

# Abgasskandal

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE  
zum Untersuchungsausschuss des Bundestages  
der 18. Wahlperiode

**DIE LINKE.**  
I M B U N D E S T A G



# Inhalt

<b>I. Vorbemerkung</b>	5	Der Verzicht auf Bußgelder von der Volkswagen AG und anderen Herstellern	
<b>II. Einleitung</b>	6	war grob ermessensfehlerhaft	29
<b>III. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Fraktion DIE LINKE</b>	8	Die Bundesregierung hat Verständnis für systematisch manipulierende Hersteller und kein Verständnis gegenüber Personen, die nicht an der Umrüstaktion teilnehmen	31
Hinweise aus der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Immissionen und von europäischer Ebene	16		
Erdrückende Hinweise der Deutschen Umwelthilfe	17	Fragwürdiges Amtsverständnis und dürftige Informationspolitik des KBA	31
Kenntnisse innerhalb des KBA	18	<b>VII. Die Automobilindustrie kann durchregieren</b>	<b>33</b>
Kenntnisse im Umweltbundesamt und im Bundesumweltministerium	19	Einflussnahme der Automobilindustrie am Beispiel der Gesetzgebung zu RDE und WLTP	33
Aussagen des Zeugen Mönch	19	Wünsche der Industrie zu Einführungszeiträumen im 1. RDE-Paket	33
Aussagen des Zeugen Prof. Dr. Uwe Lahl	20	Eingaben der Industrie im Vorfeld der 44. Sitzung des TCMV	34
Würdigung der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen Dr. Eberhardt	20	Das deutsche Abstimmungsverhalten in der 44. Sitzung des TCMV	34
Würdigung der Aussagen des Zeugen Stephan Redmann	21	Eingaben der Industrie im Vorfeld der 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015	36
Fazit	23	Ressortabstimmung zur 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015	37
<b>VI. Abgasskandal bleibt ohne ausreichende Konsequenzen</b>	<b>24</b>	Fazit	38
Die so genannte Untersuchungskommission	24	<b>Einbringung Abschlussbericht durch den Ausschuss-Vorsitzenden Herbert Behrens (DIE LINKE)</b>	<b>39</b>
Der (Zwischen-) Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen«	24	<b>Glossar</b>	<b>41</b>
Offen gebliebene Fragen zu CO <sub>2</sub> /Kraftstoffverbrauch	24		
Vermeintlich strenge Maßnahmen zu VW-Fahrzeugen (Euro 5) lenken ab von der fortgesetzte Verschonung der Hersteller	26		

# **DIE LINKE.**

**I M B U N D E S T A G**

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin  
Telefon: 030/22751170, Fax: 030/22756128  
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de

V.i.S.d.P.: Ingrid Remmers

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Autoren: Herbert Behrens  
Layout/Druck: Fraktionsservice

Ausgabe: September 2018

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken  
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen  
Initiativen finden Sie unter: [www.linksfraktion.de](http://www.linksfraktion.de)**

## Liebe Leserin, lieber Leser,

als verkehrspolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag ist es eine meiner wichtigen Aufgaben, den Dieselskandal weiter aufzuklären, die notwendigen politischen Veränderungen daraus abzuleiten und für ihre Umsetzung zu kämpfen. Gleichzeitig geht es aber auch um Wegweisungen für die Autoindustrie und den Mobilitätssektor insgesamt. Klimaerhitzung, Ressourcenknappheit, Staus, Forderungen nach mehr Platz für den Fuß- und Radverkehr sind nur einige wichtige Zeichen dafür, dass wir eine andere Art der Mobilität und damit auch eine vollkommen veränderte Autoindustrie brauchen. Die Transformation des Verkehrssektors und damit auch die Transformation der Autoindustrie stehen auf der Tagesordnung.

Durch den engagierten Vorsitz von Herbert Behrens und den unermüdlichen Einsatz seiner Mitarbeiter\*innen konnten im parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum Abgasskandal bereits viele bedeutende Fragen bezüglich der Entstehung dieses Skandals beantwortet werden. Das abgegebene Sondervotum der Bundestagsfraktion von DIE LINKE. enthält wesentliche politische Forderungen, die sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ergeben.

Eine wichtige Maßnahme zum Gesundheitsschutz und als Ausgleichsmaßnahme für betrogene Autokäufer\*innen ist die technische Nachrüstung von Dieselautos. Die Fraktion DIE LINKE. hat einen entsprechenden Antrag in den Bundestag eingebracht, mit dem wir die Autoindustrie gesetzlich verpflichten wollen, die technische Nachrüstung auf eigene Kosten durchzuführen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/1360).

Wie der Vergleich zwischen dem Umgang mit betrogenen VW-Kundinnen und Kunden in den USA und in Deutschland zeigt, ist es mit den Verbraucherrechten in Deutschland nicht gut gestellt. In den USA gab es Rücknahmen der Autos und Entschädigungen. In Deutschland versucht VW, möglichst alle Ansprüche gerichtlich abzuwehren, dabei tatkräftig unterstützt von der Bundesregierung als deren Erfüllungsgehilfe. Die Fraktion DIE LINKE. im Bundestag setzt sich dafür ein, grundsätzlich die Rechte von Verbraucher\*innen zu stärken, auch um den betrogenen Kund\*innen von VW zu ihrem Recht zu verhelfen.

Es ist aus meiner Sicht skandalös, dass bisher keine gesetzlich vorgesehenen Sanktionen in Form von Bußgeldern in Höhe von bis zu 5.000 Euro pro Fahrzeug verhängt wurden. Dies würde Einnahmen von 14 Milliarden Euro für den Staat bedeuten, die für die Verkehrswende dringend erforderlich wären. Diese Ungleichbehandlung, jeder Ladendieb wird angeklagt, die Autoindustrie lässt man laufen, stellt die Legitimation des Rechtsstaates in Frage. Die EU-Kommission hat deswegen konsequenterweise ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.



Wir wollen die Kumpanei zwischen Autoindustrie, Bundesverwaltung und Politik beenden. Deswegen muss die Zuständigkeiten für die Zulassung und die Überwachung der Fahrzeuge getrennt werden.

Der Skandal hat sich aber immer mehr ausgeweitet. Alle großen deutschen Hersteller BMW, Daimler und VW, aber auch ausländische Hersteller wie Fiat, Renault und Peugeot haben illegale Abschaltvorrichtungen in Fahrzeugen verwendet. Die deutschen Hersteller haben sich darüber in einem Kartell verständigt, die EU-Kommission ermittelt. Hier stellen sich viele Fragen: Wie konnten die Kartellabsprachen jahrelang unentdeckt bleiben? Wie ist ein solches Kartell in Zukunft zu verhindern? Dieser Teil des Skandals ist noch nicht ausreichend aufgeklärt und bedarf auch dringend einer politischen Antwort.

Sie sehen: Es bleibt noch viel zu tun. DIE LINKE. packt es an.

Ingrid Remmers,  
Verkehrspolitische Sprecherin der Fraktion DIE LINKE. im  
Bundestag

Berlin, September 2018

## Liebe Leserin, lieber Leser!

Ist der Abgasbetrug in der deutschen Automobilindustrie und der Umgang der Bundesregierung mit diesem Skandal aufgeklärt? Hat die Bundesregierung Schlussfolgerungen gezogen, um die Betroffenen zu ihrem Recht zu verhelfen, um Menschen und ihre natürliche Umwelt in der Zukunft vor dem Machtmissbrauch großer Konzerne zu schützen?

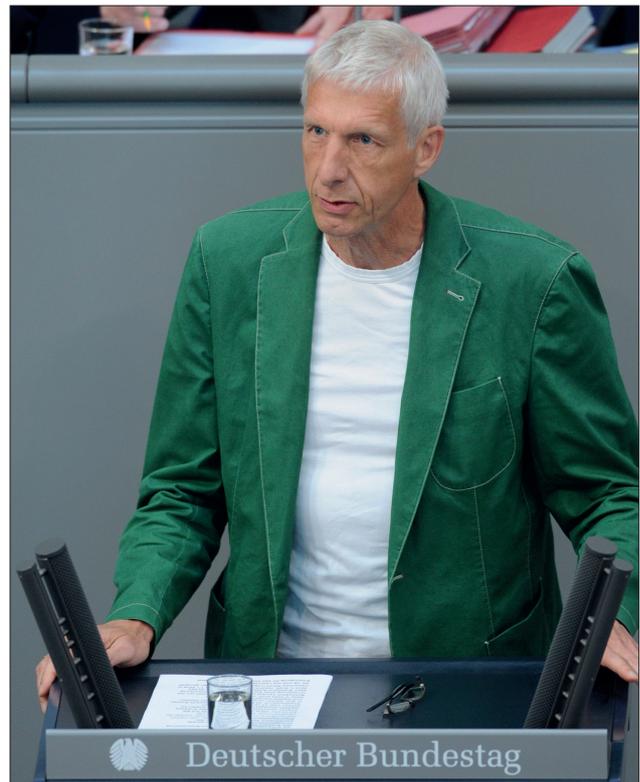
Am Ende der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, mehr als ein Vierteljahr nach der Abschlussdebatte<sup>1</sup> im Deutschen Bundestag stelle ich fest: Die Kumpagnei zwischen Konzernen und Kabinett ist nicht beendet. Nicht die Verursacher werden zur Kasse gebeten, um die finanziellen Folgen für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu bewältigen, sondern die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Dieselfahrzeuge mit unerlaubt hohen gesundheitsgefährdenden Abgaswerten fahren weiterhin auf den Straßen. Die CDU/CSU-SPD-Koalition kuscht vor der mächtigen Autolobby.

Doch auch wenn es nicht sofort zu einem grundlegenden Politikwechsel kommt, so hat die Arbeit des Untersuchungsausschusses wichtige Erkenntnisse zutage gefördert. Es wurden Mängel in der Arbeit der Genehmigungsbehörde Kraftfahrtbundesamt (KBA) aufgedeckt, die engen Beziehungen zwischen Konzernchefs und Bundeskabinett wurden mit Zahlen und Daten belegt.

Die Linksfraktion im Deutschen Bundestag bewertet die Erkenntnisse des 5. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses grundlegend anders als die Große Koalition. Darum ist dieses Sondervotum nötig gewesen, das wir hier noch einmal gesondert präsentieren.

Wir geben Handlungsempfehlungen für die Politik. Wir stellen Forderungen auf, die an künftige Bundesregierungen zu richten sein werden. Denn: Die Menschen verlangen eine sauberere Umwelt, sie verlangen Schutz vor Machtmissbrauch, sie fordern Möglichkeiten, den ihnen entstandenen materiellen Schaden einzufordern zu können. Die Umsetzung unserer Empfehlungen in diesem Sondervotum bietet die Chance dazu.

Zu empfehlen ist aber auch die Dokumentation der Arbeit des Untersuchungsausschusses auf der Homepage des Deutschen Bundestages<sup>2</sup> und der dort abgelegte Gesamtbericht des Ausschusses<sup>3</sup>.



»Der Skandal ist nicht beendet, leider. Wir sehen es am Beispiel der hohen CO<sub>2</sub>-Überschreitungen, die immer noch gemessen werden. Der Skandal ist nicht beendet, weil sich der Verkehrsminister weigert, wirklich umfassende Abgasmessungen vorzunehmen, weil er sich weigert, Verbraucherrechte zu stärken. Es gibt also noch viel zu tun«, sagte ich in der Debatte des Deutschen Bundestages am 30. Juni 2017<sup>4</sup>.

Ich empfehle deshalb ein aufmerksames Studium des Sondervotums und auch der anderen Dokumente der monatelangen Arbeit. Und ich möchte hier noch einmal die enorme Arbeitsleistung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würdigen, die mir die Arbeit als Vorsitzender des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses und als Obmann der Linksfraktion im Ausschuss möglich gemacht haben.

A handwritten signature in black ink that reads "Herbert Behrens".

Herbert Behrens  
Vorsitzender des 5. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 18. Wahlperiode

Berlin, im Oktober 2017

<sup>1</sup> <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw26-de-ua-abgas-bericht/511732>

<sup>2</sup> <https://www.bundestag.de/service/suche?suchbegriff=5.+Untersuchungsausschuss>

<sup>3</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/129/1812900.pdf>

<sup>4</sup> Der vollständige Text ist auf Seite 40 zu lesen.

# **I. Vorbemerkung**

Der 5. Parlamentarische Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages hat einen gemeinsamen Bericht erarbeitet. Die Fraktion DIE LINKE hält die daraus von den Koalitionsfraktionen abgeleiteten Bewertungen und Schlussfolgerungen – von einigen Details abgesehen – für unzutreffend. Daher hat sie eine eigene Bewertung erarbeitet.

## II. Einleitung

Der Abschlussbericht des 5. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses dokumentiert, dass die achtmonatige Aufklärungsarbeit dieses Kontroll- und Aufklärungsgremiums notwendig, richtig und wichtig war. Zugleich ist klar, dass das Versagen der Bundesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden im Abgasskandal nicht abschließend ausgeleuchtet werden konnte. So belegt der erst aus den Akten nachvollziehbare Umgang mit Parlamentarischen Anfragen, dass die Bundesregierung ihr vorliegende Hinweise auf Manipulationen verschwiegen hat. Es ist deshalb notwendig, der Bundesregierung genau »auf die Finger zu schauen« und Missstände bei der Überwachung der Automobilhersteller öffentlich zu machen.

### Ausmaß des Abgasskandals aufgedeckt

Die Öffentlichkeit erfuhr am 18. September 2015 erstmals von den Manipulationsvorwürfen gegen den VW-Konzern. Die politisch gedeckten Praktiken der Automobilhersteller wurden in der Zeit danach zunächst sehr uneinheitlich dargestellt. In der öffentlichen Berichterstattung war in der Anfangszeit von VW-Skandal und Dieseldgate die Rede. Mitgliedern des Untersuchungsausschusses ist es zu verdanken, dass viele weitere Aspekte dieses größten Industrieskandals der vergangenen Jahrzehnte zumindest angerissen wurden und es gelungen ist, das gesamte Problemfeld systematisch zu beackern. Das spiegelt sich auch darin wider, dass sich in den Medien der umfassende Begriff Abgasskandal durchgesetzt hat. Dies ist bemerkenswert, weil alle vorgeladenen Zeugen der Bundesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden einschließlich der Bundeskanzlerin versuchten, die Folgen der Manipulationen für den Gesundheitsschutz, die Verbraucherinnen und Verbraucher und die öffentlichen Haushalte zu bagatelisieren.

So vertrat Bundeskanzlerin **Dr. Angela Merkel** gegenüber dem Ausschuss die Auffassung, es handle sich ein spezifisches »VW-Problem.«<sup>5</sup> Tatsächlich aber stellte sich heraus, dass die Vorwürfe gegen die Volkswagen AG lediglich der Auftakt waren für weitere Enthüllungen über den systematischen Einsatz von Abschalteinrichtungen bei der Abgasreinigung in der gesamten Automobilindustrie. Der Diesel, der jahrelang mit dem Slogan »So sauber wie ein Benziner« wegen seines niedrigeren Kohlendioxidausstoßes als umweltfreundlichster Antrieb beworben worden war, ist entzaubert. Niemand kann heute noch bestreiten, dass die extrem hohen Realemissionen von Dieselfahrzeugen der Hauptgrund dafür sind, dass in vielen deutschen Städten die Grenzwerte der Luftreinhaltungsrichtlinie überschritten werden. Jährlich sterben aus diesem Grund 10.000 Menschen vorzeitig, die Gesundheit einer noch weitaus größeren Zahl von Menschen ist stark belastet.

Ohne die Aufklärungsarbeit des Ausschusses wäre es nicht möglich gewesen, den öffentlichen Druck auf Industrie und Bundesregierung über Monate hinweg aufrecht zu erhalten. Dass jetzt ernsthafte politische Debatten über wirksame, herstellerfinanzierte Nachrüstaktionen und die Sperrung von Innenstädten für »emissionsstarke« Dieselfahrzeuge geführt werden, war vor Einsetzung des Untersuchungsausschusses noch undenkbar.

### Strukturelle Defizite offengelegt

Aufgedeckt wurde der Betrug durch eine US-amerikanische Überwachungsbehörde. Dabei wussten auch die Bundesregierung und das ihr nachgeordnete KBA über die Existenz von Abschaltvorrichtungen bei Dieselfahrzeugen Bescheid, wie der Untersuchungsausschuss ans Licht gebracht hat. Strukturelle Defizite bei der behördlichen Aufsicht über die Automobilindustrie wurden nicht nur zugelassen, sondern es existierte nachweislich eine Kultur des Wegschauens. Zahlreiche Diesel-Typen hätten bei konsequenter Prüfung nie eine Genehmigung erhalten dürfen, erteilte Typgenehmigungen hätten bei einer effektiven Feldüberwachung widerrufen werden müssen.

### Komplizenschaft zwischen Politik und Industrie belegt

Durch parlamentarische Anfragen konnten bereits Indizien für Einflussnahmen der Automobilindustrie auf Ministerien und Behörden zusammengetragen werden. Doch erst der Untersuchungsausschuss sorgte für handfeste Belege, dass die Autolobby selbst bereits ressortabgestimmte Positionen der Bundesregierung durch eigene Formulierungen ersetzen kann. Auch der Abschlussbericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« des Verkehrsministeriums wurde maßgeblich von der Industrie verfasst. Dass diese Komplizenschaft bis heute Bestand hat, zeigt sich nicht nur daran, dass es immer noch keine harten Sanktionen gibt. Auch ist die Autoindustrie nach wie vor nicht verpflichtet, alle Diesel-Pkw mit deutlich überhöhten Emissionen umzurüsten. Darüber hinaus fehlen staatliche Maßnahmen, mit denen sich Manipulationen nachweisen lassen. Die personellen Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft haben sich sogar noch weiter intensiviert. So engagierte die Bundeskanzlerin beispielsweise den Opel-Lobbyisten Joachim Koschnicke<sup>6</sup> als PR- und Wahlkampfberater, obwohl auch Opel in den Abgasskandal verwickelt ist.

<sup>5</sup> öffentliches Protokoll Nr. 28 I, Bl. 33

<sup>6</sup> <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-holt-joachim-koschnicke-als-wahlkampfstrategen-a-1139634.html>, zuletzt abgerufen am 2. Mai 2017

## **Grundlage für weitere Untersuchungen geschaffen**

Viele Komplexe konnte der Abgasskandal-Untersuchungsausschuss aufgrund der knappen Zeit nur anreißen. In einigen Fällen konnte er Zeugen wichtige Fragen nicht stellen, weil Akten zum Zeitpunkt ihrer Aussagen

noch nicht vorlagen oder zu spät geliefert wurden. Auch war es aus Zeitgründen nicht möglich, Zeugen ein weiteres Mal vorzuladen, wenn ihre Aussagen im Widerspruch zu anderen standen, sie sich in Widersprüche verstrickt oder wichtige Tatsachen verschwiegen hatten. Deshalb sollte die Arbeit des Untersuchungsausschusses in der 19. Wahlperiode fortgeführt werden.

### III. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Fraktion DIE LINKE

#### **Die Bundesregierung wusste Bescheid über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen**

Der Bundesregierung war bereits im Sommer 2007 bekannt, dass die Stickstoffdioxid-Emissionen von Dieselfahrzeugen auf der Straße die Grenzwerte auf dem Rollenprüfstand um ein Vielfaches überschritten. Auch war ihr klar, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Realbetrieb deutlich höher lagen als von den Herstellern angegeben.

Sowohl der Bundesregierung als auch deren nachgeordneten Behörden KBA und UBA lagen lange vor Herbst 2015 belastbare Hinweise und zum Teil Kenntnisse über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen oder vergleichbaren Strategien vor. In jedem Fall ging es darum, dass die Emissionsminderungssysteme nur innerhalb der Prüfverfahren wirksam waren, die der NEFZ vorschrieb. Dies wurde sogar explizit als mögliche (Mit-)Ursache in Betracht gezogen, warum es zu Grenzwertüberschreitungen bei den zulässigen Luftbelastungen kam.

