung, der unter anderem die Möglichkeit einer zweistufigen Einführung explizit in

¹²⁷ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76 f.

¹²⁸ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 331, E-Mail mit Protokollergänzung von Stephan Redmann (BMVI) an Nikolaus Steininger (EU-Kommission), 18. Dezember 2014.

¹²⁹ Dies war der vom Zeugen Redmann genannte „*Kompromissvorschlag*“.

den Erwägungsgründen erwähnte¹³⁰. Dieser sollte bis zur nächsten TCMV-Sitzung am 26. Januar 2015 vorbereitet werden¹³¹.

Welche Bedeutung im BMVI den Bedenken der Autoindustrie beigemessen wurde, macht auch ein handschriftlicher Vermerk auf der Vorlage vom 18.12.2014 deutlich, in dem es u.a. heißt:

„Bitte Schreiben an VDA (Herrn Eichhorn), in dem Ergebnis dargestellt wird.“¹³²

Wie der Inhalt der Vorlage, so spricht auch dieser Vermerk dafür, die Bemühungen des VDA als Beweggrund des Umschwenkens im BMVI zu sehen.

Dem BMUB wurde vom Verkehrsministerium jedoch gänzlich anderes kommuniziert. Nachdem es dem BMVI auf der Fachebene nicht gelungen war, das BMUB vom Kompromissvorschlag zu überzeugen¹³³, wandte sich der Zeuge Odenwald am 14.01.2015 mit einem Schreiben an den Zeugen Jochen Flasbarth, seinem Gegenpart als Staatssekretär im BMUB. Um das BMUB davon zu überzeugen, einen deutschen Positionswechsel mitzutragen, wird dieser als Folge der Mehrheitsverhältnisse im TCMV dargestellt. Diese werden zu einem äußeren Umstand, auf den jetzt reagiert werden müsse:

„In Folge des Meinungs austausches zwischen KOM und Mitgliedstaaten im TCMV am 18.12.2014 ist die Bundesregierung nun mit einer veränderten Sachlage konfrontiert.“¹³⁴

Dass sich das BMVI für Deutschland an diesem Meinungs austausch beteiligte, und zwar entgegen der bisherigen Haltung der Bundesregierung, bleibt unerwähnt. So wird Deutschland im Protokoll der 44. TCMV-Sitzung als einer der Mitgliedsstaaten genannt, aufgrund deren Einwände die Kommission den erwähnten Kompromiss erwog¹³⁵. Es entfällt also der Beitrag des BMVI zur „veränderten Sachlage“, die somit dem Zeugen Flasbarth als äußerer Sachzwang dargestellt wird.

¹³⁰ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76; MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 163 (166), Protokoll der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014.

¹³¹ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76.

¹³² Ebd.

¹³³ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 71 f., BMVI-Vermerk vom 13.01.2015.

¹³⁴ Ebd., Bl. 69.

¹³⁵ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76; MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 163 (166), Protokoll der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014.

Weiter heißt es im Schreiben des Zeugen Odenwald an den Zeugen Flasbarth:

Die bisherige Position der Bundesregierung sah die Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung von Konformitätsfaktoren nicht vor. Aus meiner Sicht erscheint es jedoch vor dem Hintergrund der europäischen Verhandlungsziele nicht zielführend, diese Position weiterhin aufrecht zu erhalten. Der von der KOM angedeutete Kompromiss scheint aktuell als einziger Vorschlag mehrheitsfähig zu sein und kann somit zudem eine zeitnahe Verabschiedung gewährleisten.¹³⁶

Wie oben bereits festgestellt, wurde vom BMVI am 18. Dezember 2014 genau diese „Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung von Konformitätsfaktoren“ bereits als deutsche Position im TCMV vertreten. Die bisherige, abgestimmte, Position der Bundesregierung wurde schon hier also vom BMVI nicht mehr aufrechterhalten. Dieser Alleingang erfolgte auf eine vom Zeugen Odenwald bereits am Vortag erteilte Weisung¹³⁷. Dieses Vorgehen wird gegenüber dem Zeugen Flasbarth weder erwähnt noch begründet. Stattdessen wird impliziert, erst durch die Verhandlungssituation in der Sitzung, als äußerer Sachzwang, habe im BMVI ein Umdenken stattgefunden. Keine Erwähnung finden ebenfalls die intensiven Bemühungen des VDA im Vorfeld.