Dem Ausschuss liegen Hinweise vor, dass nicht nur bei Diesel-, sondern auch bei Benzinfahrzeugen sowie anderen Schadstoffemissionen wie z.B. Rußpartikel und CO<sub>2</sub> manipuliert wurde.

Aufgrund der knappen Zeit und der Tatsache, dass im Rahmen des Abgasskandals zunächst nur Manipulationen der Stickstoffdioxidemissionen (NO<sub>x</sub>-Emissionen) im Fokus standen, konnte diesen Fragen nicht vertieft nachgegangen werden.

#### **Organisierte Verantwortungslosigkeit des KBA und des Bundesverkehrsministeriums**

Trotz deutlicher Hinweise und Kenntnisse haben weder das zuständige KBA noch das Bundesverkehrsministerium Schritte zur Aufklärung eingeleitet.

Die Bundesregierung hat nach dem 18. September 2015 die Kritik geäußert, die staatlichen Regelungen zu Abschaltvorrichtungen und deren Erkennung seien zu unklar gefasst. Deshalb sei es nicht möglich gewesen, gegen die Verwendung von Abschaltvorrichtung einzuschreiten. Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Die aktuelle Anwendung von Testverfahren außerhalb des normierten Prüfzyklus durch die »Untersuchungskommission Volkswagen« zeigt, dass es einen behördlichen Spielraum gibt, Fahrzeuge auf Verstöße gegen das Verbot von Abschaltvorrichtungen zu prüfen. Diese Praxis widerlegt die von der Bundesregierung reklamierten Regelungsdefizite, dass Prüfungen auf Basis des seit 2007 geltenden Rechts nicht zulässig gewesen wären. Somit stellt sich der Verweis auf Unklarheiten im Regelwerk als reine Schutzbehauptung dar. Darüber hinaus ist die Einlassung der Bundesregierung, sich bis zum Abgasskandal angeblich nicht näher mit den Vorschriften zu Abschaltvorrichtungen befasst zu haben, ein politisches Armutszeugnis.

Das Bundesverkehrsministerium hat seine Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber dem KBA nicht ausreichend wahrgenommen. Im Untersuchungsausschuss wurden Struktur, Organisation und das Amtsverständnis der Behörde offengelegt. Dabei stellte sich heraus, dass das KBA bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben weitestgehend sich selbst überlassen war. Außerdem fehlten ihm die Ressourcen und nötigen Fachkompetenzen, um effektiv Rechtsverstöße durch Hersteller erkennen und verfolgen zu können.

#### **Die Bundesregierung hat »Green-Washing«-Methoden der Hersteller geduldet – zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie des Staatshaushalts**

Wider besseren Wissens duldet die Bundesregierung, dass die Hersteller Dieselfahrzeuge als besonders umweltfreundlich anpriesen. Trotz entsprechender Forderungen von Verbraucherschutz- und Umweltverbänden ergriff sie keinerlei Initiative, um dieses »Green-Washing« in der Werbung zu unterbinden. Statt dafür zu sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über die realen Emissionen von Fahrzeugen aufgeklärt wurden, unterstützte die Bundesregierung den Kauf von Euro-5- und Euro-6-Fahrzeugen als »besondere schadstoffarme Fahrzeuge«.

Dies geschah in Kenntnis der hohen NO<sub>x</sub>-Realemissionen und trotz der Hinweise, dass die Autoindustrie möglicherweise unzulässige Abschaltstrategien einsetzte. Dem Staat sind durch falsche Angaben der Hersteller Steuerausfälle in Milliardenhöhe entstanden, auch weil der reale CO<sub>2</sub>-Ausstoß viel höher liegt als die Typenprüfwerte. Dies belegt eine Studie des Forums Ökologisch-soziale Marktwirtschaft vom November 2016.<sup>7</sup> Obwohl mit Bekanntwerden des Abgasskandals Korrekturmaßnahmen möglich gewesen wären, unternahm die Bundesregierung nichts. Selbst bei ihrer Entscheidung, auf Bußgelder von den Herstellern zu verzichten, sah die Bundesregierung keinen Anlass, die daraus resultierenden Steuerausfälle zu berücksichtigen.

#### **Trotz Skandal ging es weiter so wie bisher**

Auch nachdem der systematische Abgasbetrug bekannt war, unterblieb die vom Bundesverkehrsminister angekündigte lückenlose Aufklärung. Gleiches gilt für effektive Maßnahmen, um die realen Emissionen aller Bestandsfahrzeuge zu reduzieren. Die im Untersuchungsausschuss gewonnenen Erkenntnisse belegen: Die Bundesregierung setzt alles daran, die Hersteller aus ihrer Verantwortung zu entlassen, die Vorschriften zur Luftreinhaltung einzuhalten, die dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung dienen.

<sup>7</sup> 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

Lediglich gegenüber der Volkswagen AG, die auf Druck der US-amerikanischen Umweltbehörde CARB Manipulationen öffentlich eingestehen musste, hat das KBA für Euro-5-Fahrzeuge verwaltungsrechtliche Maßnahmen angeordnet. Nach derzeitigen Erkenntnissen überwacht das KBA deren Einhaltung jedoch nur halbherzig und verzichtet gegenüber anderen Herstellern sogar ganz auf vergleichbare Maßnahmen, obwohl auch sie rechtswidrige Abschaltvorrichtungen einsetzen. Auch hier Maßnahmen anzuordnen wäre dringend geboten. Zwar haben Hersteller freiwillige Selbstverpflichtungen angekündigt. Damit aber lässt sich nicht sicherstellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern keine Nachteile entstehen.

Dass Hersteller, die rechtswidrig die Abgasreinigung herunterfahren, kein Bußgeld zahlen müssen, ist ein grober Ermessensfehler. Obwohl es Vorschriften gibt, die den Einsatz von Abschaltvorrichtungen verbieten und mehrere Hersteller die Voraussetzungen für Sanktionen erfüllen, verzichtet die Bundesregierung auf dieses Mittel – 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 erzielen konnten, weil sie rechtswidrig Abschaltvorrichtungen eingesetzt haben. Ohne die Manipulationen hätten sie ihre Produkte entweder nicht auf den Markt bringen können oder wirtschaftlich aufwändigere Technologien einsetzen müssen, die ihre Gewinne geschmälert hätten.

Dieser Umgang ignoriert die jahrelangen Belastungen für die Allgemeinheit und übergeht die Tatsache, dass die Hersteller Unrecht begangen haben. Es reicht deshalb nicht, wenn die Hersteller endlich einen rechtmäßigen Zustand herstellen. Das sollte ebenso selbstverständlich sein wie Sanktionen, nachdem Umweltvorschriften systematisch umgangen wurden. Statt die Autohersteller zur Verantwortung zu ziehen, werden nun den ohnehin betrogenen Fahrzeughalterinnen und -haltern Strafen angedroht, sollten sie mit ihren Autos nicht an den Umrüstaktionen teilnehmen.<sup>8</sup> Ihnen wird nicht nur der Entzug der Fahrzeugzulassung angedroht, sondern auch die Verhängung eines Bußgeldes. Selbst wenn jemand aufgrund einer Behinderung nicht auf ein speziell umgebautes Fahrzeug verzichten kann, soll es keine Ausnahme geben. Die Bundesregierung misst mit zweierlei Maß – zu Lasten der ohnehin Betrogenen und zugunsten der Automobilindustrie.

## **Die Automobilindustrie nimmt massiv Einfluss auf Bundesregierung und Behörden**

Aus zahlreichen Anfragen der Fraktion DIE LINKE geht hervor, dass die Automobilindustrie einen privilegierten Zugang zum politischen Spitzenpersonal hat. Während die Industrie sogar im Kanzleramt zahlreiche Gespräche führen kann, haben Umweltverbände und Verbraucherschutzorganisationen kaum die Chance, ihre Belange auf Ministerialebene vorzubringen. 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. Faktisch werden wesentliche Inhalte von der Industrie vorgegeben und von der Bundesregierung 1:1 umgesetzt. Sowohl bei der Abschaffung der Endrohrmessung als auch bei den Verhandlungen zu den Realemissionen im normalen Fahrbetrieb war deutlich zu erkennen, wie »erfolgreich« die Hersteller Einfluss auf die Bundesregierung ausüben. Dabei gelingt es ihnen, zielgerichtet Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zugunsten eigener wirtschaftlicher Interessen in den Hintergrund zu drängen.

## **Fragen zu CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kraftstoffverbrauch sind ungeklärt**

Der Ausschuss konnte nicht abschließend klären, ob die Bundesregierung und das KBA die nötigen Konsequenzen ziehen aus den CO<sub>2</sub>-Messungen der Untersuchungskommission. Die hatte starke Differenzen zwischen Herstellerangaben und realen Emissionen festgestellt. Auch dem im November veröffentlichten Vorwurf der CARB, dass bei bestimmten Fahrzeugen auch Manipulationen bezüglich der CO<sub>2</sub>-Werte vorgenommen wurden, konnte nicht nachgegangen werden.

Dass sich die Bundesregierung mit der Veröffentlichung von Ergebnissen zu CO<sub>2</sub>-Emissionen zurückhält, belastet Klima und Staatshaushalt und geht vor dem Hintergrund von Verjährungsfristen zu Lasten von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Die Automobilhersteller dagegen profitieren von der Verzögerung.

Dass unter diesen Aspekten als mindestens grob fahrlässig zu bewertende Zögern der Bundesregierung ist nichts Neues. Seit einer Feldüberwachungsstudie aus dem Jahr 2011 ist der Bundesregierung bekannt, dass die von den Herstellern bei den Zulassungsverfahren angegebenen CO<sub>2</sub>-Werte in vielen Fällen überschritten werden. Doch es gibt keine politischen Maßnahmen, um die Ursachen zu ergründen oder die Hersteller zu einer Korrektur ihrer Angaben zu verpflichten.

<sup>8</sup> So z.B. der Zeuge Ziele (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!«

## IV. 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.

### Verpflichtenden Umrüstungen anordnen

Bisher wurden keine konkreten Maßnahmen von Herstellern verlangt, in deren Autos der Einsatz unzulässiger Abschaltvorrichtung festgestellt wurde; einzige Ausnahme sind Euro-5-Fahrzeuge der Volkswagen AG. Doch nur Vorschriften könnten sicherstellen, dass sich das Emissionsverhalten oder die Leistung der Fahrzeuge nicht verschlechtern. Die auf freiwilliger Basis von einigen Herstellern angebotenen Maßnahmen garantieren das hingegen nicht. Auch die Verjährung von diesbezüglichen Ansprüchen ließe sich nur so verhindern. Darüber hinaus sind Anordnungen die verwaltungsrechtliche Voraussetzung, um Steuern neu festsetzen und Sanktionen verhängen zu können.

Sind die Abschaltvorrichtungen rechtswidrig oder besteht ein entsprechender Verdacht, so wie es Zeugen im Untersuchungsausschuss dargestellt haben, muss eine entsprechende Feststellung in einem Bescheid getroffen werden. So wie beim Vorgehen des KBA gegenüber der Volkswagen AG sind außerdem 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

Von Seiten der EU ist ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland anhängig, weil gegen Vorschriften zur Luftreinhaltung verstoßen wurde. Die Deutsche Umwelthilfe hat erfolgreich gegen unzulängliche Luftreinhaltepläne von Kommunen geklagt. Das alles belegt eindrücklich die Dringlichkeit von 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 Menschen und Umwelt durch Fahrzeuge so wenig wie technisch möglich belastet werden. Weil das im Interesse aller liegt, darf die Bundesregierung die Länder damit nicht allein lassen. Sie und ggf. der Gesetzgeber muss die notwendigen Voraussetzungen schaffen, um den Ländern Rechtssicherheit zu verschaffen.

Eine Blaue Plakette, die an die Genehmigung der Fahrzeuge für die Emissionsklasse EURO 6 gekoppelt wird, ist wenig zielführend, wenn die Modelle im Alltagsbetrieb ein Vielfaches der offiziellen Werte an Abgasen ausstoßen. Das betrifft sowohl Euro-6-Fahrzeuge als

auch ältere Emissionsklassen. Eine Blaue Plakette muss deshalb an die Einhaltung der Grenzwerte im Alltagsbetrieb gekoppelt sein, eventuell mit einer gewissen Toleranzmarge. Die Sachverständigen im Untersuchungsausschuss »Abgasskandal« haben einstimmig ausgesagt, dass es der Stand der Technik hergibt, die Grenzwerte durch eine Umrüstung einzuhalten.

### Beweislast umkehren

Wie der Abgasskandal gezeigt hat, lassen sich Abschaltvorrichtungen und vergleichbare Strategien nicht ohne hohen Aufwand nachweisen. Die Hersteller legen hier eine hohe »Kreativität« an den Tag. Angesichts des sich rasant entwickelnden technologischen Fortschritts liegen sie immer um »eine Naselänge 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 technisch plausibel gegenüber der Genehmigungsbehörde darlegen, besteht die Vermutung, dass die Grenzwerte nicht eingehalten werden bzw. Abschaltvorrichtungen verbaut wurden. Eine Beweislastumkehrregelung erscheint vor dem Hintergrund, dass Hersteller bereits nach derzeitiger Rechtslage die Wirkungsweise des Emissionsminderungssystems zu belegen haben, eher deklaratorisch. Gleichwohl ist sie notwendig, um einer Wiederholung des Abgasskandals entgegenzuwirken.

### Hinweisen entschlossen nachgehen

Der Abgasskandal hat gezeigt, dass das KBA keine geordnete Verfahrensweise hat, um Hinweisen auf Abschaltvorrichtungen nachzugehen – egal ob sie von den Herstellern selbst oder von Dritten stammen. Um sicherzustellen, dass das KBA künftig frühzeitig die rechtlich zulässigen und gebotenen Maßnahmen ergreift und das Aufsicht führende Verkehrsministerium einbezieht, muss der Amtsermittlungsgrundsatz konkretisiert werden.

Das KBA sollte verpflichtet werden, dem Bundesverkehrsministerium unverzüglich schriftlich zu melden, wenn es einen Hinweis auf Manipulationen an Fahrzeugen bekommen hat oder sich ein entsprechender Verdacht ergibt. Das KBA muss in einem solchen Fall das Verkehrsministerium um unverzügliche Stellungnahme bitten und sowohl das Bundesumweltministerium als auch das Umweltbundesamt benachrichtigen. Danach sind alle gebotenen und zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Wahrheitsgehalt der Hinweise herauszufinden. Der Hinweisgeber bekommt eine Mitteilung, ob dem Verdacht nachgegangen wird – und wenn nicht, warum nicht.

Im Untersuchungsausschuss sind Defizite bei der Aufsicht des KBA deutlich geworden. Das Bundesverkehrsministerium muss künftig durch geeignete Maßnahmen

sicherstellen, dass das KBA Rechtsvorschriften rechtskonform auslegt und anwendet; dies gilt es effektiv und regelmäßig zu überprüfen.

### **Aufgaben des KBA klarstellen**

Das Aufsichtsziel für das KBA muss klargestellt und ergänzt werden. Dabei ist zwingend zu berücksichtigen, dass es bei Typenzulassungen nicht nur um die Interessen der Automobilhersteller gehen kann. Ebenso einzubeziehen sind gesamtgesellschaftliche Belange wie zum Beispiel Fragen des Verbraucherschutzes, der Steuerfestsetzung und der Gesundheit. Im Ausschuss hat sich gezeigt, dass die Wahrung dieser Interessen nicht zu den Kernkompetenzen des KBA zählt. Das KBA muss künftig so aufgestellt sein, dass es Ansprechpartner für Verbraucherinnen und Verbraucher ist, die im Zusammenhang mit der Typenzulassung Fragen haben. Darüber hinaus hat das KBA sicherzustellen, dass Rückrufe und sonstige verbraucherrelevante Informationen gut zugänglich, verständlich, umfassend und barrierefrei zu erlangen sind. Konkrete Vorschläge dazu hat das am 29. November 2016 veröffentlichte Gutachten des CAM gemacht, das der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) in Auftrag gegeben hatte.<sup>9</sup> Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist das KBA entsprechend auszustatten.

### **Expertise anderer Ressorts hinzuziehen**

Das Gesetz räumt dem KBA bei der Ausübung seiner Arbeit Ermessensspielräume ein. Um sicherzugehen, dass es dabei gesamtgesellschaftliche Belange wie Steuerfestsetzung, Verbraucherinteressen oder Gesundheits- und Klimaschutz in ausreichendem Maße berücksichtigt, muss das KBA verpflichtet werden, Stellungnahmen bei den zuständigen Ressorts der Bundesregierung bzw. deren nachgeordneten Behörden einzuholen. Diese 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 1990er-Jahre der flächendeckende Einsatz von Abschaltvorrichtungen im Schwerlastverkehr nachgewiesen wurde, sind die von den Herstellern eingesetzten Schaltstrategien reglementiert. Die Drosselung der Abgasnachbehandlungssysteme von Diesel-Pkw oberhalb der 10-Grad-Celsius-Marke ist bei Lkw explizit verboten. Das heißt: Hilfskonstruktionen zur Legitimierung des Abgasbetruges wie das von der Automobilindustrie erfundene »Thermofenster« wären ausgeschlossen, wenn die strengeren Vorgaben für Lkw auf Pkw übertragen würden. Um legale und unzulässige Software voneinander abzugrenzen, sind konkrete Vorgaben für Schaltstrategien notwendig. Dagegen eröffnet der Vorschlag der Bundesregierung, einen »Stand der Technik«

vorzuschreiben, großen Interpretationsspielraum. Er ist daher vollkommen ungeeignet, bestehende Schlupflöcher wirksam zu schließen.

### **Verbraucherrechte stärken**

Bevor der Abgasskandal aufflog, herrschte in der Öffentlichkeit der Irrglaube vom »sauberen Diesel«. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher zeigten sich entsetzt, dass ihre Fahrzeuge im Realbetrieb auf der Straße hohe und gefährliche Schadstoffmengen in die Luft blasen. Die Bundesregierung muss dafür sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über das Abgasverhalten von Fahrzeugen realistisch aufgeklärt werden. Nur so können sie eine möglichst umweltverträgliche Kaufentscheidung treffen, wenn sie ein Fahrzeug anschaffen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, Green-Washing Einhalt zu gebieten und zu verhindern, dass Hersteller hochbelastende Fahrzeuge als umwelt- oder klimafreundlich darstellen. Verbraucherinnen und Verbrauchern ist die Möglichkeit von Gruppen- und Musterfeststellungsklagen einzuräumen, damit sie gemeinsam gegen unlautere Unternehmensmethoden vorgehen und ihre Rechtsansprüche wirksam durchsetzen können.

### **Typenzulassung und Feldüberwachung organisatorisch trennen**

Es hat sich nicht bewährt, dass Typenzulassung und Feldüberwachung von derselben Behörde (KBA) durchgeführt wird. Deshalb ist eine neue Einrichtung für die Feldüberwachung zu schaffen, die der Aufsicht durch das Bundesumweltministerium zu unterstellen ist. Das entspricht auch dem Regelungsvorschlag der EU-Kommission, der gegenwärtig diskutiert wird. Allerdings torpediert die Bundesregierung die Vorschläge der Kommission – auch an dieser Stelle.

### **Für die Unabhängigkeit der Technischen Prüfdienste sorgen**

Die Regeln zum Einsatz der Technischen Dienste, die die Prüfverfahren zur Typengenehmigung durchführen, müssen dringend geändert werden. Es muss sichergestellt sein, dass die Prüfdienste unabhängig von den Herstellern handeln. Hierzu hat die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreitet, den die Bundesregierung laut Presseberichten allerdings abgewehrt hat.<sup>10</sup> 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 es bislang der Fall ist. Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Rotationsprinzip bei den Prüfdiensten ändert nichts an deren struktureller Abhängigkeit von den Herstellern. Auftraggeber muss in Zukunft die jeweils zuständige Behörde sein und nicht mehr die Industrie.

<sup>9</sup> Gutachten unter: <http://www.vzbv.de/pressemitteilung/kraftfahrt-bundesamt-bekommt-ein-mangelhaft-fuer-informationsangebot>, zuletzt abgerufen am 5. Mai 2017.

<sup>10</sup> So u.a. die Süddeutsche Zeitung vom 24. April 2017, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/abgas-affeere-berlin-blockiert-stroengere-abgastests-1.3477019>, zuletzt abgerufen am 5. Mai 2017.

## Steuerprivileg für Diesel abschaffen

Die steuerliche Privilegierung von Diesel bei der Mineralölsteuer ist abzuschaffen, weil sie nicht sachgerecht ist. Kraftstoffe sollten anhand ihres CO<sub>2</sub>-Gehaltes besteuert werden. Weil Dieselkraftstoff einen höheren Energiegehalt pro Liter hat, müsste er somit höher besteuert werden als Benzin.

Der Klimaschutz im Verkehr muss endlich vorangetrieben werden; Preissignale sind hierfür unbedingt erforderlich. Während alle anderen Sektoren sinkende CO<sub>2</sub>-Emissionen aufweisen, stagnieren die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs und sind zuletzt sogar wieder leicht gestiegen. Ein Weiter-so kann es nicht geben. Die recht anspruchsvollen EU-Verordnungen über CO<sub>2</sub>-Grenzwerte für Neufahrzeuge müssen wirksam durchgesetzt werden, indem die Werte nicht nur auf dem Rollenprüfstand gelten, sondern auch auf der Straße einzuhalten sind. Die Differenz zwischen den offiziellen Verbrauchangaben und dem Realverbrauch ist in den vergangenen Jahren rasant auf mittlerweile über 40 Prozent angestiegen. Ein Großteil der durch die europäischen Verordnungen erzielten CO<sub>2</sub>-Einsparungen steht somit bisher nur auf dem Papier.

## Abschreckende Sanktionsregelungen schaffen

Ob sich Verstöße gegen einschlägige Vorschriften rückwirkend oder nur für die Zukunft auswirken, ist eine zentrale Frage. Im Untersuchungsausschuss hat sich gezeigt, dass hier zu Gunsten der Hersteller und zu Lasten gewichtiger gesamtgesellschaftlicher Interessen entschieden wurde. Um das künftig zu verhindern, muss klargestellt werden, dass sich mögliche Sanktionen auf den gesamten Zeitraum ab der Typenzulassung beziehen. Das schafft die verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen, um beispielsweise die Steuerfestsetzung im Nachhinein zu korrigieren. Bei Sanktionen aufgrund des Anbietens, Veräußerns oder In-Verkehr-Bringens von Fahrzeugen ist klarzustellen, dass es auf die materiell-rechtliche Fehlerhaftigkeit der Autos ankommt. Die Berufung auf eine früher einmal erteilte Typengenehmigung muss ausgeschlossen werden. Andernfalls würden die Sanktionsregelungen ins Leere laufen.

## RDE manipulationsresistent machen

Die Ausschussmehrheit vertritt die Einschätzung, dass mit der Gesetzgebung zur Überprüfung von Emissionen im realen Fahrbetrieb (RDE) kaum noch Manipulationen möglich sind. Mit den derzeit geltenden Regelungen ist das jedoch keineswegs zutreffend.

Der vom Europäischen Parlament eingesetzte Ausschuss zur Untersuchung der Emissionsmessungen der Automobilindustrie EMIS hat am 4. April 2017 Empfehlungen abgegeben.<sup>11</sup> Den dort unter Nummer 21

gemachten Vorschlägen zu Abschaltvorrichtungen und deren Nachweis schließt sich die Fraktion DIE LINKE vollumfänglich an.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einzusetzen, dass nach dem Vorbild der US-amerikanischen Behörden *»ein gewisses Maß an Unvorhersehbarkeit in die Typgenehmigungsprüfung 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.

Um ein einheitliches Bild über das Gesamtemissionsverhalten von Fahrzeugen zu erhalten, sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass in den RDE-Prüfverfahren neben NO<sub>x</sub> auch CO<sub>2</sub>-Emissionen und Partikelaustritt gemessen werden. Hierzu sollten rasch und mit Nachdruck geeignete Messverfahren etabliert sowie entsprechende Konformitätsfaktoren festgelegt werden. Für die CO<sub>2</sub>-Emissionen sollte dieser den Faktor 1,04 nicht überschreiten. Eine solche Erweiterung der RDE-Prüfverfahren würde wirksam der Praxis der *»zwei Produktstrategien«* entgegenwirken, durch die Automobilhersteller Fahrzeuge jeweils auf unterschiedliche Emissionstests zu NO<sub>x</sub> und CO<sub>2</sub> optimieren können.

Alternativ zu CO<sub>2</sub>-Messungen könnten auch valide Berechnungsverfahren ermittelt und eingesetzt werden, die anhand des Kraftstoffverbrauchs zuverlässige Rückschlüsse auf die Höhe der CO<sub>2</sub>-Emissionen zulassen. Die so genannte Transferfunktion ist zu streichen, da sie eine willkürliche Erhöhung der Konformitätsfaktoren darstellt.

## Europaweit einheitliche Überwachung durch eine unabhängige Stelle organisieren

Die Erfahrung aus dem Abgasskandal lehrt, dass das KBA und auch andere Genehmigungsbehörden innerhalb der EU *»ihre«* (nationalen) Hersteller nicht ausreichend bzw. gar nicht in die Pflicht nehmen, die gesetzlichen Vorschriften einzuhalten. Daher sollte die Bundesregierung ihre bisherige Blockadehaltung aufgeben und sich auf EU-Ebene aktiv für eine EU-weit tätige unabhängige Stelle einsetzen. Deren Aufgabe bestünde darin, die Genehmigungsbehörden und somit auch das KBA stärker zu kontrollieren und auch eigene Tests durchzuführen.

## WLTP unverzüglich nachbessern

Die von der Mehrheit im Untersuchungsausschuss vertretene Auffassung, dass das seit 2017 geltende weltweit einheitliche Testverfahren für leichte Nutzfahrzeuge (WLTP) Manipulationen der CO<sub>2</sub>-Werte ausschließt,

<sup>11</sup> Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2017 an den Rat und die Kommission im Anschluss an die Untersuchung zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (2016/290) (RSP).

ist nicht nachvollziehbar. Die Fraktion DIE LINKE folgt vielmehr der Einschätzung des EU-Parlamentarsausschusses EMIS, der im Rahmen seiner Empfehlungen an die Kommission vom 4. April 2017 »mit Besorgnis feststellt, dass die offizielle Prüfung der CO<sub>2</sub>-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 vorgeschrieben und eingerichtet werden. Messstationen an Straßen und/oder Sensoren an den Fahrzeugen sollten das Niveau der Umweltbelastungen prüfen, die durch den aktuellen Fahrzeugbestand verursacht wird. So könnten rechtswidrige Praktiken unterbunden werden, die zu anhaltenden Abweichungen zwischen der Leistung auf dem Papier und in der Realität führen.

### **Lobbyismus begrenzen – Transparenz schaffen und Drehtüreffekt unterbinden**

Es hat sich gezeigt, dass die Automobilindustrie massiven Einfluss auf Politik und Verwaltung ausübt. Selbst bei Positionen der Bundesregierung, die bereits von den Ressorts abgestimmt waren, ist es Lobbyverbänden der Automobilindustrie gelungen, sie durch eigene Formulierungen zu ersetzen. Solche Strukturen verhindern wirksame Regulierungen der Kfz-Emissionen, die Mensch und Umwelt wirklich schützen. Die Bundesregierung muss Lobbykontakte deshalb künftig aktiv und von sich aus offenlegen.

Die personellen Verbindungen zwischen Politik und Automobilindustrie sind hochproblematisch. Dass der ehemalige Verkehrsminister heute Vorsitzender des Verbandes der Automobilindustrie ist, ist nur die Spitze des Eisbergs. Um den so genannten Drehtüreffekt zu unterbinden, sollte politisches Spitzenpersonal künftig nicht mehr direkt zu Verbänden oder Unternehmen wechseln dürfen, die einen unmittelbaren Bezug zu ihrem Geschäftsbereich haben. Eine angemessene Sperrfrist ist festzulegen.

## V. Bewertung der Feststellungen des Untersuchungsausschusses

Die Koalitionsmehrheit des Untersuchungsausschusses kommt zu dem Schluss, dass die Bundesregierung und deren nachgeordneten Behörden in keinem Fall Bescheid wussten über den tatsächlichen Einsatz von Abschaltvorrichtungen und -strategien. Ihnen hätten auch keinerlei belastbare Hinweise vorgelegen, auf deren Grundlage ein Einschreiten der Genehmigungsbehörde KBA geboten gewesen wäre. Ohnehin hätte das KBA die Verwendung von Abschaltvorrichtungen aber auch nicht rechtssicher nachweisen können: Der Behörde hätten sowohl die rechtlichen als auch technischen Möglichkeiten dazu gefehlt. Weder dem KBA noch der Bundesregierung sei ein Versagen vorzuwerfen. Darüber hinaus sei nicht erwiesen, dass Stickoxid-Fahrzeugemissionen die menschliche Gesundheit und das Leben tatsächlich schädigen.

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

Die Fraktion DIE LINKE ergänzt die im Hauptbericht aufgeführten Erkenntnisse in den folgenden Darstellungen um weitere, aus ihrer Sicht wesentliche Untersuchungsergebnisse und zieht daraus Schlussfolgerungen, die sich deutlich von denen der Koalitionsmehrheit unterscheiden.

### **Stickoxid-Fahrzeugemissionen schädigen die menschliche Gesundheit erheblich und reduzieren die Lebenserwartung**

Die Koalition verharmlost die Gefahren des erhöhten Stickoxid-Ausstoßes für die menschliche Gesundheit in ihrer Bewertung. Sie suggeriert, dass selbst hohe NO<sub>x</sub>-Konzentrationen unproblematisch seien und die Wissenschaft keinerlei gesicherte Erkenntnisse darüber habe, was Stickoxide genau bewirken.

Die Aussage, dass jährlich 10.000 Menschen an den Emissionen vorzeitig sterben, ist – leider – sehr wohl haltbar, auch wenn sich kein individueller Todesfall auf zu hohe NO<sub>x</sub>-Expositionen zurückzuführen lässt. Bei der Abschätzung handelt es sich um eine valide statistische Größe. Die Sachlage ist vergleichbar mit Feinstaub oder Tabakkonsum. Auch hierbei handelt es sich nicht um unmittelbar letale Gifte. Nicht das einmalige Einatmen eines Schadstoffes verursacht den Tod, sondern langjährige Expositionen beeinträchtigen die Gesundheit. Die Folge ist eine im Mittel viel zu hohe Anzahl von verfrühten Todesfällen.

Kein Experte hat in der 2. Sachverständigenanhörung zu gesundheitlichen Folgen die Gefährlichkeit von NO<sub>x</sub> für die menschliche Gesundheit bestritten oder in Frage gestellt. Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE sind jegliche Zweifel an den von Stickstoffoxiden ausgehenden Gefahren vollkommen unangebracht. Auch kann kein Zweifel daran bestehen, dass Fahrzeugemissionen die Hauptursache für die hohe Belastung der Luft mit Stickoxiden darstellen.

Völlig unverständlich ist deshalb die Aussage, dass »wissenschaftlich bisher nicht nachgewiesen« sei, welchen Anteil der Straßenverkehr an den NO<sub>2</sub>-Gesamtemissionen hat. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 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.«<sup>12</sup>*

Es erschließt sich der Fraktion DIE LINKE nicht, wie die Ausschussmehrheit in ihrer Bewertung zu dem Schluss kommen kann: »Strengere NO<sub>2</sub>-Grenzwerte sind aus Sicht des Ausschusses nicht notwendig«, wenn der SRU weiter schreibt:

*»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/m<sup>3</sup> empfohlen.«<sup>13</sup>*

Die Bewertung der Ausschussmehrheit zum Gefahrenpotenzial von Stickoxiden belegt, dass die Koalition wissenschaftliche Erkenntnisse ignoriert und zu Gunsten einer industriefreundlichen Position dem vorsorgenden Gesundheitsschutz eine Absage erteilt.

<sup>12</sup> SRU (2015) Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem – Sondergutachten, Bl. 105

<sup>13</sup> ebd. Bl. 106

## Die Bundesregierung wusste von Anfang an Bescheid, dass in der Verordnung 715/2007 eine gewollte Unbestimmtheit der Regelungen zu Abschaltvorrichtungen für leichte Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge steckt

Nachdem die Manipulationsvorwürfe gegen den Volkswagenkonzern im September 2015 bekannt waren, monierte die Bundesregierung, dass die Regelungen zu Abschaltvorrichtungen in der Verordnung 715/2007 unklar gefasst seien. Auch die Vertreter der Automobilindustrie beklagten, dass die Vorgaben aus dem Sommer 2007 unbestimmt seien. Somit hätten die Hersteller allenfalls gesetzliche Schlupflöcher genutzt, keinesfalls aber rechtswidrig gehandelt.

Was unter »normalen Betriebsbedingungen« zu verstehen sei, unter denen das Emissions- oder Abgasreinigungssystem der Fahrzeuge zu funktionieren habe, sei unterschiedlich interpretierbar, hieß es. Außerdem sieht die Verordnung Ausnahmen vor vom Verbot, Abschaltvorrichtungen einzusetzen, wenn das zum Motorschutz notwendig ist. Welche Reichweiten diese Ausnahmen haben, sei jedoch nicht festgeschrieben, lautet jetzt die Kritik.

Sowohl die Fassung der Verordnung als auch die unzureichenden Bemühungen, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zur Luftreinhaltung zu kontrollieren und durchzusetzen, drängen den Schluss auf: Die Bundesregierung hat den Einsatz von Abschaltvorrichtungen bzw. vergleichbarer Strategien billigend in Kauf genommen. Sie behauptet jetzt, sich mit den Regelungen zu Abschaltvorrichtungen nie näher befasst zu haben, weil es dazu keinen Anlass gegeben habe. Erst nach dem 18. September 2015 seien ihr die Auswirkungen der unklaren Formulierungen im Regelwerk bewusst geworden. Das erscheint vorgeschoben.

Darüber hinaus erklärten Vertreter der Bundesregierung, die Vorschriften zu Abschaltvorrichtungen seien direkt aus den Vorschriften zu Euro 3 und Euro 4 übernommen worden und hätten daher keine gesonderte Beachtung erfahren.

Dagegen wies der vom Untersuchungsausschuss mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragte **Prof. Dr. Michael Brenner** darauf hin, dass in der als Vorgängerregelung der Verordnung anzusehenden Richtlinie 98/69 EG die temperaturbedingte Verringerung der Abgasreinigung ausdrücklich als »anormale Emissionsminderungsstrategie« und damit als grundsätzlich unzulässige Abschaltvorrichtung definiert war.<sup>14</sup> Mit Inkrafttreten der Verordnung 715/2007 wurden die Vorschriften für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge dann schwammig. Das war günstig für die Hersteller: Die Wirkungsweise des Emissionsminderungssystems bei bestimmten Temperaturen zu drosseln erfüllte nun nicht mehr eindeutig den Tatbestand einer illegalen Abschaltvorrichtung. Solcherlei Unbestimmtheit widerspricht dem Gebot der Normenklarheit. Darüber hinaus gibt es für schwere Fahrzeuge nach wie vor deutlich strengere Vorschriften für das

Emissionsminderungsverhalten, wie aus dem Rechtsgutachten von **Prof. Dr. Martin Führ** hervorgeht. Die einschlägige Richtlinie 2005/55/EG verbietet Abschaltvorrichtungen. Das gilt auch für so genannte Zusatzsteuereinrichtungen, die das Fahrzeug vor schädlichen Betriebszuständen schützen sollen, wenn sie nicht auch unter folgenden Bedingungen funktionieren:

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

Weist der Hersteller innerhalb der genannten Parameter nicht einwandfrei nach, dass die Zusatzsteuereinrichtung funktioniert, gilt sie als Abschaltvorrichtung und ist damit grundsätzlich verboten. Gemäß Absatz 6.1.3 b) der Richtlinie 2005/55/EG müssen Hersteller dies gegenüber der Genehmigungsbehörde dokumentieren.

Entsprechende Regelungen, die zu Rechtsklarheit geführt hätten, fehlen in der Verordnung 715/2007. Darüber hinaus ändert sie den Titel der früher verabschiedeten Richtlinie 2005/55/EG. In Artikel 16 Absatz 1 a) wird ausdrücklich klargestellt, dass die Richtlinie 2005/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. September 2005<sup>15</sup> nur für schwere Nutzfahrzeuge gilt, nicht jedoch für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge, die auch unter die Geltung der Verordnung 715/2007 fallen. Diese Änderung der Richtlinie 2005/55 hätte es jedoch gar nicht bedurft, weil die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/55 eindeutig regeln, dass Fahrzeuge mit einem Gewicht unter 3,5 Tonnen nicht von der Regelung betroffen sind.

Aus Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung folgt, dass sich die Bundesregierung bereits bei deren Inkrafttreten mit den unterschiedlichen Definitionen zu Abschaltvorrichtungen für leichte und schwere Fahrzeuge befasst hatte – also auch mit der Praxis von »Thermofenstern« und Höhenabschaltungen. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass es auf EU-Ebene bei der Fassung der Vorschrift keine Diskussionen über die Unbestimmtheit der Vorschriften zu Abschaltvorrichtungen gegeben haben soll. Mit der Genese der Gesetzgebung zu der Verordnung 715/2007 konnte sich der Untersuchungsausschuss jedoch aufgrund zeitlicher Begrenzung nicht näher befassen.

Nach dem 18. September 2015 hat sich herausgestellt, dass ein Großteil der Hersteller mit einem so genannten Thermofenster »arbeitet«. Die Abgasreinigung wird

<sup>14</sup> Gutachten Prof. Dr. Brenner, MAT-A-SV-4, Bl. 11

<sup>15</sup> 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

dadurch bereits bei etwa 17 Grad Celsius heruntergefahren. Vieles spricht dafür, dass die Unklarheit in der Vorschrift 715/2007 zu Abschaltvorrichtungen bewusst gewählt und von den Herstellern als vermeintliches »Schlupfloch« ausgenutzt wurde. Die Annahme liegt nahe, dass sich Hersteller seinerzeit bewusst und erfolgreich für eine Verwässerung der Vorschriften zu Abschaltvorrichtungen eingesetzt haben. Gestützt wird diese Einschätzung u.a. durch Anmerkungen des Zeugen **Prof. Dr. Uwe Lahl**, damals Abteilungsleiter für Immissionsschutz, Gesundheit und Verkehr im Umweltministerium:

*»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 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.«<sup>16</sup>*

Deutlich sind die Anmerkungen des Sachverständigen **Prof. Dr. Thomas Koch** (Institut für Kolbenmaschinen, Karlsruhe). Bezogen auf die Frage, warum es eine Festlegung relativ strenger Grenzwerte gegeben habe, obwohl seit den 1990er-Jahren, spätestens aber bei Erlass der Verordnung 715/2007 dem Gesetzgeber 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.«<sup>17</sup>*

Die Einlassungen des Zeugen **Prof. Dr. Lahl** belegen, dass der Bundesregierung bewusst war, dass sich die Grenzwerte zur Luftreinhaltung mit der Dieselsechnologie im Alltagsbetrieb nicht erreichen lassen. Nur durch die Verwendung von Abschaltstrategien und gezieltes Ausrichten des Emissionsminderungssystems auf die Prüfstandsbedingungen konnten sie im Test eingehalten werden.