Wie auch immer die Mehrheitsverhältnisse in der 43. TCMV-Sitzung am 24. November 2015 im Nachhinein zu bewerten sind, sie veranlassten das BMVI jedenfalls nicht zum Umschwenken. Dies geschah erst am 17. Dezember, nach dem persönlichen Einsatz von Geschäftsführer und Präsident des VDA in den Tagen zuvor.

Der Zeuge Flasbarth vom BMUB nahm die Darstellung der Sachlage durch das BMVI jedoch offenbar an. In seiner Antwort vom 20.01.2015 bezeichnete er den Kompromissvorschlag als „durch die Verhandlungssituation in Brüssel entstanden“, und erklärte sich nun bereit, ihn zu akzeptieren¹³⁸. Ein weitergehender Kompromiss sei jedoch abzulehnen¹³⁹.

Dieser Vorgang macht deutlich, dass das BMUB in Sachen RDE von den anderen Ressorts, insbesondere dem federführenden BMVI, Informationen strategisch vorenthalten wurden. Ein Beleg, dass dies auch im weiteren Verlauf der RDE-Gesetzgebung so blieb, findet sich in einer E-Mail eines Mitarbeiters der Robert Bosch GmbH vom 19. August 2015¹⁴⁰:

¹³⁶ Ebd., Bl. 70.

¹³⁷ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leistungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76, siehe oben.

¹³⁸ MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leistungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 99 f.

¹³⁹ Ebd., Bl. 100.

¹⁴⁰ MAT-A-BO-1-1 Ordner 1, Bl.

„Hintergrund (und deshalb darf Eberhardt nichts davon wissen!!!): Bundeswirtschaftsministerium und Bundesverkehrsministerium möchten anscheinend austesten, wie ernst die Industrie RDE nimmt und was wirklich passiert. Je nach Ergebnis scheint man zu einer härteren oder moderateren Haltung (gerade bei cf-Blockade) zu tendieren. Anscheinend schlagen Anfragen von weit oben u.a. aus dem Kanzleramt bei Bänisch (Wirtschaftsministerium) auf. Auch die OEM seien aktiv!!!“

Hier war es nun das BMWi, das seinen regen Austausch mit der Industrie vor dem Zeugen Dr. Eberhardt, und somit dem BMUB geheimhalten wollte. Doch nun zurück zum 1. RDE-Paket.

4. Eingaben der Industrie im Vorfeld der 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015

Die kommissioninterne Abstimmung zum Kompromissentwurf war zur 45. TCMV-Sitzung am 26. Januar 2015 noch nicht abgeschlossen, weshalb die Befassung vertagt wurde¹⁴¹. Anfang März leitete die Kommission dann die Diskussion zu ihrem Vorschlag ein, mit dem Ziel einer Abstimmung in der 46. Sitzung am 24. März¹⁴². Zur Frage der Einführungszeiträume hieß es nun in Erwägungsgrund 5:

“[...] during a first transitional period the test procedures should only be applied for monitoring purpose, while as from September 2017/18 they should be applied together with binding quantitative RDE requirements to all new type approvals/new vehicles. The final quantitative RDE requirements may be introduced in two subsequent steps.”¹⁴³

Die Möglichkeit einer zweistufigen Einführung war nun also, wie im Dezember angekündigt¹⁴⁴, explizit erwähnt, ohne jedoch weitere Vorfestlegungen zu treffen.

Zu diesem Entwurf der Kommission äußerte sich der Europäische Automobilherstellerverband (ACEA) am 11. März 2015 in einer kritischen Stellungnahme. Er forderte eindeutige Festlegungen im 1. RDE-Paket, etwa zu den dynamischen Randbedingungen, aber insbesondere auch zur zweistufigen Einführung, und den entsprechenden Einführungsdaten:

¹⁴¹ MAT-A-BMVI-2-1 Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 66 von 79, Bl. 72 (73), Protokoll der 45. Sitzung des TCMV am 26. Januar 2015.