Der vom Sachverständigen **Prof. Dr. Koch** angesprochene Zielkonflikt zwischen CO<sub>2</sub>- und Schadstoffemissionen war auch auf höchster Regierungsebene bekannt. Selbst Bundeskanzlerin **Dr. Merkel** sagte vor dem Ausschuss aus, dass sie von dem Problem wusste aus ihrer Amtszeit als Bundesumweltministerin in den Jahren 1994 bis 1998.<sup>18</sup>

Im Ergebnis kommt die Fraktion DIE LINKE zu der Überzeugung, dass die Regelungen zu Abschaltvorrichtungen in der Verordnung 715/2007 bewusst unklar gefasst worden sind, um den Zielkonflikt zwischen günstigen CO<sub>2</sub>-Emissions- bzw. Kraftstoffverbrauchswerten und anderen Schadstoffen zu entschärfen. Dabei nahm der Gesetzgeber die seit langem hohen NO<sub>x</sub>-Grenzwertüberschreitungen im Realbetrieb in Kauf – und damit auch die Gesundheitsbelastung von Millionen von Menschen sowie tausende vorzeitige Todesfälle. Die Kritik, dass die Regelungen zu Abschaltvorrichtungen unklar waren, erscheint vorgeschoben: Sie waren gewollt.

### **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 der Bundesregierung und dem KBA vor dem 18. September 2015 nicht nur vage Hinweise auf den Einsatz unzulässiger Abschaltvorrichtungen vorgelegen haben, sondern Informationen.

### **Hinweise aus der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Immissionen und von europäischer Ebene**

Die Mitglieder der Bund/Länder-Arbeitsgruppe Immissionen (LAI) bekamen zur Vorbereitung ihrer Sitzung vom 30. bis 31. Januar 2014 in Weimar eine schriftliche Unterlage. In der 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 Abgasminderungsanlage ausschalten oder umgehen) sollten ebenfalls vorangetrieben werden, weil sich so Emissionen aus stark emittierenden*

<sup>16</sup> Protokoll Nr. 10, Bl. 115

<sup>17</sup> öffentliches Protokoll Nr. 4, Bl. 82 und 83

<sup>18</sup> öffentliches Protokoll Nr. 28, Bl. 42

*Fahrzeugen verringern ließen, ohne die Inbetriebnahme einer neuen Fahrzeuggeneration abwarten zu müssen.»<sup>19</sup>*

In den Sitzungen der LAI wurde gemäß der Tagesordnung wiederholt das Problem der »Sicherstellung der Funktionalität von Abgasminderungssystemen im praktischen Betrieb von Fahrzeugen« erörtert. Dabei wurde explizit auch über Manipulationen gesprochen.<sup>20</sup> Berichtersteller hierfür war **Martin Lutze**, Landesvertreter aus der Berliner Senatsverwaltung. Nach Aktenlage verfasste er einen Bericht, der über die Aufgabenstellung hinausging und an die Arbeitsgruppe FG Verkehr weitergeleitet worden sein soll.<sup>21</sup> Der Ausschuss konnte Lutze aufgrund der knappen Zeit nicht vernehmen. Wenn es zu einer Neukonstituierung eines Untersuchungsausschusses kommt, empfiehlt die Fraktion DIE LINKE die Vernehmung von **Lutze** sowie von **Dr. Cornelia Wappenschmidt**, die bis etwa Oktober 2015 den Vorsitz der LAI hatte.

Nach Aktenlage war der Zeuge **Dr. Oliver Eberhardt** (BMUB) in die Vor- und Nachbereitung der Thematik als Vertreter des Bundes eingebunden. Daher ist davon auszugehen, dass er die Mitteilung der EU-Kommission vom 23. Dezember 2013 sowie den Bericht aus Berlin zur Kenntnis genommen hat.<sup>22</sup> Er verfasste außerdem 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 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 dürfte.«<sup>23</sup>*

Die Formulierung der 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.

### **Erdrückende Hinweise der Deutschen Umwelthilfe**

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hat zahlreiche eigene Messungen an Fahrzeugen vorgenommen bzw. in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse zeigten deutliche Abweichungen von den Herstellerangaben und wurden von der DUH in Abmahnverfahren gegen Hersteller sowie vor Gericht verwendet. Soweit bekannt, beanstandeten die Hersteller die Ergebnisse nicht. Während

des gesamten Untersuchungszeitraums wies die DUH immer wieder in Presserklärungen und persönlichen Gesprächen mit Vertretern und Mitarbeitern der Bundesregierung auf zum Teil illegale Manipulationen der Hersteller hin, darunter auf eine Zykluserkennung mit Auswirkungen auf die Abgasreinigung. Der Zeuge **Jürgen Resch**, Geschäftsführer der DUH, betonte vor dem Untersuchungsausschuss, dass sich Hinweise der DUH auf Manipulationen sowohl der CO<sub>2</sub>-Emissionen als auch der Stickoxide bezogen haben.<sup>24</sup>

Auf Ministerebene haben die Hinweise der DUH kaum Gehör gefunden. Der Zeuge **Resch** hatte den ehemaligen Bundesverkehrsminister **Wolfgang Tiefensee** 2005 auf eine Software-Manipulation des Herstellers Daimler-Chrysler hingewiesen und erfolglos um ein Gespräch gebeten. Als Zeuge im Untersuchungsausschuss gab **Tiefensee** an, keine Erinnerung an das Schreiben oder Hinweise der DUH zu haben. Er vermutete, dass ein übervoller Terminkalender der Grund war, warum ein Gespräch unmöglich gewesen sei.<sup>25</sup> Der ehemalige Bundesverkehrsminister **Dr. Peter Ramsauer** gab an, keine Hinweise der DUH auf Manipulationen erhalten zu haben.<sup>26</sup> Der frühere Bundesumweltminister **Peter Altmaier** bekundete entgegen der Einlassung des Zeugen **Resch**, in einem Gespräch vom 11. Juli 2012 keine Hinweise auf illegale Abschaltvorrichtungen erhalten zu haben.

Die Zeugen aus den Regierungen vermittelten den Eindruck, dass die Hinweise der DUH nicht ausreichend ernst genommen wurden. Dagegen spricht allerdings der Umstand, dass zu den beigezogenen Akten des Bundeswirtschaftsministeriums ein Ordner mit fast 470 Seiten gehört, der ausschließlich Pressematerial der DUH enthält.<sup>27</sup> Den Hinweisen der DUH wurde innerhalb der Bundesregierung also sehr wohl 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 er signalisiert, bei einer Verfolgung der Hinweise gäbe es »Riesenärger«, das Bundesumweltministerium sei hierfür nicht zuständig und es gäbe ohnedies »genügend andere Baustellen«<sup>28</sup>.

Der Zeuge **Resch** und der Zeuge **Dr. Axel Friedrich** (ehemals UBA) beschrieben gegenüber dem Untersuchungsausschuss, dass die Hinweise der DUH nicht nur am Rande zur Kenntnis genommen wurden, sondern die Bundesregierung auch inhaltlich darauf reagierte. Das Bundesverkehrsministerium habe die beschriebenen Zykluserkennungen als nicht rechtswidrig angesehen und Prüfungen für nicht erforderlich gehalten, weil bereits anerkannte technische Dienste diese Aufgabe übernommen hätten. Die Zeugen **Resch** und **Dr. Friedrich** sagten

<sup>19</sup> MAT-A-BMUB-2-2 Ordner 66, Bl. 246

<sup>20</sup> ebd. Bl. 510

<sup>21</sup> MAT-A-BMUB-2-2 Ordner 68, Bl. 41

<sup>22</sup> MAT-A-BMUB-2-2 Ordner 66, Bl. 041,

<sup>23</sup> ebd. Bl. 500 ff.

<sup>24</sup> u.a. öffentliches Protokoll Nr. 16, Bl. 104, 105, Bl. 111

<sup>25</sup> öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 127

<sup>26</sup> öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 139

<sup>27</sup> vgl. der gesamte Ordner MAT-A-BMWi-2-1 Ordner 16 von 53

<sup>28</sup> öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 119

gegenüber dem Ausschuss aus, dass die in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Technischen Dienste seit etwa 2011 Prüfaufträge der DUH abgelehnt hätten, als sich der Verdacht auf Manipulationen immer weiter verdichtete. Das gleiche Problem habe der ADAC gehabt. Die Technischen Dienste hätten die Ansicht vertreten, dass die Hersteller die Vorschriften in legaler Weise auslegten.<sup>29</sup>

Die im Ausschuss von einigen Zeugen geäußerte Auffassung, Hinweise auf Manipulationen seien nur dann belastbar, wenn sie direkt aus der Automobilindustrie kämen, ist nicht haltbar. Das KBA trifft keinerlei Vorkehrungen, um Hinweise durch so genannte Whistleblower entgegen nehmen zu können, geschweige denn sie vor nachteiligen Folgen zu schützen. Auch der Untersuchungsausschuss bekam keine Hinweise aus Automobilunternehmen – schon deshalb nicht, weil er in diese Richtung gar nicht ermittelt hat. Ob es Hinweise aus Herstellerkreisen gab, blieb offen.

Die Zeugen **Dr. Friedrich** und **Resch** haben erklärt, dass zu den Quellen für ihre Warnungen 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 langer Zeit 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 zunächst allgemeinen Hinweise der DUH wurden auch aus diesen Gründen im Laufe des Untersuchungszeitraums zunehmend konkreter. In einer DUH-Pressemitteilung vom 30. Mai 2013, die im Feststellungsteil des Gesamtberichts fehlt, 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.*

*Der internationale Verkehrsexperte Axel Friedrich, Mitglied beim International Council on Clean Transportation (ICCT), wies auf Tricks der Hersteller auch bei 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 Program-*

*mierung 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 Sprintsparmodus umschalten. Deshalb ist eine Überprüfung der Verbrauchswerte auf der Straße notwendig.«<sup>30</sup>*

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.«<sup>31</sup>*

Der Zeuge aus dem Bundesumweltministerium **Dr. Eberhardt** sagte, die von der DUH vorgetragene Sachverhalte seien »nichts Neues« gewesen. Die Hinweise der DUH seien jedoch als Vorwurf formuliert gewesen, konkrete Hinweise und Beweise hingegen hätten gefehlt.<sup>32</sup>

Diese Sichtweise des Zeugen ist nicht nachvollziehbar. Die DUH wies im Laufe des Untersuchungszeitraums sachlich auf die Probleme hin und benannte auch konkrete Techniken wie zum Beispiel die softwareseitige Zykluserkennung und deren Wirkung auf das Abgasreinigungssystem. Es war eindeutig erkennbar, dass es der DUH nicht darum ging, Vorwürfe zu erheben. Vielmehr wollte sie die zuständigen Stellen der Bundesregierung und das KBA zu weitere Ermittlungen und zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben veranlassen.

Im Ergebnis kommt die Fraktion DIE LINKE zu der Überzeugung, dass sowohl die Gespräche mit der DUH als auch Veröffentlichungen in der Presse triftige Gründe hätten sein müssen, Prüfungen über mögliche Manipulationen zu veranlassen. Die Bundesregierung durfte hier nicht vorbeisehen. Zuständig gewesen wären das KBA und das Bundesverkehrsministerium – und nicht die DUH, wie die Bundesregierung selbst immer wieder angeführt hat. Doch die Hinweise der DUH waren so gravierend, dass die Bundesregierung und die ihr nachgeordnete Behörde die Praxis der Hersteller durch eigene Tests hätte kontrollieren müssen.

### **Kenntnisse innerhalb des KBA**

Während die meisten Zeugen aus dem KBA angaben, es hätte weder Kenntnisse noch belastbare Hinweise zum Einsatz von Abschaltvorrichtungen gegeben, belegen die Aussagen des Zeugen **Lutz Sturm**, dass ihm sehr wohl Hinweise auf Höhen- und Temperaturabschaltungen sowie auf Manipulationen von CO<sub>2</sub>-Emissionen vorlagen, denen er auch nachgegangen sei.

<sup>30</sup> MAT-A-BMWi-2-1 Ordner 16 von 53, Bl. 320

<sup>31</sup> ebd. Bl. 322

<sup>32</sup> vgl. öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 64

<sup>29</sup> Protokoll Nr. 12, S. 104; Protokoll Nr. 16, S. 105, 111

Der Zeuge **Sturm** ist Sachgebietsleiter im Bereich Konformitätsprüfungen des KBA. Er gab an, er habe Berichte in der Presse über CO<sub>2</sub>-Verbrauchswerte verfolgt, allerdings ohne dabei auf Auffälligkeiten gestoßen zu sein. Meldungen zu »Abgas« hätten ihn hingegen nicht erreicht.<sup>33</sup>

**Sturm** berichtete von einem Gespräch mit Herstellern im Jahr 2011, in dem andere Prüfverfahren vorgeschlagen worden seien, die sich auf das Temperaturverhalten bezogen. 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 CO<sub>2</sub>-Prüfung Daten erhalten habe von einem Fahrzeug, dass mit anderen Temperaturen geprüft wurde.«<sup>34</sup>

Darüber hinaus habe sich das KBA laut **Sturm** bereits vor dem 18. September 2015 mit einer von einem Hersteller gemeldeten Höhenabschaltung bei etwa 400 m befasst. Nicht das KBA, sondern ein technischer Dienst habe dann die Überprüfung auf Höhenabschaltungen bei anderen Herstellern übernommen; die Angelegenheit sei aber ohne Befund abgeschlossen worden.<sup>35</sup>

Diese Aussagen belegen, dass beim KBA Informationen über Einzelfälle vorlagen, bei denen Hersteller das Abgasreinigungssystem abschalteten bzw. vergleichbare Strategien anwandten. Vor allem ist dadurch auch klar, dass das KBA bereits vor September 2015 abweichende Testverfahren als zulässig ansah, weil es sie andernfalls nicht hätte durchführen lassen.

### **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.

### **Aussagen des Zeugen Mönch**

Der Zeuge **Lars Mönch** war zunächst wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung »Schadstoffminderung und Energieeinsparung im Verkehr« des UBA, die er seit 2009 leitet. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums verfasste er ein Konzept für ein Forschungsvorhaben, bei dem es um eine Feldüberwachung ging. Der Titel des Projekts: »Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen«.

Zu den damaligen Kenntnissen des UBA über illegale Abschaltvorrichtungen sagte der Zeuge folgendes: »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 Unterdosierung mit Harnstoff auch ein nicht optimaler Betrieb der SCR-Anlage. Das ist der 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.«<sup>36</sup>*

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 könne.<sup>37</sup>

*»Ich gebe Ihnen ganz ehrlich zu: Es hat manchmal in den Fingern gejackt. 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.«<sup>38</sup>*

Der Zeuge **Mönch** antwortete auf die Frage, wie die Passage im Konzept zur Studie der BAST zu verstehen sei: »- In Verdachtsfällen: Überprüfung, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle beating)«<sup>39</sup>

*»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.«<sup>40</sup>*

Damit bestätigt er: Das UBA wusste bereits zu dem Zeitpunkt, als das Studienkonzept zur Feldüberwachung verfasst wurde, dass die Emissionsminderungs-

<sup>33</sup> öffentliches Protokoll Nr. 12, Bl. 28, 29

<sup>34</sup> öffentliches Protokoll Nr. 12, Bl. 33.

<sup>35</sup> weitere Einzelheiten vgl. öffentliches Protokoll Nr. 12, S. 23, 24.

<sup>36</sup> Protokoll Nr. 6, Bl. 68 (BT-Drs.)

<sup>37</sup> ebd. Bl. 79

<sup>38</sup> Protokoll Nr. 6, Bl. 75 (BT-Drs.)

<sup>39</sup> Konzept von Mönch, 2008, MAT-A-BMUB-2-1 Ordner 4, Bl. 142

<sup>40</sup> Protokoll Nr. 6, Bl. 78 (BT-Drs.)

systeme innerhalb und außerhalb vom Prüfzyklus unterschiedlich arbeiteten. Damit war im Prinzip klar, dass es Abschaltvorrichtungen gab. Dass der Zeuge den Begriff »anders abgestimmt« statt abgeschaltet verwendet, widerspricht nicht der Annahme, dass es sich um Abschaltvorrichtungen im rechtlichen Sinne handelt. Laut Artikel 3 Nr. 10 Absatz 2 der Verordnung 715/2007 ist »Abschaltvorrichtung‘ ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingeleiteten Getriebegang, 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 Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird.«

Die Aussage des Zeugen **Mönch** zwingt zu dem Schluss, dass dieser zumindest Zweifel hegte, ob das »Abstimmungsverhalten« der Fahrzeuge rechtlich zulässig war. Hätte er es als technisch plausibel und notwendig (»vernünftigerweise«) angesehen, hätte er kaum die Formulierung »im Verdachtsfalle« aufgenommen und weitere Prüfungen nahegelegt. Die seinerzeit bestehenden Zweifel an der Zulässigkeit des Abstimmungsverhaltens der Fahrzeuge brachte der Zeuge schließlich deutlich zum Ausdruck, indem er sagte: »Es hat manchmal in den Fingern gejuckt«.

Die Beschreibung des Zeugen geht hinaus über eine reine Prüfstandserkennung. Weil die eingesetzte Technik sich auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge auswirkt, handelt es sich um eine Abschaltvorrichtung. Der Zeuge **Mönch** befasste sich nur mit den technischen Zusammenhängen und sah sich nach eigenen Angaben nicht zuständig für eine rechtssichere Erstellung belastbarer Analysen. Deshalb wollte seine Dienststelle die Tests in die Zuständigkeit des Verkehrsressorts übergeben.

### Aussagen des Zeugen Prof. Dr. Uwe Lahl

Die Aussagen des Zeugen **Prof. Dr. Uwe Lahl** gingen weiter. Er war zu Beginn des Untersuchungszeitraums vom 20. Juni 2007 bis 12. November 2009 Leiter der Abteilung IG »Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit« im Bundesumweltministerium (BMUB) und somit zeitweilig Dienstvorgesetzter des Zeugen **Dr. Eberhardt**.

Der Zeuge **Prof. Dr. Lahl** bekundete, seine gesamte Abteilung habe die Einschätzung vertreten, dass an Gerüchten über Abschaltvorrichtungen »etwas dran« gewesen sein musste. »Der Verdacht war das, was ich eben beschrieben habe: cycle beating. Das heißt, das Kraftfahrzeug erkennt den Prüfzustand und verändert die Abgasreinigung«. <sup>41</sup> Aus diesem Grund sei die Verdachtsprüfung zum cycle beating in das Feldüberwachungsprogramm aufgenommen worden.

<sup>41</sup> öffentliches Protokoll Nr. 10 I, Bl. 107

»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.« <sup>42</sup>

»Wir hatten keine direkten Beweise – die hätte man nur aus der Automobilindustrie selbst bekommen können.« <sup>43</sup> »Das, was wir wussten, waren Behauptungen, die kamen aus der NGO-Szene und auch aus unserer nachgeordneten Behörde, dem Umweltbundesamt.« <sup>44</sup> »Ja, wer hätte die Expertise gehabt, um diesem Verdacht nachzugehen und dann einen Vorschlag zu machen? (...) ich nenne das Kraftfahrt-Bundesamt, die BASt.« <sup>45</sup>

Schließlich äußerte der Zeuge **Prof. Dr. Lahl** die Vermutung, das KBA hätte weitere Untersuchungen angestellt, wenn sie ein »Pack-An« gefunden hätten. <sup>46</sup> Zu weiteren Einzelheiten der Aussage des Zeugen wird auf die Feststellungen im Hauptbericht verwiesen. Im Ergebnis hat der Zeuge **Prof. Dr. Lahl** ausgesagt, dass in seiner Abteilung der Verdacht bestand, dass Abschaltvorrichtungen zum Einsatz kamen. Aus der letztgenannte Äußerung ergibt sich der Schluss, dass das KBA hierüber ebenfalls informiert gewesen war.

Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Zeugen **Prof. Prof. Dr. Lahl** und **Mönch** bestehen ebensowenig wie an ihren Aussagen. Es gibt keinen Anlass oder Grund anzunehmen, dass die Zeugen ein Interesse daran haben könnten, Kenntnisse und Wahrnehmungen verfälscht darzustellen. Die Aussagen sind in sich schlüssig. Ein Widerspruch zu dem Inhalt der beigezogenen Akten ist nicht erkennbar.

### Würdigung der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen Dr. Eberhardt

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

»Der Einsatz illegaler Abschaltvorrichtungen, also entsprechender Technologien, wie Sie sie beschrieben haben, war nicht bekannt.« <sup>47</sup>

Auf die Frage: »Sie hatten niemals einen Hinweis darauf erhalten, dass einige Autohersteller unzuläs-

<sup>42</sup> öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 114

<sup>43</sup> ebd. Bl. 100

<sup>44</sup> ebd. Bl. 99

<sup>45</sup> ebd. Bl. 100

<sup>46</sup> öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 104

<sup>47</sup> öffentliches Protokoll Nr. 10, Bl. 38

sige Abschaltvorrichtungen verwenden?» erklärte der Zeuge: »Das ist richtig.«<sup>48</sup>

Der Zeuge **Dr. Eberhardt** antwortete 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.<sup>49</sup> 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.«<sup>50</sup>

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.«<sup>51</sup>

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

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

Der Zeuge **Dr. Eberhardt** betonte ausdrücklich, Abschaltvorrichtungen als Ursache für hohe Realemissionen seien vor dem 18. September 2015 auf Ebene des Gesetzgebers »eigentlich nie ein Thema gewesen«. Diese Aussage wird widerlegt durch eine E-Mail, die der Zeuge **Dr. Eberhardt** selbst am 16. Januar 2014 an den Zeugen **Stephan Redmann** mit dem Betreff »RDE-administrative Implementation« geschrieben hat. Darin 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 kann.«<sup>52</sup> Auch widerlegt es die Aussage des Zeugen **Dr. Eberhardt**, Abschaltvorrichtungen (defeat devices) seien kein Thema bei der RDE-Gesetzgebung gewesen. 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. Dezember 2013 als Arbeitsgrundlage zur Vorbereitung der 107. LAI-Sitzung der Begriff 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.

Weiteren Anlass zu Zweifeln an der Glaubhaftigkeit der Aussagen des Zeugen **Dr. Eberhardt** ergeben sich aus der Genese einer E-Mail vom 15. Juni 2015. Verfasst wurde sie von einem Mitarbeiter des Umweltministeriums, der sich auf Hinweise seitens des TÜV-Nord über den Einsatz von Abschaltvorrichtungen beruft. Auf Veranlassung des Zeugen **Dr. Eberhardt** wurde die E-Mail dann aber innerhalb von neun Minuten zurückgerufen.<sup>53</sup> **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 beating lediglich ein »gewisses Bauchgefühl entwickelt« habe. Insgesamt überzeugen seine Aussagen nicht, dass er vor dem 18. September 2015 keine Kenntnisse oder belastbare Hinweise auf den Einsatz von Abschaltvorrichtungen gehabt habe.

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 und dies in Gesetzgebungsverfahren als Ursache für zu hohe Realemissionen diskutiert hat. Folglich müssen auch andere Vertreter der Bundesregierung hiermit befasst gewesen sein.

### Würdigung der Aussagen des Zeugen Stephan Redmann

Der Zeuge **Stephan Redmann** war im gesamten Untersuchungszeitraum Referent für Kraftfahrzeugtechnik (Umweltschutz) im Bundesverkehrsministerium. Er sagte vor dem Ausschuss aus, dass er vor dem 18. September 2015 weder über illegale Manipulationen Bescheid gewusst noch einen entsprechenden Verdacht gehegt habe, dass so etwas Ursache für hohe Realemissionen sein könnte.<sup>54</sup> Vielmehr habe er sie auf Unzulänglichkeit des NEFZ zurückgeführt, die normale Betriebsbedingungen nicht repräsentativ abbilden könne.<sup>55</sup> Überdies gab der Zeuge an, sich nicht zu erinnern, dass das

<sup>48</sup> ebd.

<sup>49</sup> öffentliches Protokoll, Bl. 43

<sup>50</sup> Protokoll Nr. 10, Bl. 43

<sup>51</sup> öffentliches Protokoll, Bl. 38

<sup>52</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27/7353 5/3-2 RDE) Ordner 62 von 79, Bl. 12

<sup>53</sup> MAT-A-BMUB-2-1 7\_60, Bl. 245 f. (zur Anfrage MdB Sabine Leidig)

<sup>54</sup> öffentliches Protokoll Nr. 18, Bl. 10

<sup>55</sup> ebd.

Thema Regelungslücken oder Auslegungsspielräume thematisiert worden sei.<sup>56</sup> Zu den Ursachen erhöhter Emissionen sagte er aus: »Das heißt, die Diskrepanz war technisch erklärbar damals. Man hat dort nicht auf Manipulationen geschlossen.«<sup>57</sup>

Diese Einlassung widerspricht den aus den Akten ersichtlichen Tatsachen und ist daher nicht glaubhaft. Der Zeuge **Redmann** war im Untersuchungszeitraum Ansprechpartner für die DUH auf Arbeitsebene. In verschiedenen Gesprächen ging es um Zykluserkennungen und Abschaltvorrichtungen. **Redmann** bestreitet, dass unzulässige Abschaltvorrichtungen Thema in einem Gespräch mit der DUH im Jahr 2011 gewesen seien. Dagegen sei nicht auszuschließen, dass es um Zykluserkennungen gegangen sei, die aus seiner Sicht jedoch zulässig waren. Insofern widersprechen sich die Aussagen der Zeugen **Resch** und **Redmann** nicht. Daraus folgt aber, dass sich der Zeuge Redmann in dem Zeitraum, zu dem das Gespräch stattfand, mit der rechtlichen Einordnung von Zykluserkennungen befasst haben muss. Ihm war bekannt, dass Regelungen unbestimmt waren.

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 auch **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.«<sup>58</sup> Daraus folgt zunächst, dass sich **Redmann** im Untersuchungszeitraum mit den Regelungen befasst haben muss und ihm bekannt war, dass Regelungen unbestimmt sind.

Zu würdigen ist, dass **Redmann** Mitglied der Lenkungsgruppe zur Feldüberwachung der BAST war. **Mönch** berichtete von technischen »Abstimmungen« der Fahrzeuge auf den Prüfstand und beschrieb damit den Einsatz von Abschaltvorrichtungen bei Benzin- und Dieselfahrzeugen. Es erscheint nicht plausibel, dass die Kenntnisse seiner Fachkollegen über die Technik von Abschaltvorrichtungen und Zykluserkennungen nicht zu **Redmann** durchgedrungen sein sollen.

Darüber hinaus spricht eine Aktenfundstelle dafür, dass **Redmann** Manipulationen als mögliche Ursache für hohe Realemissionen in Betracht gezogen hat. Am 16. September schrieb er eine E-Mail an den Zeugen **Christoph Albus**. Deren Anhang enthält eine Sprachregelung zu einer Sitzung des Technischen Ausschusses für Kraftfahrzeuge auf EU-Ebene (TCMV). Darin schlägt **Redmann** u.a. Anti-Manipulationsmaßnahmen vor, um die hohen Realemissionen abzusenken.<sup>59</sup> Bei seiner Vernehmung am 15. Dezember 2016 gab der Zeuge an, sich nicht daran zu erinnern.<sup>60</sup>

Der Empfänger der E-Mail **Albus** wurde am 26. Januar 2017 vom Untersuchungsausschuss vernommen. In seiner Erinnerung ging es bei dem TOP »Manipulationen« darum, dass Fahrzeughalter kein AdBlue nachfüllten.<sup>61</sup> Diese Einlassung erscheint zumindest in dieser Pauschalität nicht glaubhaft. Dass Fahrzeughalter keinen Harnstoff nachfüllen als Manipulation anzusehen, liegt fern. Zudem waren die in der E-Mail aufgeführten Maßnahmen herstellerbezogen, so dass der vom Zeugen dargestellte Bezug zu den Fahrzeughaltern nicht glaubhaft erscheint. Vielmehr liegt der Schluss nahe, dass es seinerzeit um den Verdacht oder sogar handfeste Kenntnisse ging, dass die Hersteller bei den Abgasen manipulierten. **Redmann** sagte im Ausschuss, dass es nicht zu Anti-Manipulationsmaßnahmen gekommen sei – was dann ja letztendlich auch der Grund dafür ist, dass der 5. Untersuchungsausschuss eingesetzt wurde.

Nicht geklärt werden konnte im Untersuchungsausschuss, ob sich die Mitarbeiter beim Thema »Manipulationen« auf Abschaltvorrichtungen bezogen oder auf anderes. Anzunehmen ist jedenfalls, dass es im Bundesverkehrsministerium Kenntnisse darüber gab, dass die Autohersteller bei den Abgasemissionen schummelten. Nachgegangen ist das Ministerium dem dann allerdings nicht.

**Redmann** antwortete am 23. Januar 2014 auf die bereits erwähnte E-Mail von **Dr. Eberhardt**, die der am 16. Januar 2014 abgeschickt hatte, mit dem Betreff: »RDE-administrative Implementation«. Er ließ wissen, dass das BMVI »den beschriebenen Ansatz von innerem und äußerem Parameterbereich« unterstützt.<sup>62</sup> Auch hierzu erklärte **Redmann**, keine Erinnerungen zu haben, was **Dr. Eberhardt** dazu ausgeführt habe.<sup>63</sup> Allerdings berichtete **Redmann** über eine Diskussion, bei der es um das Herunterfahren von Emissionsminderungseinrichtungen bei bestimmten Temperatur und Höhenmetern ging. Das belegt, dass es Kenntnisse gab zu Abschaltstrategien der Hersteller und man sich mit dem Thema befasste. Nicht geklärt werden konnte dagegen, wo die Informationen herstammten. Offen geblieben ist auch, wie **Redmann** zu der Einschätzung kam, dass die Abschaltstrategien der Hersteller grundsätzlich rechtmäßig waren – einschließlich derer, auf die die DUH hingewiesen hat.

Aus den Einlassungen des Zeugen **Redmann** folgt, dass er vor dem 18. September 2015 wusste, dass es Techniken gab, um die Abgasreinigung herunterzufahren. Dazu hatte er auch eine rechtliche Einschätzung. Dass die Auslegungsschwierigkeiten und Regelungslücken nicht thematisiert worden sind, erscheint wenig glaubhaft. Das Gleiche gilt für seine Aussage, dass er genau wie die Bundesregierung die unzulänglichen NEFZ-Bedingungen als alleinige Ursache für die hohen Realemissionen angesehen hat und Manipulationen als Ursache für ausgeschlossen hielt.

<sup>56</sup> ebd. Bl. 101

<sup>57</sup> öffentliches Protokoll Nr. 18, Bl. 101

<sup>58</sup> MAT-A-BAST-2-2 Ref. 3 Ordner 7 von 20, Bl. 98

<sup>59</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27/7353.5/3-2-RDE) Ordner 60 von 79, Bl. 2 f

<sup>60</sup> ebd. Bl. 102

<sup>61</sup> Zeuge Albus, öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 141 »Wenn Ad Blue nicht nachgefüllt wird, ist das eine Manipulation durch den Fahrer.«

<sup>62</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27/7353.5/3-2 RDE) Ordner 62 von 79, Bl. 12

<sup>63</sup> öffentliches Prot. Nr. 18 Bl. 147

## **Fazit**

Sowohl im Bundesumweltministerium und seiner nachgeordneten Behörde UBA als auch im Bundesverkehrsministerium und dem KBA wussten Mitarbeiter und Abteilungsleiter schon vor dem 18. September 2015, dass Abgasreinigungssysteme umgangen wurden: Die Technik arbeitete entweder nur dann korrekt, wenn sich das Auto auf einem Prüfstand befand oder bei bestimmten Temperaturen oder Höhen.

Das legt den Schluss nahe, dass sich auch die Bundesregierung schon damals mit Abschaltstrategien der Autohersteller befasst hat, daran aber zunächst keinen Anstoß nahm und sie erst nach dem 18. September 2015 als rechtswidrige Herstellerstrategie darstellte. Wie und durch wen es zu einer Auslegung der Rechtsvorschriften im Sinne der Hersteller gekommen ist, konnte trotz intensiver Befragung nicht geklärt werden.

## VI. Abgasskandal bleibt ohne ausreichende Konsequenzen

Der Abgasskandal hat zu keinem Bewusstseinswandel innerhalb der Bundesregierung geführt. Auch nachdem die Manipulationen bekannt waren, zog sie die Hersteller nicht angemessen zur Verantwortung. Sie verzichtete auf Maßnahmen, um Leben und Gesundheit der Bevölkerung sowie das Klima zu schützen und stellt stattdessen nach wie vor den Schutz der Automobilindustrie vor gesamtgesellschaftliche Interessen.

Die Bundeskanzlerin stellte die Manipulationsvorwürfe vor allem als ein Problem der Volkswagen AG dar.<sup>64</sup> Sie sah keinen Anlass anzunehmen, dass KBA oder BMVI nicht ordentlich gearbeitet hätten und ging entsprechend auch nicht von einem Verbesserungsbedarf an diesen Stellen aus. Sie gab vor dem Untersuchungsausschuss an, sich »mit der gebotenen Ferne« ihrer Position<sup>65</sup> über die Erkenntnisse zu dem Thema informiert zu haben und signalisierte, dass sie vollstes Vertrauen in den Bundesverkehrsminister habe.

Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE lassen die Aufklärungsbemühungen der Bundesregierung zu wünschen übrig. Die Maßnahmen, die sie gegenüber den Herstellern eingeleitet hat, sind ebenso unzureichend wie diejenigen zur Wahrung der Verbraucherinteressen. Die Bundesregierung hat nichts getan, um eine Wiederholung derartiger Manipulationen zu vermeiden und die Autohersteller davon abzuschrecken.

Zwischenzeitlich hat die amerikanische Umweltbehörde CARB weitere Manipulationen an Fahrzeugen festgestellt, die bei Tests in Deutschland »ohne Befund« durchgegangen waren.

### Die so genannte Untersuchungskommission

Die von Bundesverkehrsminister **Alexander Dobrindt** noch im September 2015 eingesetzte »Untersuchungskommission Volkswagen« hat sich als weitestgehend wirkungslos erwiesen, um das angeblich angestrebte Ziel einer »lückenlosen Aufklärung« zu erreichen. Das erstaunt in keiner Weise – schließlich sitzen in dem Gremium ausschließlich Vertreter des BMVI und ihr nachgeordneter Behörden, was große Zweifel daran aufkommen lässt, dass ein Interesse an Transparenz und lückenloser Aufklärung besteht. Dafür hätten zumindest das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt mit ihrer großen Expertise in diesen Fragen beteiligt werden müssen. *»Mit dem Ziel einer schnellstmöglichen Aufklärung wurde von einer förmlichen Beteiligung andere Ressorts abgesehen«*, heißt es zur Begründung. In dieser Formulierung steckt indirekt der ungeheuerliche Vorwurf, Umweltministerium und UBA hätten eine Aufklärung blockiert, obwohl ihre Beteiligung tatsächlich zur Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der präsentierten Untersuchungsergebnisse beigetragen hätte. So ist nicht zu erwarten, dass die

Bundesregierung im Abgasskandal auch ein Versagen auf politischer oder behördlicher Ebene entdecken wird.

Der Präsident des KBA und Zeuge **Ekhard Zinke** »tat sich schwer«, Fehler in der Tätigkeit der von ihm geleiteten Behörde anzuerkennen.<sup>66</sup> Dabei drängt sich die Frage auf, warum die flächendeckenden Manipulationen nicht von der deutschen Genehmigungsbehörde an die Öffentlichkeit gebracht worden sind, sondern durch die US-Umweltbehörde. Wieso blieb die Differenz zwischen den Herstellerangaben und den realen Emissionen so lange unentdeckt? Eine intensive Selbstreflexion und ein kritisches Hinterfragen der eigenen Arbeitsweise wäre für das KBA dringend angebracht gewesen – und diese Aufgabe hätte sich unbedingt im Auftrag der »Untersuchungskommission Volkswagen« wiederfinden müssen.

Die Bundesregierung setzt ihre herstellerfreundliche Sichtweise auch nach Bekanntwerden des Abgasskandals fort, wie der Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« belegt. Hinweise der DUH und anderer wurden nicht berücksichtigt, Gespräche mit diesen verweigert. Erst durch Akten, die dem 5. Untersuchungsausschuss übersandt wurden, konnte hier eine gewisse Transparenz hergestellt werden. Leider aber wurden die meisten Unterlagen als geheim eingestuft, insbesondere die zu den Prüfungsergebnissen und dem Austausch darüber mit den Herstellern. Grund ist die angebliche *»Sorge um das Wohl des Bundes«* – das offensichtlich bereits mit dem Wohl der Automobilindustrie gleichgesetzt wird.

### Der (Zwischen-) Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen«

Am 22. April 2016 wurde der Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« veröffentlicht. Die im Nachgang vorgelegten »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 zu leisten.

#### a) Offen gebliebene Fragen zu CO<sub>2</sub>/Kraftstoffverbrauch

Der Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« ist unvollständig und stellt entgegen dem durch den Titel erweckten Eindruck lediglich einen Zwischenbericht dar. Obwohl die Untersuchungskommission sowohl Stickoxid- als auch CO<sub>2</sub>-Emissionen gemessen hat, enthält der Bericht lediglich die Messergebnisse zu Stickoxiden. Die Ergebnisse zu CO<sub>2</sub> blieben bis zum Abschluss der parlamentarischen Untersuchungsarbeit unter Verschluss, obwohl selbst die angekündigten

<sup>64</sup> öffentliches Protokoll Nr. 28, Bl.33

<sup>65</sup> öffentliches Protokoll Nr. 28, Bl. 21

<sup>66</sup> öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 113

Nachmessungen längst abgeschlossen waren. Die Bundesregierung bemühte sich, Erörterungen zu CO<sub>2</sub>-Emissionen und dem damit in Zusammenhang stehenden Kraftstoffverbrauch zu vermeiden, obwohl das Thema zum Auftrag des Untersuchungsausschusses gehörte. Die Vertreter des Bundeskanzleramts behaupteten dagegen, CO<sub>2</sub>-Emissionen seien nicht Untersuchungsgegenstand. Das Ersuchen, den Geheimhaltungsstatus der Akten herabzustufen, in denen die anfangs von der Untersuchungskommission gemessenen CO<sub>2</sub>-Emissionen stehen, lehnte das Bundesverkehrsministerium ab. Zur Begründung hieß es, das würde das »Wohl des Bundes« gefährden.<sup>67</sup> Inwieweit hier das Wohl des Bundes gefährdet sein kann, erschließt sich nicht. Eine Nicht-Veröffentlichung schützt lediglich das kurzfristige Wohl der Automobilindustrie.

Dass die Ergebnisse und Bewertungen zurückgehalten werden verdeutlicht, wie brisant das Thema CO<sub>2</sub>-Emissionen und Kraftstoffverbrauch ist. Sollte sich nämlich herausstellen, dass die Fahrzeuge die von den Herstellern angegebenen Werte um mehr als zehn Prozent überschreiten, ergäben sich daraus erhebliche Ansprüche für Verbraucherinnen und Verbraucher. Diese könnten auf Rückabwicklung ihrer Kaufverträge klagen, sofern die nicht älter als zwei Jahre sind. Darüber hinaus sind die Herstellerangaben zum CO<sub>2</sub>-Ausstoß seit 2009 maßgebend für die Höhe der Kraftfahrzeugsteuer. Haben die Hersteller hier falsche Daten geliefert, müsste die Steuer neu festgesetzt werden, die Fahrzeughalterinnen und -halter zu zahlen haben.

Das Bundesamt für Straßenwesen (BASt) hatte bereits 2009 bis 2011 eine Felduntersuchung »Abgasverhalten von im Betrieb befindlichen Fahrzeugen« durchgeführt, bei der deutliche Überschreitungen von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu Tage traten. Die Ergebnisse wurden allerdings erst 2016 veröffentlicht. Das begründet die Annahme, dass auch die im Rahmen des Abgasskandals gemessenen CO<sub>2</sub>-Ergebnisse bewusst zurückgehalten werden, um die Hersteller von den Konsequenzen der von der »Untersuchungskommission Volkswagen« mit Sicherheit festgestellten Falschangaben zu verschonen. Derzeit liegen dem Untersuchungsausschuss jedoch keine ausreichenden Informationen vor, um die von Bundesregierung bzw. KBA getroffenen Maßnahmen bezüglich CO<sub>2</sub> abschließend zu beurteilen.