¹⁴² Ebd., Bl. 124 f., E-Mail von Nikolaus Steininger (EU-Kommission) an die Mitgliedsstaaten vom 06. März 2015, mit Einladung zu einem Gespräch am 12. März.

¹⁴³ Ebd., Bl. 130 (131), Verordnungsentwurf der Kommission.

¹⁴⁴ MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65 von 79], Bl. 163 (166), Protokoll der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014.

“Industry asks the Member states to ensure the following RDE introduction timeline is clearly identified in a first RDE package or, at the very least, that this timeline is clearly recorded in the minutes of TCMV or in additional document that the Commission approves:

RDE step 1: [...] New Types from September 2017 and All Registrations from September 2019.

RDE step 2: [...] New Types from 5 years after the publication of the complete RDE Regulation in the Official Journal, but not earlier than January 2021.

All Registrations from one year after the New Types date.¹⁴⁵”

Beim Zeugen Stephan Redmann, lösten diese Vorstellungen „jede Menge Unverständnis“ aus, dynamische Randbedingungen und Einführungszeitplan würden im 2. Paket diskutiert¹⁴⁶.

Wie schon wenige Monate zuvor, setzte nun intensiver Druck der Autoindustrie ein. So wandte sich VDA-Geschäftsführer Dr. Eichhorn am 17. März wieder per E-Mail an Staatssekretär Bomba im BMVI, und unterstützte die Positionierung des ACEA:

„Es wäre schön, wenn Dein Haus in der nächsten Woche im TCMV für diese konstruktive Lösung eintreten könnte.¹⁴⁷“

Hinsichtlich der Einführungszeiträume wurden diese Vorstellungen im Anhang folgendermaßen zusammengefasst:

1. 2-Stufige Einführung:

- Erste Stufe 9/2017 für “new Types” und 9/2019 für „all Types” (Fokus auf Diesel)*
- Zweite Stufe 5 Jahre nach Veröffentlichung Gesetz (inkl Gasoline DI, Hybrids and N1 class II and III)¹⁴⁸*

¹⁴⁵ MAT-A-BMVI-2-1 Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE Ordner 66 von 79, Bl. 115 (116).

¹⁴⁶ Ebd., Bl. 113, E-Mail von Redmann an Eberhardt (BMUB) und Bänsch (BMW), 11. März 2015.

¹⁴⁷ MAT-A-VA-1/1 Ordner 9, Bl. 63.

¹⁴⁸ Ebd., Bl. 68.

Eine nahezu inhaltsgleiche E-Mail sandte Eichhorn wenige Minuten später auch an den Zeugen Guido Zielke, Leiter der Unterabteilung „Straßenverkehr“ im BMVI und somit Vorgesetzter des Zeugen Redmann¹⁴⁹. Er erwähnte jedoch zusätzlich ein für den 19. Mai geplantes Telefongespräch zwischen ihm und Zielke¹⁵⁰.

Am selben Tag, dem 17. März, schrieb der Zeuge Eckart von Klaeden, Leiter der Abteilung Politik und Außenbeziehungen der Daimler AG, eine E-Mail an den Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt. Herr von Klaeden übte hierin ausführliche Kritik am Kommissionsentwurf und stellte folgende Anforderungen:

„Dazu gehören die Festlegung der RDE Test-Prozedur für gasförmige Schadstoffe mit Schwerpunkt NOx, der Einführungszeiträume für Neu-Typen und Alt-Typen von M I und NI Fahrzeugen, der Einführungsphasen Step1 und Step2 mit allen notwendigen technischen Randbedingungen (statische und dynamische sog. boundary conditions) sowie der nicht zu überschreitenden Grenzwerte für Diesel NOx (sog. Konformitätsfaktoren) für den Step 1. Nach einer Monitoringphase sollten dann bis spätestens in 09/2015 auch die Konformitätsfaktoren für den Step 2 festgelegt werden.

Zur Zeit unterstützt die Bundesregierung leider noch über das federführende BMUB¹⁵¹ die Position der Kommission.

Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn die Bundesregierung ihre Haltung angesichts der vorgetragenen Argumente noch einmal überdenken würde.¹⁵²“

Referatsleiter Frank Wetzel leitete das Schreiben BKamt-intern weiter, und schlug vor, *„hier eine kurze Unterrichtung für ChefBK zu machen“¹⁵³.*

Darüber hinaus hatte Eckart von Klaeden am 19. März Termine sowohl im Bundeskanzleramt, als auch bei StS Odenwald im BMVI.¹⁵⁴

Wie schon im Dezember wandte sich VDA-Präsident Wissmann nun direkt an einen Bundesminister - an Peter Altmaier als Chef des Bundeskanzleramtes. Ebenfalls am 19. März

¹⁴⁹ Ebd., Bl. 69.

¹⁵⁰ Ebd.

¹⁵¹ Tatsächlich lag die Federführung beim BMVI.

¹⁵² MAT-A-BKAmt-2-2 Ordner 10, Bl. 28 f.

¹⁵³ Ebd., Bl. 28.

¹⁵⁴ MAT-A-BMVI-2-1 Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE Ordner 67 von 79, Bl. 23, E-Mail von Stephan Redmann an Abteilungsleiterin Horn (BMVI), 19.03.2015.

2015 schrieb er diesem um 18:26 Uhr eine E-Mail, in der er sich ebenfalls gegen den Entwurf der Kommission und für die Positionierung des ACEA aussprach¹⁵⁵. Abschließend äußerte er:

[...] Wir würden uns freuen, wenn sich das Bundeskanzleramt kurzfristig dafür einsetzt, die Diskussion um ein realistisches Gesamtpaket zu öffnen und die bisherige Position der Bundesregierung auf Basis dieser neuen Vorschläge anzupassen.¹⁵⁶

5. Ressortabstimmung zur 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015

Währenddessen hatte die Ressortabstimmung zur nächsten TCMV-Sitzung begonnen. Am 18. März verfasste der Zeuge Redmann eine Vorlage an Staatssekretär Odenwald, in der er die Zustimmung zum Kommissionsentwurf vorschlug¹⁵⁷, den er folgendermaßen beschrieb:

„Der für den TCMV am 24.03.2015 zur Abstimmung vorgelegte Verordnungsvorschlag umfasst u.a. den Kompromissvorschlag der KOM aus Dezember 2014, der die Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung der Konformitätsfaktoren in Aussicht stellt, was eine Kernforderung der Automobilindustrie darstellt. Die Konkretisierung der RDE-Anwendungstermine und möglicher Flexibilitäten für die Automobilhersteller soll aber erst im Rahmen des 2. Verordnungspaketes (Sommer 2015) diskutiert und festgelegt werden.

[...] Der KOM-Vorschlag ist nach derzeitiger Einschätzung als einziger im TCMV mehrheitsfähig.¹⁵⁸

Am nächsten Tag, dem 19. März 2015, erhielt der Zeuge Redmann einen Anruf von StS Odenwald, zu dessen nachfolgendem Termin mit Eckart von Klaeden, Vertreter der Daimler AG. Der Zeuge Redmann erläuterte ihm die bestehende Position der Bundesregierung, Odenwald *„nahm die Erläuterungen zur Kenntnis“¹⁵⁹.*

¹⁵⁵ MAT-A-VA-1/1 Ordner 9, Bl. 1.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ MAT-A-BMVI-2-1 Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE Ordner 67 von 79, Bl. 2 (4).

¹⁵⁸ Ebd., Bl. 3 f.

¹⁵⁹ MAT-A-BMVI-2-1 Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE Ordner 67 von 79, Bl. 23, E-Mail von Stephan Redmann an Abteilungsleiterin Horn (BMVI), 19.03.2015.