Dagegen ist seit langem bekannt, dass die für die Steuerfestsetzung relevanten CO<sub>2</sub>-Emissionen tatsächlich höher sind als angenommen. Deshalb ist die Einschätzung der Koalitionsmehrheit im Ausschuss in keiner Weise nachvollziehbar. Sie hält die Annahme für »schlichtweg falsch«, es seien Steuereinbußen eingetreten aufgrund unzutreffender Angaben und fehlender Korrekturmaßnahmen durch das KBA. Eine Begründung dafür fehlt.

Bislang ist außerdem nicht auszuschließen, dass Hersteller auch die CO<sub>2</sub>-Werte durch Manipulationen verfälschen. Dafür spricht zum einen die Pressebe-

richterstattung aus dem November 2016, wonach die amerikanische Umweltbehörde CARB bei Fahrzeugen der Marke Audi Manipulationen nachgewiesen haben soll.<sup>68</sup> Zum anderen weist die DUH seit langem auf Manipulation der CO<sub>2</sub>-Emissionen hin, was ausweislich der beigezogenen Akten auch die Bundesregierung zur Kenntnis genommen hat.

Das KBA hatte der Volkswagen AG vorgegeben, dass die Entfernung der Abschaltvorrichtungen nicht dazu führen darf, dass sich Kraftstoffverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen erhöhen. Ob diese Vorgabe eingehalten wird, ist bisher nicht nachprüfbar dokumentiert. Offen ist ebenfalls, inwiefern sich die »freiwilligen Maßnahmen« auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß auswirken, die Hersteller der Gruppe II veranlasst haben, nachdem die Untersuchungskommission Zweifel an der Rechtmäßigkeit ihrer Abschaltstrategie äußerte.

Im Untersuchungsausschuss wurde der so genannte »trade-off-Effekt« zwischen CO<sub>2</sub> und den Schadstoffen NO<sub>x</sub> bzw. Partikelmasse thematisiert. Es ist davon auszugehen, dass sich eine Entfernung der NO<sub>x</sub>-Abschaltvorrichtung erhöhend auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß auswirkt, sofern die Hersteller dem nicht entgegenwirken.

Offen geblieben ist bislang, wie die Messungen der NO<sub>x</sub>- und CO<sub>2</sub>-Emissionen konkret vorgenommen worden sind und ob das KBA die Fahrzeuge auch bezüglich der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf Abschaltvorrichtungen oder unzulässige Manipulationen überprüft hat.

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. Demnach sollen Prüffahrzeuge separat auf Untersuchungen zu CO<sub>2</sub>- und NO<sub>x</sub>-Emissionen vorbereitet werden.<sup>69</sup> Erhärtet wird die Vermutung, dass die Hersteller den Genehmigungsbehörden jeweils »softwareoptimierte« Fahrzeuge zur Verfügung stellen durch die E-Mail eines VW-Mitarbeiters an das KBA vom 24. Januar 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 CO<sub>2</sub>-Prüffahrzeuge handelt, allerdings könnte es auch sein, dass Sie die NO<sub>x</sub>-Prüffahrzeuge gemeint haben. Bekommen Sie das noch zusammen? Wir hatten darüber am 18. Dezember in Wolfsburg gesprochen (...) Die Softwarebestände des CO<sub>2</sub>-Prüffahrzeuge könnte ich Ihnen sofort besorgen, bei den NO<sub>x</sub>-Fahrzeugen müssten wir das Zug-um-Zug machen.«<sup>70</sup>*

<sup>68</sup> 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](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

<sup>69</sup> öffentliches Protokoll Nr. 16, Bl. 108

<sup>70</sup> MAT-A-VW-1-3 Ordner 13, Bl. 340

<sup>67</sup> vgl. u.a. Schreiben des BMVI an MdB Behrens vom 10. April 2017

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

Das Verhalten von Volkswagen AG und KBA nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe lässt – gelinde gesagt – Fragen offen.

Auf der einen Seite zeigte sich die Volkswagen AG zunächst reumütig, was die ohnehin »nicht mehr zu rettenden« Euro-5-Fahrzeuge mit Motor EA 189 anging und gab sich kaum Mühe, die Abschaltvorrichtungen zu rechtfertigen. Der Zeuge **Frank Liebhart**, Justiziar des KBA und nach eigenen Angaben erstmals mit der juristischen Beurteilung von Abschaltvorrichtungen befasst, kommentierte das durch die Volkswagen AG beauftragte Rechtsgutachten so:

*»Ich muss Ihnen ganz deutlich sagen, dass VW in diesem Rechtsgutachten von der Kanzlei Freshfields 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 Abschaltvorrichtung 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 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 vorgebracht wurden, hier äußerst leicht fiel.«<sup>71</sup>  
»Die Frage des Motorschutzes ist dort gar nicht (...) formell vorgetragen worden.«<sup>72</sup>*

Infolge der rechtlichen Einschätzung des Zeugen **Liebhart** 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 Abschaltvorrichtungen verfügen. Die Volkswagen AG legte keinen Widerspruch ein, der Bescheid wurde bestandskräftig. Zugleich wurde die Volkswagen AG verpflichtet, die Abschaltvorrichtungen zu entfernen und dafür zu sorgen, dass keine Nachteile für Verbraucherinnen und Verbraucher entstehen. Die Volkswagen AG erklärte einen Verjährungsverzicht, dessen Reichweite nicht genau bekannt ist.

Offenbar unterstützte das KBA das Anliegen der Volkswagen AG, die mit dem Nachfolgemotor EA 288 ausgestatteten Euro-6-Fahrzeuge zur Typenzulassung zu bringen. Das KBA verlangte dafür eine schriftliche Er-

klärung, dass keine »unzulässigen« Abschaltvorrichtungen eingebaut seien und erteilte daraufhin die Typen genehmigung. Nach derzeitigem Erkenntnisstand erteilte das KBA Unbedenklichkeitsbescheinigungen für einige VW-Fahrzeuge »auf zwei unterschiedlichen Kanälen«,<sup>73</sup> ohne dass es »eine Querverbindung« zwischen der Untersuchungskommission und der Abteilung Typen genehmigung gegeben hat. Die genaue Verfahrensweise und die informelle Zusammenarbeit zwischen KBA und Untersuchungskommission kann aufgrund fehlender Informationen nicht abschließend beurteilt werden.

Gemäß Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« erstreckte sich die VW-Erklärung nicht auf den Audi A3 2.0, der ebenfalls vom Volkswagenkonzern produziert wurde und dessen RDE-Werte den NO<sub>x</sub>-Grenzwert um das Dreifache überschritten.<sup>74</sup> Dennoch stuft die Kommission das Fahrzeug in Gruppe I als unbedenklich ein. Das Gleiche trifft auf den Audi A6 V6 zu. Vorausgegangen waren Gespräche mit den Herstellern über Diskussionen in den USA zur Zulässigkeit »einer bestimmten Abschaltvorrichtung.« Von welcher Abschaltvorrichtung die Kommission ausging, lässt der Bericht offen.

Der Umgang des KBA mit den zum Volkswagenkonzern gehörenden Audi-Fahrzeugen konnte nicht abschließend bewertet werden. Er ist aber auf jeden Fall fragwürdig, besonders vor dem Hintergrund, dass die US-Umweltbehörde im November 2016 erneut Manipulationen bei Audi-Fahrzeugen festgestellt haben soll, die sich dem Verneinen nach auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen bezogen.

Das KBA hat nicht ausreichend überwacht, dass die Volkswagen AG die angeordneten Nebenbestimmungen umsetzt. Das trifft vor allem zu auf die Vorgabe, es dürfen sich keine Nachteile für Verbraucher ergeben.

Der Volkswagenkonzern hat die den Rückruf betreffenden Informationen verwässert. Hier hätte das KBA Anlass gehabt, eine öffentliche Klarstellung zu fordern. Spätestens als das Unternehmen behauptete, die festgestellten Abschaltvorrichtungen seien nach Europäischem Recht gar nicht rechtswidrig, hätte das KBA und die Bundesregierung auf den Plan rufen müssen. In dieser Situation war es zwingend geboten, gegenüber der Öffentlichkeit klarzustellen, dass die Rechtswidrigkeit bereits bestandskräftig festgestellt war – schließlich hatte die Volkswagen AG darauf verzichtet, Rechtsmittel einzulegen und die Rechtswidrigkeit damit eingestanden. Stattdessen schaute die Bundesregierung untätig zu, wie die Volkswagen AG ihre Behauptung als PR-Maßnahme vermarktete und die ohnehin belasteten Verbraucherinnen und Verbraucher völlig verwirrte.

Für die Kunden ist die Informationspolitik des VW-Konzerns in hohem Maße irritierend. Es entsteht der falsche Eindruck, dass keine Ansprüche auf Mängel-

<sup>71</sup> öffentliches Protokoll 14 I, Bl. 57

<sup>72</sup> ebd.

<sup>73</sup> öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 78

<sup>74</sup> Bericht der UK, Bl. 22

gewährleistung bestünden und die von Volkswagen erklärte Verjährungsverzicht nicht greife, weil die Abschaltvorrichtungen rechtmäßig gewesen seien. Statt für eine angemessene Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Folgen des Rückrufs und ihre Rechte zu sorgen, hat die Bundesregierung nichts unternommen. Dabei hatte der Justiz- und Verbraucherschutzminister **Heiko Maas** zunächst laut verkündet, dass es im Vergleich zu den USA »keine Verbraucher erster und zweiter Klasse geben« dürfe. Tatsächlich aber hat es die Bundesregierung unterlassen, Schaden von den Autobesitzerinnen und -besitzern abzuwenden. Ganz in der Manier der Hersteller verweist sie auf die »unterschiedlichen Rechtssysteme« der USA und Europas. Das lenkt davon ab, dass sie deutlich mehr dafür tun könnte, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht für die systematischen Rechtsverletzungen der Hersteller einstehen müssen. Was geschieht ist das glatte Gegenteil: Während darauf verzichtet wird, die Hersteller mit Bußgeldern zu belegen, werden den Fahrzeughalterinnen und -haltern Bußgelder in Aussicht gestellt, wenn sie aus welchen Gründen auch immer nicht an der Umrüstaktion teilnehmen. Für »solche Personen« fehle Vertretern der Bundesregierung »jedes Verständnis«.

### **Trotz des Verdachts auf Rechtswidrigkeit verzichtet das KBA auf verbindliche Maßnahmen**

Die Gruppeneinordnung der untersuchten Fahrzeuge überzeugt nicht: Sie orientiert sich an den angeblich plausiblen Begründungen der Hersteller zum Motorschutz. Dabei hätten die Realemissionen der Maßstab für die Einstufung die Einordnung sein müssen. So sind nun in der angeblich unbedenklichen Gruppe I Fahrzeuge enthalten, die im Realbetrieb mehr NOx emittieren als die aus den anderen Gruppen. Nicht hinnehmbar ist zudem, dass weder für die verbindlichen noch für die freiwilligen Umrüstmaßnahmen vorgegeben ist, welche NOx-Werte anschließend unterschritten werden müssen.

Bei Fahrzeugen der Gruppe II hat die Untersuchungskommission den Verdacht auf eine unzulässige Abschaltvorrichtung dokumentiert (Opel Insignia und Opel Zafira)<sup>75</sup>, bei weiteren bestehen Zweifel über die Rechtmäßigkeit der Abschaltvorrichtungen. Dazu zählen zum Beispiel die Modelle Audi A6 V6 3.0 I EUR 5<sup>76</sup>, Mercedes V 250 Bluetec<sup>77</sup>, Porsche Macan 3.0 V6<sup>78</sup> und VW Amarok 2.0 I EUR 5<sup>79</sup> sowie VW Crafter 2.0 Ni EUR 5<sup>80</sup>. Bei vielen Fahrzeugen wurde festgestellt, dass die Abgasreinigung abhängig von der Außentemperatur funktioniert. Das bei der Typengenehmigung angegebene System arbeitet lediglich zwischen 20 und 30 Grad Celsius korrekt und wird bei Temperaturen unterhalb von etwa 15 bis 17 Grad Celsius heruntergefahren. Die Hersteller begründeten das gegenüber dem KBA mit dem Schutz der Motoren und Bauteile vor Versottung.

<sup>75</sup> Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« Bl. 98 und 100

<sup>76</sup> ebd. Bl. 72

<sup>77</sup> ebd. Bl. 94

<sup>78</sup> ebd. Bl. 102

<sup>79</sup> ebd. Bl. 110

<sup>80</sup> ebd. Bl. 112

An dieser Stelle sei noch einmal an die Aussage des Zeugen **Sturm** erinnert. Er berichtete, dass bei zwei Herstellern bereits im Jahr 2011 Maßnahmen verlangt wurden, um das Temperaturfenster auszuweiten, innerhalb dessen die Abgasreinigung funktioniert. Dem KBA war die Strategie »Thermofenster« also keineswegs neu.

Der Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« formuliert Zweifel an der Rechtmäßigkeit und sogar den Verdacht auf Rechtswidrigkeit, was die Thermostrategie angeht. Zeugen des KBA berichteten, dass die Untersuchungskommission entgegen der Darstellung in dem Bericht sogar von der Rechtswidrigkeit überzeugt war.

Der Staatssekretär im BMVI und Zeuge **Michael Odenwald** erklärte, dass aus Sicht der Kommission bei einigen Fahrzeugen nicht nur Zweifel an der Zulässigkeit von Abschaltvorrichtungen bestanden hätten, sondern diese aus Sicht der Kommission sogar unzulässig gewesen seien.<sup>81</sup>

Die Äußerung von Bundesverkehrsministers **Alexander Dobrindt** im Untersuchungsausschuss 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 Ordnung, dass sie das versuchen, darzustellen. Die sind nicht freigesprochen worden. Sie sind alles andere als freigesprochen worden.«<sup>82</sup>*

Die im Bericht der »Untersuchungskommission Volkswagen« gewählten Formulierungen »Zweifel« und »Verdacht« sind unter Berücksichtigung dieser Einlassung falsch – oder zumindest deutlich verwässert. Es ist nicht erkennbar, dass die Untersuchungskommission noch an der Bewertung arbeitete, als der Bericht veröffentlicht wurde. Außerdem würde damit die Wahrheitstreue der Zeugen infrage stehen, die ausgesagt haben, dass die Kommission von der Rechtswidrigkeit überzeugt war. Auch das Verhalten der Bundesregierung wäre dann widersprüchlich: Während sie die Ergebnisse der CO<sub>2</sub>-Messungen bis dato aus »Gründen des Bundeswohls« zurückhält und das mit der noch nicht abgeschlossenen Bewertung begründet, wurden die Ergebnisse zum Stickstoffausstoß bewertet und veröffentlicht.

Erneut entsteht der Eindruck, dass die schwachen Formulierungen im Untersuchungsbericht mit Rücksicht auf die Interessen der Hersteller gewählt wurden. Die Bundesregierung legt das Recht so aus, dass die deutschen Hersteller einen größtmöglichen Schutz

<sup>81</sup> öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 106

<sup>82</sup> öffentliches Protokoll Nr. 25, S. 111

genießen. Ihnen wird zugestanden, dass ihre Abgasreinigung nur innerhalb eines so genannten Thermofensers arbeitet, weil die Motoren sonst angeblich Schaden nehmen. Dass die Koalition nach eigener Darstellung »eine strenge Auslegungslinie verfolgt«, ist lediglich eine Behauptung.

Es ist klar erkennbar, dass Hersteller an der Formulierung des Berichts mitgewirkt haben. Zeugen der Untersuchungskommission bestätigten den Austausch von Textteilen und rechtfertigten das damit, dass das KBA bei der Darstellung der Technik Fehler vermeiden wollte, um sich nicht der Gefahr von Schadensersatzansprüchen auszusetzen.

Nicht abschließend geklärt werden konnte, nach welchen Kriterien die Untersuchungskommission über Rechtmäßigkeit bzw. Unrechtmäßigkeit der von ihr gefundenen Abschaltvorrichtungen befunden hat.

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

Der Zeuge **Guido Zielke** aus dem Bundesverkehrsministerium 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 Abschaltvorrichtung 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 nicht.«*<sup>83</sup>

Der KBA-Präsident **Zinke** äußerte sich vor dem Untersuchungsausschuss so: *»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 Leitfa-den, sondern das ist eine strikte Einzelfallbewertung, und die wird dann von dem technischen Fachdienst unternommen.«*<sup>84</sup>

Diese Einlassungen der Zeugen sind in keiner Weise plausibel. Der hohe technische Bezug bei der Beurteilung, ob eine Reduzierung der Abgasreinigung aus Gründen des Motorschutzes gerechtfertigt ist, entbindet das KBA nicht davon, solche Sachverhalte unter die Regelungen zu »Abschaltvorrichtungen« zu subsumieren.

Der KBA-Jurist **Liebhart**, der bei den Abschaltvorrichtungen von VW tätig geworden war, antwortete auf die Frage, wann nach Verordnung 715/2007 eine Abschaltvorrichtung notwendig und damit zulässig ist: *»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 sagen.«*<sup>85</sup>

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

Es muss davon ausgegangen werden, dass das KBA in Kenntnis der festgestellten Abschaltvorrichtungen keine Typengenehmigung hätte erteilen dürfen. Nunmehr müsste das KBA die Typengenehmigung entziehen, sofern die Fahrzeuge nicht umgerüstet werden.

Es widerspricht jeder Lebenserfahrung, dass Hersteller dem KBA freiwillig äußerst kostspielige Umrüstmaßnahmen als eine Art Qualitätsverbesserung anbieten, um die »Zweifel« zu beseitigen; ohne rechtliche Veranlassung passiert da nichts. Die Vermutung liegt nahe, dass es einen »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 rechtswidrige Abschaltstrategie vorgeworfen wird – und der sich nicht an der »freiwilligen« Umrüstung beteiligt.

Im Ergebnis stellt sich die Situation für Fahrzeuge, die in Gruppe II eingeordnet worden sind, nicht wesentlich anders dar als für Euro-5-Fahrzeuge der Volkswagen AG, die die Untersuchungskommission in die Gruppe III einsortiert hat. Weil die Sachlage ganz ähnlich wie bei Volkswagen war, wären ein Rückruf und damit verbundene Nebenbestimmungen unverzichtbar gewesen.

Obwohl die Kommission davon überzeugt war, bestimmte Abschaltvorrichtungen seien rechtswidrig, hat das KBA nicht die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergriffen.

Dass das KBA auf die gebotene rechtliche Klärung verzichtet hat aufgrund der Gefahr, dass sich die Hersteller gegen den Bescheid wehren, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst bedenklich. Hätten die Her-

<sup>83</sup> öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 68

<sup>84</sup> öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 108 f.

<sup>85</sup> öffentliches Protokoll Nr. 14, Bl. 48

steller eine andere Auffassung bezüglich der Rechtswidrigkeit ihrer Abschaltvorrichtungen vertreten, hätten sie Teilwiderspruch gegen die Auffassung des KBA einlegen können. Das hätte sie nicht davon abhalten müssen, freiwillig Maßnahmen durchzuführen. Um zu vermeiden, dass das KBA die Typengenehmigung entzieht, hätten die Hersteller vor einer Wahl gestanden. Sie hätten entweder Maßnahmen einleiten können, um Rechtskonformität herzustellen oder die Alternative gehabt, am Standpunkt festzuhalten, dass die jeweils eingesetzte Abschaltstrategie rechtmäßig ist. In diesem Fall hätten sie versuchen müssen, das auf juristischem Weg durchzusetzen.

Es gibt weit mehr Sachverständige, die eine enge Auslegung des Ausnahmetatbestands vertreten als Fachleute, die die Auffassung der Bundesregierung stützen. Zur ersten Gruppe zählen unter anderem der **Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages** sowie der Sachverständige **Prof. Remo Klinger**.

Im Januar 2016 beauftragte die »Untersuchungskommission Volkswagen« den Sachverständigen **Prof. Dr. Michael Brenner** mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens »Zur Reichweite der Verordnung 715/2007«. Der legte seine Ergebnisse am 14. April 2016 erstmals der Kommission vor. Zeugen berichteten, dass das Gutachten vorher nicht bekannt war. In der Expertise findet sich eine ungebräuchliche Formulierung: »... dass ohne Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor Schaden droht, sei dieser auch noch so klein«.

Die Formulierung »noch so klein« taucht deutlich vor Erstattung des Rechtsgutachtens in Dokumenten der Bundesregierung auf, so zum Beispiel in einem Berichtsentwurf vom 29. März 2016 mit Stand vom 24. März 2016<sup>86</sup>, in einer Sprachregelung für Spiegel-Online 5. April 2016<sup>87</sup> sowie einer Vorlage an Staatssekretär **Odenwald** vom 11. April 2016<sup>88</sup>. Der zeitliche Ablauf spricht dafür, dass diese äußerst herstellerfreundliche Auslegungsvariante des BMVI vom Gutachter übernommen wurde.

Das Rechtsgutachten betont, dass der Fokus von Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung 715/2007 erkennbar darauf gerichtet sei, dass die das Emissionsverhalten beeinflussenden Bauteile dauerhaft in der Lage sein müssen, den Vorgaben der Verordnung zu entsprechen.<sup>89</sup> Dem Ziel und Zweck (Telos) der Vorschrift entsprechend komme dem Gebot der »praktischen Wirksamkeit« eine hohe Bedeutung zu,<sup>90</sup> um das Regelungsziel der Luftreinhaltung bestmöglich zu erreichen. Der Verordnung sei die »erkennbare Absicht des Gesetzgebers« zu entnehmen, »zu vermeiden, dass

durch eine allzu weite Interpretation der Ausnahmebestimmungen (...) die Regelungsabsicht in ihr Gegenteil verkehrt wird«<sup>91</sup>.

Trotzdem kommt **Prof. Dr. Brenner** in seinem Gutachten zu der Formulierung, die Verwendung von Abschaltvorrichtungen könne stets dann gerechtfertigt sein, wenn Gründe des Motor- oder Bauteilschutzes darzulegen werden, »seien sie auch noch so klein«.<sup>92</sup>

Diese Schlussfolgerung stellt genau das zuvor Geschriebene infrage: Eine allzu weite Interpretation der Ausnahmebestimmung konterkariert die gesetzgeberische Intention. Der Begriff »notwendig« in Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung 715/2007 zeigt außerdem an, dass die Verhältnismäßigkeit abgewogen werden muss zwischen Motorschutz und negativen Folgen, wenn es zu einer Ausnahme vom Verbot kommt. Üblicherweise geht es bei Rechtfertigungserwägungen nicht um drohende Bagatellschäden. Ein »noch so kleiner Motorschaden« stellt aber gerade einen Bagatellschaden dar und ist unter Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit nicht gerechtfertigt.

### **c) Der Verzicht auf Bußgelder von der Volkswagen AG und anderen Herstellern war grob ermessensfehlerhaft**

Warum das KBA auf Sanktionen gegenüber den Autoherstellern verzichtete, beantwortete Bundesverkehrsminister **Dobrindt** wiederholt damit, dass die Mängelbeseitigung auf Kosten der Hersteller die »ziel-führendste Lösung« sei.<sup>93</sup> Gegenüber dem Ausschuss wiederholte er diese Position: »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.«<sup>94</sup>

Die Bundesregierung hat aus dem Vertragsverletzungsverfahren 2013 nichts gelernt. Damals ging es um unzulässige Kühlmittel für Klimaanlage in Kraftfahrzeugen. In einem Gutachten vom August 2013 hatte der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages festgestellt, dass das KBA ermessensfehlerhaft handelte, als es darauf verzichtete, Bußgelder zu verhängen.<sup>95</sup>

Zeugen aus Bundesverkehrsministerium und KBA haben jetzt ausgesagt, dass aus »Gründen der Verhältnismäßigkeit« auf die Erhebung von Bußgeldern verzichtet worden sei.

<sup>86</sup> MAT-A-KBA-2-5 UK-Berichtsentwürfe Ordner 1, Bl. 327, Berichtsentwurf vom 29.03.2016 der »Untersuchungskommission Volkswagen« Fassung vom 24.03.2014

<sup>87</sup> 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:

<sup>88</sup> Vorlage an Staatssekretär Odenwald, MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 23/7363.1/1-1) Ordner 12 von 23, Bl. 146:

<sup>89</sup> ebd. Bl.227

<sup>90</sup> ebd. Bl. 229 a. E.

<sup>91</sup> ebd. Bl. 252

<sup>92</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 23/7363.1/1-1) Ordner 12 von 23, Bl. 247

<sup>93</sup> 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

<sup>94</sup> öffentliches Protokoll Nr. 24, Bl. 103,104

<sup>95</sup> 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>

Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE umgeht das bewusst geltendes Recht und ist grob ermessensfehlerhaft. Das Bundesverkehrsministerium sieht in der Herstellung eines rechtskonformen Zustands auf der Grundlage von § 25 EG-FGV eine ausreichende Sanktion – was schon begrifflich paradox ist. 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 Gewinn aus dessen Veräußerung. Deshalb sollte es selbstverständlich sein, dass die Hersteller ihre Produkte in einem rechtskonformen Zustand auf den Markt bringen und Mängel auf eigene Kosten beseitigen.

Zwar bedeuten die Konformitätsmaßnahmen für Hersteller wirtschaftlichen Aufwand, sie sind unbequem und lästig für sie. Doch wenn der Staat darauf verzichtet, die bewussten Manipulationen mit Bußgeldern zu belegen, würdigt er in keiner Weise das überschießende Verhaltensunrecht. Der vom Gesetzgeber vorgegebene Abschreckungseffekt bleibt dann aus. Ein Bußgeldtatbestand gemäß §§ 37, 27 EG-FGV in Verbindung mit § 23 Straßenverkehrsgesetz (StrVG) ist in diesem Fall gegeben. In Anbetracht der systematischen Rechtsverletzungen ist das Ermessen, ob Sanktionen erhoben werden, auf Null reduziert. Lediglich bei der Höhe der Bußgelder besteht ein Ermessensspielraum. Entscheidend ist, dass die Fahrzeuge mit eindeutig rechtswidrigen Abschalteinrichtungen nicht den Voraussetzungen entsprechen, unter denen die Typengenehmigung seinerzeit erteilt worden ist. Weil das KBA damals keine Kenntnis über den Rechtsverstoß hatte, 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 aus systematischen und teleologischen Gründen. Fahrzeuge, die zum Verkauf feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, müssen über eine formell gültige Übereinstimmungsbescheinigung verfügen; ohne Typengenehmigung können sie nicht auf den Markt kommen. Mit der Übereinstimmungserklärung versichert der Hersteller auf Basis selbstveranlasster Prüfungen die Rechtskonformität der Fahrzeuge. Sind hier Fehler enthalten, werden die in der Regel erst nach 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 formelle Gültigkeit der einmal erteilten Typengenehmigung berufen könnten, obwohl ihnen ein Gesetzesverstoß vorzuwerfen ist.

Das hätte zur Folge, dass es für einen Fahrzeughersteller auf Dauer vorteilhaft wäre, je länger der Fehler oder die Manipulation nicht entdeckt wird und er deshalb Fahrzeuge mit fehlerhafter Übereinstimmungsbescheinigung veräußern kann. Er müsste für die Phase vor der Entdeckung der Manipulation nicht mit Sanktionen im Sinne des §§ 37, 27 EG-FGV rechnen und könnte zugleich den durch den Fehler erzielten erhöhten Gewinn

abschöpfen. Daraus folgt: Hersteller, die am geschicktesten manipuliert haben – und dafür sorgen, dass dies möglichst nicht aufgedeckt wird – haben den größten wirtschaftlichen Vorteil und müssen trotzdem nicht 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, warum kein Bescheid erlassen wurde, der die Fehlerhaftigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung feststellt. Das wäre die verwaltungsrechtliche Voraussetzung für ein weiteres Vorgehen gewesen. Dass darauf verzichtet wurde, Bußgelder von Herstellern zu erheben, ist nicht vereinbar mit dem entstandenen gesamtgesellschaftlichen Schaden.

Nach Einschätzung der Sachverständigen im Ausschuss wäre es nach dem Stand der Technik nicht erforderlich gewesen, aus Motorschutzgründen Abschalteinrichtungen einzusetzen. Somit sind die Abschalteinrichtungen unzulässig. Ohne ihren Einbau aber wären die Fahrzeuge nicht typgenehmigt worden, weil sie dann die Grenzwerte auch auf dem Prüfstand nicht eingehalten hätten. Den Herstellern war bewusst, dass ihre Fahrzeuge im Realbetrieb deutlich mehr Stickstoffoxide emittieren als zugelassen und sie der Gesellschaft dadurch gesundheitlichen und volkswirtschaftlichen Schaden zufügen. Die Hersteller profitierten wirtschaftlich erheblich von dem Einsatz der Abschalteinrichtungen, weil sie bei den Herstellungskosten gespart haben und ihre Gewinnmarge so erhöhen konnten. Die Volkswagen AG und andere Hersteller hatten die Alternative, teurere Motorentechnologie einzusetzen, um die gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen.

Auf Seiten der Gesellschaft sind hohe Schäden entstanden, weswegen ein Verzicht auf Bußgelder nicht hinnehmbar ist. Viele Menschen bezahlen für die hohen Stickoxidemissionen mit ihrer Gesundheit oder sogar mit ihrem Leben. Darüber hinaus entstehen dem Fiskus und der Beitragszahlergemeinschaft enorme Kosten durch krankheits- und sterbefallbedingte Einnahmeausfälle. Auch die Versorgung der Kranken muss finanziert werden. Der Sachverständige **Dr. Andreas Mayer** hat in seiner Stellungnahme unter Verweis auf weitere Quellen angegeben, dass sich die monetären Belastungen für den Bundeshaushalt und die Sozialkassen durch die manipulierten Euro-5-Fahrzeuge etwa auf einen Betrag summieren, der deren Anschaffungskosten entspricht. Laut OECD erreichten die gesundheitsbedingten externen Kosten etwa 45 Prozent des Bundeshaushaltes. Dabei seien die Nicht-Mortalität, Umweltschäden und Erwärmung der Atmosphäre nicht einmal berücksichtigt. Das Prinzip »polluter pays« werde im Bereich des industriellen Umweltschutzes umgesetzt, nicht aber bei Fahrzeugen.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> vgl. Vorabstatement Dipl. Ing. Dr. med. hc. Andreas Mayer vom 20. 08.2016, BT-Drs. Nr 18 (31) 38

Festgehalten werden muss, dass die erheblichen Kosten durch Gesundheitsschäden bisher keinerlei Berücksichtigung finden bei der Bewertung, welche Auswirkungen die hohen Schadstoffemissionen haben. In angeblicher Unkenntnis der systematischen Manipulation wurden durch den Staat steuerliche Fehlanreize geschaffen, weil Euro-5- und Euro-6-Fahrzeuge irrtümlich als besonders schadstoffarm angesehen wurden. Aufgrund von Steuerbefreiungen für Euro-5-Fahrzeuge gemäß § 10 a KraftFStG, die sich als unrechtmäßig herausgestellt haben, sind allein in den Jahren 2008 bis 2009 laut Bundesfinanzministerium Steuerausfälle in Höhe von schätzungsweise etwa 200 Mio. Euro entstanden.<sup>97</sup> Im Prinzip müssen die Steuersätze neu festgesetzt werden, die Fahrzeughalterinnen und -halter zu bezahlen haben. Dem steht allerdings ggf. entgegen, dass 2015 die Festsetzung mehr als vier Jahre zurückliegt und damit verjährt ist.

Insofern können und müssen rechtlich zulässige Sanktionen gegenüber den Herstellern dazu beitragen, die monetären Folgen für den Staat zumindest teilweise zu kompensieren. Dass es bisher unterlassen wurde, Bußgelder zu erheben, ist grob ermessensfehlerhaft.

Sofern Hersteller gegenüber dem KBA einwenden, sie seien von der Rechtmäßigkeit der Abschaltvorrichtungen ausgegangen, haben sie grob fahrlässig gehandelt, weil sie sich nicht beim KBA nach dessen Einschätzung erkundigt haben. Die Bußgeldvorschrift § 37 EG-FGV greift auch bei Fahrlässigkeit, also wenn ein Hersteller die erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt. Zu der erforderlichen Sorgfalt im Verkehr gehört, dass Hersteller die Einhaltung ihrer Pflichten ausreichend überwachen und dafür sorgen, dass die Fahrzeuge in rechtskonformen Zustand sind. Daher kann es die Hersteller nicht von dem Vorwurf eines bußgeldbewährten Rechtsverstoßes entlasten, wenn sie angeben, sie hätten ihre Abschaltstrategien als rechtmäßig erachtet; diese Einlassung kann sich allenfalls mindernd auf die Bußgeldhöhe auswirken.

#### **d) Die Bundesregierung hat Verständnis für systematisch manipulierende Hersteller und kein Verständnis gegenüber Personen, die nicht an der Umrüstaktion teilnehmen**

Die Bundesregierung misst mit zweierlei Maß, der Kontrast ist krass. Gegenüber den Automobilherstellern nimmt die Bundesregierung eine Schutzhaltung ein – den Halterinnen und Haltern der manipulierten Fahrzeuge begegnet sie hingegen kompromisslos: Ihnen drohen Sanktionen, wenn sie nicht an der Rückrufaktion teilnehmen. Die Profiteure und bewussten Verursacher der rechtswidrigen Schadstoffausstöße haben aus Gründen der »Verhältnismäßigkeit« keine weiteren Konsequenzen zu befürchten – während die Getäuschten, die in gutem Glauben an die Herstellerangaben Fahrzeuge gekauft haben, mit harten Strafen belegt werden können. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Fahrzeughalterinnen und

-halter möglicherweise stichhaltige Gründe vortragen, weshalb sie sich der Umrüstaktion verweigern. Die Befürchtung, dass das Fahrzeug anschließend eine geringere Leistung erbringt oder mehr Kraftstoff verbraucht, lässt die Bundesregierung nicht gelten. In einem Runderlass vom 21. Dezember 2015 hat das Bundesverkehrsministerium vorgegeben, keine Ausnahmen von der Verpflichtung zur Teilnahme an der Umrüstung zuzulassen.<sup>98</sup> Während die Bundesregierung bei den Automobilherstellern die Interessen der Gesellschaft hintanstellt, drückt sie den Autobesitzern die Verantwortung für die Beseitigung der Manipulationen auf.

So schreibt der Zeuge **Dr. Frank Albrecht** aus dem BMVI am 19. Oktober 2015 in einer E-Mail mit dem Betreff »AW: VW«: *»(...) 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 eingriff-intensive Maßnahmen nicht zum Erfolg führen.«<sup>99</sup>*

Der Zeuge **Guido Zielke** sagte aus, sein Haus habe die Rechtsfolgen für KFZ-Halterinnen und -halter von Anfang an im Blick gehabt, als über den Rückruf entschieden wurde: Wer seinen Wagen nicht zur Umrüstung abliefere, riskiere nicht nur die Fahrzeugzulassung, sondern müsse auch mit einem Bußgeld rechnen. Im Ausschuss sagte **Zielke**: *»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.«<sup>100</sup>*

#### **e) Fragwürdiges Amtsverständnis und dürftige Informationspolitik des KBA**

Der Zeuge **Zinke** sagte vor dem Untersuchungsausschuss aus, er als KBA-Präsident und sein Amt hätten seit Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe erhel-

<sup>97</sup> so die Selbsteinschätzung des Bundesfinanzministeriums in einer Stellungnahme zu steuerlichen Folgefragen an das BMVI vom November 2015, MAT-A-BMF-1-2 Ordner 16, Bl. 14 ff.

<sup>98</sup> vgl. Runderlass des BMVI vom 21.12.2015 zum Verbot der Neuzulassung MAT-A-KBA-2-1 Ordner 4, Bl. 53

<sup>99</sup> MAT-A-KBA-2-1 Ordner 4, Bl. 92

<sup>100</sup> öffentliches Protokoll Nr. 24 I, Bl. 67

lende Momente gehabt und eine »Lernkurve« durchlaufen. Dabei sei er zu der Erkenntnis gelangt, dass sich bei der Motorentwicklung, insbesondere der Abgasnachbehandlung, große Schritte vollzogen hätten.<sup>101</sup>

Die darin zum Ausdruck kommende Haltung ist für den Präsidenten des KBA äußerst bemerkenswert. Er beschrieb im Untersuchungsausschuss die Funktion des KBA als Klammer der dort ansässigen Aufgabenbereiche. Das KBA will gewährleisten, dass ein geordnetes, dem Recht entsprechendes, effektives und effizientes Verwaltungshandeln stattfinden kann, erläuterte Zinke vor dem Untersuchungsausschuss.<sup>102</sup> Dieser Anspruch kontrastiert damit, wie das KBA mit öffentlichen Hinweisen auf den Einsatz rechtswidriger Abschaltvorrichtungen umgegangen ist.

Auf der KBA-Homepage steht unter dem Reiter »Das KBA« eine eigene Seite über Präsident Zinke inklusive einer Datei zum Download seiner Vita. Deutlich wird, wie stark sich Herr Zinke persönlich mit dem Amt identifiziert.<sup>103</sup> 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«.<sup>104</sup> 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«.<sup>105</sup>

Während das KBA 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 Fahrzeughalterinnen und -halter nicht ohne größeren Aufwand erkennen, ob ihr Fahrzeug von einer Rückrufaktion betroffen ist. Hierzu bedarf es erst eines Anrufes der Servicehotline.<sup>106</sup> Auch suchen Halterinnen und Halter vergeblich Antwort auf die Frage, welche Rechte und Pflichten sie haben. Bedeutsam für sie wäre es zu erfahren, womit sie rechnen müssen, wenn sie nicht an der Rückrufaktion teilnehmen. Der Unterschied zwischen einem freiwilligen und einem angeordneten

Rückruf ist für Menschen in dieser Situation ebenso interessant wie die sich daraus ergebenden praktischen Konsequenzen. Und schließlich möchten sie wissen, welche Folgen es für sie hätte, sollten sich die CO<sub>2</sub>-Emissionen und Verbrauchswerte durch die Umrüstung erhöhen. Doch auf der KBA-Seite werden sie nicht fündig.

Das CAM kritisierte bereits am 29. November 2016 die Informationspolitik des KBA grundlegend. Es hatte im Auftrag der Verbraucherzentrale Bundesverband eine Studie erarbeitet und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Das KBA hatte sich im Vorfeld geweigert, an den Befragungen teilzunehmen und seine Informationspolitik bisher auch nicht verbessert. Insofern ist fraglich, wie steil die »Lernkurve« des Präsidenten Zinke tatsächlich ausgefallen ist und welches Amtsverständnis der Tätigkeit des KBA zugrunde liegt.

<sup>101</sup> öffentliches Protokoll Nr. 22, Bl. 113

<sup>102</sup> vgl. ebd., Bl. 102

<sup>103</sup> <http://www.kba.de/DE/DasKBA/DerPraesident/Vita.html?nn=668868>

<sup>104</sup> [http://www.kba.de/DE/DasKBA/Arbeiten\\_beim\\_KBA/arbeiten\\_beim\\_KBA\\_node.html](http://www.kba.de/DE/DasKBA/Arbeiten_beim_KBA/arbeiten_beim_KBA_node.html)

<sup>105</sup> ebd.