Um 16:49 Uhr am selben Tag eröffnete Redmann mit einer E-Mail an Kollegen in BMWi und BMUB die Ressortabstimmung¹⁶⁰. Er merkte unter anderem an, Teil des Entwurfs der Kommission sei:

„Der politische Kompromiss zur „Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung der Konformitätsfaktoren im 2. Verordnungspaket“ und „Einschränkung der Temperaturrandbedingungen in 2-Stufen“. Diesem wurde seitens der Bundesregierung bereits basierend auf der Ressortabstimmung zum TCMV am 26.01.2015 zugestimmt.“¹⁶¹

Diese „politisch wichtige Möglichkeit“ sei „als Erwägungsgrund (5) der Verordnung hinterlegt¹⁶²“. Für die Position der Bundesregierung in der Sitzung schlug Redmann vor, dem Entwurf der Kommission zuzustimmen¹⁶³, und schrieb:

Ich weise darauf hin, dass der Vorschlag aktuell noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung meiner Hausleitung steht. Aufgrund der bereits erfolgten Ressortabstimmungen und Vereinbarungen auf Sts-Ebene, gehe ich aktuell davon aus, dass dieses lediglich eine Förmlichkeit ist und keinen signifikanten Einfluss auf den Positionsvorschlag hat.

Doch nur zwei Stunden später, um 18:50 Uhr, erhielt er per E-Mail folgende handschriftliche Anweisung von Staatssekretär Odenwald, notiert auf der Vorlage vom Vortag¹⁶⁴:

- 1.) Aus meiner Sicht können in der Kürze der Zeit die Auswirkungen für die Automobilindustrie nicht überprüft werden. Für eine Entscheidung benötigt BMVI eine klare Einschätzung der Machbarkeit.*
- 2.) Die Möglichkeit der Zweistufigkeit muss eindeutig vorgesehen werden.*
- 3.) Konkrete Festlegung auf Jahreszahlen sollte wg. Anmerkung 1 nicht erfolgen.*
- 4.) O [schräg durchgestrichen] L z.K.*

StS Odenwald nennt also ausdrücklich die Belange der Autoindustrie als Begründung für seine Anweisung, von der ressortabgestimmten Position abzuweichen. Hier soll noch einmal unterstrichen werden, dass die Lobbymaßnahmen der Autoindustrie am 19. März 2015 kumulierten. Der Anweisung von StS Odenwald gingen am selben Tag voraus:

¹⁶⁰ MAT-A-BMVI-2-1 Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 67 von 79, Bl. 41.

¹⁶¹ Ebd.

¹⁶² Ebd.

¹⁶³ Ebd.

¹⁶⁴ Ebd., Bl. 15.

Das Telefongespräch von VDA-Geschäftsführer Eichhorn mit Guido Zielke (BMVI), die Gespräche von Eckart von Klaeden im Bundeskanzleramt und mit StS Odenwald selber, sowie die E-Mail des VDA-Präsidenten Wissmann an Kanzleramtschef Peter Altmaier¹⁶⁵. Zwei Tage waren die E-Mails von Eichhorn und von Klaeden an StS Bemba (BMVI) und das Bundeskanzleramt gegangen.

Die Anweisung von StS Odenwald zeigt, dass der Druck der Autoindustrie direkt Wirkung gezeigt hatte. Wie schon vor der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014 war es ihr gelungen, dass das BMVI kurzfristig die abgestimmte Position der Bundesregierung umstieß.

Stephan Redmann kommunizierte intern die Kehrtwende noch am Abend des 19. März, um 20:04 Uhr:

„Liebe Kollegen,

der Sachverhalt wurde heute nochmals intern im BMVI diskutiert. Die Kurzfristigkeit der Vorlage des offiziellen KOM-Vorschlages erschwert es leider zu einer abschließenden, klaren Einschätzung der Auswirkungen und der Machbarkeit einzelner Verordnungsaspekte zu kommen. Dieses hat das BMVI zu Änderungen seiner Position veranlasst.

Das BMVI schlägt nunmehr folgende Änderungen für die Position der Bundesregierung vor:

- *In der Verordnung soll noch keine konkrete Festlegung auf Jahreszahlen erfolgen. Konkret: die derzeit über den Artikel 10 vorgesehenen Termine (01.09.2017, 01.09.2018) sollen nicht genannt werden. Eine Festlegung der Anwendungstermine soll erst im Rahmen des 2. Verordnungspaketes erfolgen.*
- *Die aktuell in den Erwägungsgründen vorgesehene „Möglichkeit einer 2-Stufigkeit der Konformitätsfaktoren“ soll bereits in diesem Verordnungspaket konkretisiert werden. Eine 2-Stufigkeit soll bereits eindeutig vorgesehen werden.¹⁶⁶“*

Und präziserte am 20. März:

¹⁶⁵ Siehe oben.

¹⁶⁶ Ebd., Bl. 44.

„Die 2-Stufigkeit soll dadurch eindeutig vorgesehen werden, dass im Erwägungsgrund (5) die folgende Änderung vorgenommen wird: „The final quantitative RDE requirements ~~may~~ shall be introduced in two subsequent steps.“¹⁶⁷“

Der Zeuge Dr. Eberhardt vom BMUB drückte seine Verwunderung über die Positionsänderung des BMVI aus¹⁶⁸. Das BMUB äußerte rechtliche Bedenken zur Formulierung, und wünschte Alternativen als Rückfallposition, um die Abstimmung im TCMV nicht hieran scheitern zu lassen¹⁶⁹. Am 23. März einigten sich die Ressort hierauf für den Notfall¹⁷⁰, sodass die vom Zeugen Redmann vorgeschlagene Umformulierung von „*may*“ in „*shall*“ zur offiziellen Position Deutschlands und schließlich auf der 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015 wurde¹⁷¹.

6. Fazit

Es kann in keiner Weise davon die Rede sein, dass seitens der Automobilindustrie kein „maßgeblicher Einfluss auf die Position der Bundesregierung genommen wurde“. Der dargestellte Sachverhalt belegt vielmehr, dass der VDA faktisch Teil der Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung ist und dabei größeren Einfluss hat als das Umweltministerium. Es wurde beispielhaft gezeigt, wie der VDA zweimal innerhalb weniger Tage eine bereits abgestimmte Regierungsposition zu Gunsten der Automobilindustrie kippen, und durch eigene Vorstellungen ersetzen konnte. Diese enge Verbindung zwischen Industrie und der Bundesregierung, allen voran dem BMVI, steht einer wirksamen Emissionsgesetzgebung im Wege. Eine Entflechtung von Politik und Wirtschaft ist daher dringend geboten, wobei dem sog. „Drehtüreffekt“ (Wechsel von Regierungsmitgliedern zu Industrieverbänden und umgekehrt) ein Riegel vorgeschoben werden muss.

In Wechselwirkung mit diesen Gegebenheiten steht die schwache Position des BMUB in der Ressortabstimmung. Hier gab es durchaus eine kritische Haltung gegenüber der Industrie. So äußerte der Zeuge Dr. Eberhardt im Sommer 2014 zu einem vom ACEA¹⁷² beauftragten Gutachten, er halte dies für eine schäbige Initiative der Industrie, um wieder einmal ihren Verpflichtungen zu entgehen, und sähe sich jetzt eher zu härterem Umgang mit ihr

¹⁶⁷ Ebd., Bl. 47, E-Mail von Redmann an Marek Bäsch (BMW) und Oliver Eberhardt (BMUB)

¹⁶⁸ Ebd., Bl. 51, E-Mail von Oliver Eberhardt an Redmann und Bäsch, 20. März 2015.

¹⁶⁹ Ebd.

¹⁷⁰ Ebd. Bl. 89 u. 93.

¹⁷¹ Ebd. 91 f.

¹⁷² Europäischer Automobilherstellerverband

veranlasst¹⁷³. Doch wie die dargelegten Beispiele zeigen, hatten die Vorstellungen des BMUB gegen den Einfluss der Industrie auf BMVi und BMWi keine Chance. Dies hatte Folgen für die Gesetzgebung die nicht im Sinne von Umwelt und Verbrauchern waren. Vor diesem Hintergrund sollte die Federführung für Emissionsfragen generell beim Bundesumweltministerium liegen.

¹⁷³ MAT-A-AO-1-1 Ordner B (1), Bl. 110.