<sup>106</sup> 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 Herstellers oder in einer Vertragswerkstatt. <https://www.kba-online.de/gpsg/jsp/gpsgAuskunft.jsp> zuletzt abgerufen am 28. April 2017

## VII. Die Automobilindustrie kann durchregieren

### **Einflussnahme der Automobilindustrie am Beispiel der Gesetzgebung zu RDE und WLTP**

Die Koalitionsfraktion kommt in ihrer Bewertung der Untersuchungsergebnisse zu der Einschätzung, dass die Automobilindustrie keinen relevanten Einfluss auf die Bundesregierung nehmen konnte, was die EU-Rechtssetzung zu Abgasemissionen angeht: »Dass dabei maßgeblicher Einfluss auf die Position der Bundesregierung genommen wurde, lässt sich nach Prüfung der vom Ausschuss angeforderten Akten ausschließen.«<sup>107</sup>

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

Dies lässt sich u.a. deutlich nachzeichnen beim 3. RDE-Paket. Dabei ging es um die Höhe der Konformitätsfaktoren und die Implementierung der so genannten Transferfunktion. Dieses Konzept stammt entgegen der Darstellung der Koalitionsfraktionen<sup>108</sup> von der Automobilindustrie und keineswegs von der EU-Kommission.<sup>109</sup>

Um die von Koalitionsfraktionen vorgetragene Behauptung zu widerlegen, der Einfluss der Industrie gehe nicht über den anderer Interessengruppen hinaus, soll ein konkretes Beispiel näher beleuchtet werden. Weil die Aktenlage am besten ist über den Zeitraum, in dem das 1. RDE-Paket verhandelt wurde, stammt das Beispiel aus diesem Zusammenhang. Es soll illustrieren, wie der Lobbyeinfluss auf die Positionsbestimmung der Bundesregierung funktioniert.

### **Wünsche der Industrie zu Einführungszeiträumen 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 ein zeitlicher Flexibilität gelegen war<sup>110</sup> – und diese Linie verfolgte sie auch weiter. So schrieb VDA-Geschäftsführer **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 ACEA-Position widerspiegelt«<sup>111</sup>. Eine Forderung lautete: »Einführungstiming, das die Gegebenheiten in Entwicklung und Markt berücksichtigt: 9/2017 für neue Pkw-Typen mit erster Stufe CFs, 9/2020 mit zweiter Stufe.«<sup>112</sup> 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 Fahrzeugtypen.<sup>113</sup>

In der vorhergehenden 42. Sitzung des TCMV am 15. Oktober 2014 hatte lediglich Italien geäußert, dass die Einführung in zwei Stufen erfolgen solle.<sup>114</sup> **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.«<sup>115</sup>

In der Folge sandte **Dr. Eichhorn** die gleiche E-Mail an weitere Personen im BMVI und BMUB: Am 31. Oktober an Staatssekretär **Rainer Bomba** (BMVI)<sup>116</sup>, am 4. November an den Leiter der Unterabteilung LA2 (Straßenverkehr) im BMVI, den Zeugen **Zielke**<sup>117</sup>, und schließlich am 14. November an **Gertrud Sahler** und den Zeugen **Oliver Eberhardt** im BMUB<sup>118</sup>.

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

- »a) Nach der Monitoringphase sollen ab **01.09.2017** 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**.«<sup>119</sup>

In der 43. TCMV-Sitzung am 24. November vertraten nun sieben von 18 anwesenden Mitgliedsstaaten die Einführung in zwei Stufen. Noch lehnte Deutschland dies jedoch wegen der damit verbundenen Verzögerungen ab; die Einführungsdaten sollten erst im Rahmen

<sup>107</sup> Entwurf Abschlussbericht 5. Untersuchungsausschuss – Dritter Teil: Bewertungen des Ausschusses, S. 65

<sup>108</sup> ebd. S. 58

<sup>109</sup> 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-BMVI-2-1 (IVD4-36302-002#007-8 RDE 2015 04) Ordner 24 von 53, Bl. 85, Gesprächsvorbereitung, durch den Zeugen Bänisch erstellt, 26. August 2015, Transferfunktion ist als Forderung des VDA vermerkt.

<sup>110</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 8, Bl. 8, Discussion document TCMV 01.07.2014 – ACEA Questions to the Member States – Real Driving Emission procedure.

<sup>111</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 9, Bl. 82

<sup>112</sup> ebd.

<sup>113</sup> ebd., Bl. 88

<sup>114</sup> 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

<sup>115</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 9, Bl. 82

<sup>116</sup> MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leistungsregistratur Ordner 3 von 5, Bl. 84

<sup>117</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27-7357 .5-3-2) Ordner 64 von 79, Bl. 144

<sup>118</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 9, Bl. 54

<sup>119</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27-7357 .5-3-2) Ordner 65 von 79, Bl. 43 (47)

des 2. Paketes diskutiert werden, so die Position.<sup>120</sup> Beim Temperaturbereich und den Normalisierungstools wurde hingegen Spielraum gesehen, dem VDA und anderen Mitgliedsstaaten entgegenzukommen.<sup>121</sup>

### **Eingaben der Industrie im Vorfeld der 44. Sitzung des TCMV**

Diese Haltung bestand auf der Arbeitsebene zunächst fort. So kommentierte der Zeuge **Stephan Redmann**, Referent im BMVI, am 2. 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:*

*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.«<sup>122</sup>*

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 Typen 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.«<sup>123</sup>*

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

*»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 Uli.«<sup>124</sup>*

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 geteilt.<sup>125</sup> Inzwischen hatte sich **Dr. Eichhorn** auch an **Frank Günter Wetzel** gewandt, Ministerialrat im Bundeskanzleramt:

*»Dazu müsste das BMVI seine Federführung aktiver wahrnehmen. Der Vorschlag von ACEA und die Position Italiens und Spaniens sollten unterstützt werden.«<sup>126</sup>*

Ihren Höhepunkt fanden die Bemühungen des VDA schließlich am 16. Dezember 2014, als sich der Zeuge **Matthias Wissmann** als Verbandspräsident direkt an **Minister Alexander 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.«<sup>127</sup>*

Am 17. Dezember wurde diese E-Mail von einem Mitarbeiter des Zeugen **Odenwald** an den Zeugen **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.«*

### **Das deutsche Abstimmungsverhalten in der 44. Sitzung des TCMV**

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

*»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 Einfüh-*

<sup>120</sup> 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

<sup>121</sup> 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

<sup>122</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27-7357.5-3-2) Ordner 65 von 79, Bl. 2

<sup>123</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27-7357.5-3-2) Ordner 65 von 79, Bl. 27 f.

<sup>124</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 9, Bl. 52

<sup>125</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27-7357.5-3-2) Ordner 65 von 79, Bl. 35

<sup>126</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 9, Bl. 54, E-Mail vom 12. Dezember 2014

<sup>127</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27-7357.5-3-2) Ordner 65 von 79, Bl. 93

zung 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.«**<sup>128</sup>

In derselben Sitzung sprach sich Deutschland gegen eine kurzfristige Entscheidung aus.<sup>129</sup> Als Beweggrund für die Positionsverschiebung des BMVI werden also explizit die *»Bedenken des VDA«* genannt und das Ergebnis der Sitzung wird als deutliches Entgegenkommen gegenüber der Autoindustrie interpretiert.

Die Kommission zog nach Anhörung der Mitgliedsstaaten einen Kompromissentwurf<sup>130</sup> in Erwägung, der unter anderem die Möglichkeit einer zweistufigen Einführung explizit in Betracht zog.<sup>131</sup> Dieser sollte bis zur nächsten TCMV-Sitzung am 26. Januar 2015 vorbereitet werden.<sup>132</sup> Welche Bedeutung den Bedenken der Autoindustrie im BMVI beigemessen wurde, macht auch ein handschriftlicher Vermerk auf der Vorlage vom 18. Dezember 2014 deutlich, in dem es u.a. heißt:

*»Bitte Schreiben an VDA (Herrn Eichhorn), in dem Ergebnis dargestellt wird.«*<sup>133</sup>

Genau wie der Inhalt der Vorlage, so spricht auch dieser Vermerk dafür, dass der Beweggrund für das Umschwenken des BMVI die Bemühungen des VDA waren. Doch das Verkehrsministerium kommunizierte dem BMUB etwas gänzlich Anderes. Nachdem es dem BMVI auf der Fachebene nicht gelungen war, das BMUB vom Kompromissvorschlag zu überzeugen,<sup>134</sup> wandte sich der Zeuge **Odenwald** am 14. Januar 2015 mit einem Schreiben an den Zeugen **Jochen Flasbarth**. Um den Staatssekretär im BMUB und damit seinen Gegenpart zu überzeugen, einen deutschen Positionswechsel mitzutragen, stellte **Odenwald** es so dar, als ob die Mehrheitsverhältnisse im TCMV Grund fürs Umsteuern seien. Somit entsteht der Eindruck, als ob Deutschland auf einen äußeren Umstand reagieren müsse.

*»In Folge des Meinungsaustausches zwischen KOM und Mitgliedstaaten im TCMV am 18.12.2014 ist die Bundesregierung nun mit einer veränderten Sachlage konfrontiert.«*<sup>135</sup>

<sup>128</sup> MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76 f.

<sup>129</sup> 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

<sup>130</sup> Dies war der vom Zeugen Redmann genannte »Kompromissvorschlag«.

<sup>131</sup> 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

<sup>132</sup> MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76

<sup>133</sup> ebd.

<sup>134</sup> MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 71 f., BMVI-Vermerk vom 13.01.2015

<sup>135</sup> ebd., Bl. 69

Dass sich das BMVI für Deutschland an diesem Meinungsaustausch 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 erwog.<sup>136</sup> Der Beitrag des BMVI zur »veränderten Sachlage« wird verschwiegen und stattdessen ein äußerer Sachzwang dargestellt. Im Schreiben von **Odenwald** an **Flasbarth** heißt es weiter:

*»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.«*<sup>137</sup>

Wie oben dargestellt vertrat das BMVI am 18. Dezember 2014 im TCMV genau diese »Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung von Konformitätsfaktoren«. Die vorherige, innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Position der Bundesregierung wurde über Bord geworfen. Der Alleingang erfolgte aufgrund einer Weisung, die Staatssekretär **Odenwald** bereits am Vortag erteilt hatte.<sup>138</sup> Doch gegenüber dem Zeugen Flasbarth wird dieses Vorgehen nicht erwähnt und schon gar nicht begründet. Stattdessen impliziert das Schreiben, dass in der Verhandlungssituation ein Sachzwang entstanden sei, der ein Umdenken beim BMVI auslöste. Auch die intensiven Bemühungen des VDA im Vorfeld bleiben unerwähnt.

Wie auch immer die Mehrheitsverhältnisse in der 43. TCMV-Sitzung am 24. November 2015 im Nachhinein zu bewerten sind – sie waren es nicht, die das BMVI veranlasste umzuschwenken. Dies geschah erst am 17. Dezember, nachdem sich der Geschäftsführer und Präsident des VDA in den Tagen zuvor persönlich dafür eingesetzt hatte.

**Flasbarth** vom BMUB übernahm die Darstellung der Sachlage durch das BMVI. In seiner Antwort vom 20. Januar 2015 bezeichnete er den Kompromissvorschlag als *»durch die Verhandlungssituation in Brüssel entstanden«* und erklärte sich bereit, ihn zu akzeptieren.<sup>139</sup> Weitergehende Zugeständnisse seien jedoch abzulehnen.<sup>140</sup>

Dieser Vorgang macht deutlich, dass dem BMUB in Sachen RDE Informationen von den anderen Ressorts

<sup>136</sup> 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

<sup>137</sup> ebd., Bl. 70

<sup>138</sup> MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 76, siehe oben

<sup>139</sup> MAT-A-BMVI-2 BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4 von 5, Bl. 99 f.

<sup>140</sup> ebd., Bl. 100

strategisch vorenthalten wurden, insbesondere vom federführenden BMVI. Dafür, dass sich dies im weiteren Verlauf der RDE-Gesetzgebung fortsetzte, spricht eine E-Mail eines Bosch-Mitarbeiters 19. August 2015:<sup>141</sup>

*»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 Bänsch (Wirtschaftsministerium) auf. Auch die OEM seien aktiv!!!«*

Hier war es nun das BMWi, das seinen regen Austausch mit der Industrie vor dem BMUB und **Dr. Eberhardt** geheim halten wollte.

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

Doch nun zurück zum 1. RDE-Paket. Die kommissionsinterne Abstimmung zum Kompromissentwurf war vor der 45. TCMV-Sitzung am 26. Januar 2015 noch nicht abgeschlossen, so dass die Befassung damit vertagt wurde.<sup>142</sup> Doch in der 46. Sitzung am 24. März sollte die Abstimmung stattfinden; die Kommission leitete im Vorfeld die Diskussion über ihren Kompromissvorschlag ein.<sup>143</sup> Zur Frage der Einführungszeiträume hieß es nun unter 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.«<sup>144</sup>*

Die Möglichkeit einer zweistufigen Einführung war nun also explizit erwähnt, so wie im Dezember angekündigt<sup>145</sup> – ohne jedoch weitere Vorfestlegungen zu treffen. Zu diesem Entwurf der Kommission äußerte sich der ACEA am 11. März 2015 in einer kritischen Stellungnahme. Er forderte eindeutige Festlegungen im 1. RDE-Paket, etwa zu den dynamischen Randbedingungen, aber vor allem zur zweistufigen Einführung und den entsprechenden Startzeitpunkten:

*»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.»<sup>146</sup>*

Beim Zeugen **Redmann** lösten diese Vorstellungen *»jede Menge Unverständnis«* aus: dynamische Randbedingungen und Einführungszeitplan würden im 2. Paket diskutiert<sup>147</sup>. Wie schon wenige Monate zuvor folgte nun erneut intensiver Druck von Seiten der Autoindustrie. 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.«<sup>148</sup>*

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)<sup>149</sup>

Eine nahezu inhaltsgleiche E-Mail sandte **Eichhorn** wenige Minuten später auch an **Zielke**, Leiter der Unterabteilung «Straßenverkehr» im BMVI und somit Vorgesetzter von **Redmann**.<sup>150</sup> Zusätzlich erwähnte er ein für den 19. Mai geplantes Telefongespräch zwischen ihm und Zielke.<sup>151</sup> 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. Darin übte er 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 Step 1 und Step 2 mit allen notwendigen technischen Randbedingungen (statische und dynamische sog. boundary conditions) sowie der nicht zu überschreitenden Grenzwerte für Diesel NOx (sog. Konformitätsfaktoren) für*

<sup>141</sup> MAT-A-BO-1-1 Ordner 1, Bl. 32

<sup>142</sup> 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

<sup>143</sup> 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

<sup>144</sup> ebd., Bl. 130 (131), Verordnungsentwurf der Kommission

<sup>145</sup> 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

<sup>146</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE) Ordner 66 von 79, Bl. 115 (116)

<sup>147</sup> ebd., Bl. 113, E-Mail von Redmann an Eberhardt (BMUB) und Bänsch (BMWi), 11. März 2015

<sup>148</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 9, Bl. 63

<sup>149</sup> ebd., Bl. 68

<sup>150</sup> ebd., Bl. 69

<sup>151</sup> ebd.

den Step 1. Nach einer Monitoringphase sollten dann bis spätestens in 09/2015 auch die Konformitätsfaktoren für den Step 2 festgelegt werden. Zurzeit unterstützt die Bundesregierung leider noch über das federführende BMUB<sup>152</sup> die Position der Kommission. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn die Bundesregierung ihre Haltung angesichts der vorgetragenen Argumente noch einmal überdenken würde.<sup>153</sup>

Referatsleiter **Wetzel** leitete das Schreiben innerhalb des Bunderkanzleramts weiter und schlug vor, »hier eine kurze Unterrichtung für ChefBK zu machen«.<sup>154</sup> Darüber hinaus hatte von Klaeden am 19. März Termine sowohl im Bundeskanzleramt als auch bei Staatssekretär **Odenwald** im BMVI.<sup>155</sup> Wie schon im Dezember wandte sich nun VDA-Präsident **Wissmann** direkt an einen Bundesminister – an **Peter Altmaier** als Chef des Bundeskanzleramtes. Ebenfalls am 19. März 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 aussprach.<sup>156</sup> 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.<sup>157</sup>

#### **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**. Darin schlug er die Zustimmung zum Kommissionsentwurf vor,<sup>158</sup> 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 Flexibilität 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.<sup>159</sup>

Am nächsten Tag, dem 19. März 2015, erhielt **Redmann** einen Anruf von Staatssekretär **Odenwald**. Thema war der bevorstehende Termin mit dem Daimler-Vertreter **von Klaeden**. Redmann erläuterte dem Staatssekretär die bestehende Position der Bundesregierung, **Odenwald** »nahm die Erläuterungen zur Kenntnis«.<sup>160</sup>

Um 16.49 Uhr am selben Tag eröffnete **Redmann** mit einer E-Mail an Kollegen in BMWi und BMUB die Ressortabstimmung.<sup>161</sup> 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.«<sup>162</sup>

Diese »politisch wichtige Möglichkeit« sei »als Erwägungsgrund (5) der Verordnung hinterlegt.«<sup>163</sup> Für die Position der Bundesregierung in der Sitzung schlug **Redmann** vor, dem Entwurf der Kommission zuzustimmen<sup>164</sup> 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 Vortag:<sup>165</sup>

- 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.

Staatssekretär **Odenwald** nennt also ausdrücklich die Belange der Autoindustrie als Begründung für seine Anweisung, von der ressortabgestimmten Position abzuweichen. Das geschah am selben Tag, an dem viele Lobbymaßnahmen der Autoindustrie zusammenliefen: VDA-Geschäftsführer **Eichhorn** telefonierte mit **Zielke** vom BMVI. Daimler-Lobbyist **von Klaeden** hatte sowohl

<sup>152</sup> Tatsächlich lag die Federführung beim BMVI.

<sup>153</sup> MAT-A-BKAmt-2-2 Ordner 10, Bl. 28 f.

<sup>154</sup> ebd., Bl. 28

<sup>155</sup> 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

<sup>156</sup> MAT-A-VA-1-1 Ordner 9, Bl. 1

<sup>157</sup> ebd.

<sup>158</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE) Ordner 67 von 79, Bl. 2 (4)

<sup>159</sup> ebd., Bl. 3 f.

<sup>160</sup> 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

<sup>161</sup> MAT-A-BMVI-2-1 (Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE) Ordner 67 von 79, Bl. 41

<sup>162</sup> ebd.

<sup>163</sup> ebd.

<sup>164</sup> ebd.

<sup>165</sup> ebd., Bl. 15

einen Termin im Bundeskanzleramt, wo seine Nachricht bis ganz nach oben vordrang, als auch mit **Odenwald**. Darüber hinaus schrieb VDA-Präsident **Wissmann** eine E-Mail an Kanzleramtschef **Altmaier**.<sup>166</sup> Zwei Tage zuvor waren die E-Mails von **Eichhorn** und von **von Kladden** an Staatssekretär **Bomba** (BMVI) und an das **Bundeskanzleramt** gegangen.

**Odenwalds Anweisung zeigt, dass der Druck der Autoindustrie direkte Wirkung erzielte. Wie bereits vor der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014 war es ihr gelungen, dass das BMVI die abgestimmte Position der Bundesregierung kurzfristig umstieß. 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.**<sup>167</sup>

Am 20. März präzisiert er noch einmal:

»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.“<sup>168</sup>

**Dr. Eberhardt** vom BMUB drückte seine Verwunderung über die Positionsänderung des BMVI aus.<sup>169</sup> Das BMUB äußerte rechtliche Bedenken zur Formulierung und wünschte Alternativen als Rückfallposition, um die Abstimmung im TCMV nicht scheitern zu lassen.<sup>170</sup> Darauf einigten sich die Ressorts am 23. März für

einen solchen »Notfall«.<sup>171</sup> So konnte die von **Redmann** vorgeschlagene Umformulierung von »may« in »shall« zur offiziellen Position Deutschlands werden. Auf der 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015 wurde das dann auch so beschlossen.<sup>172</sup>

## Fazit

Dass seitens der Automobilindustrie »kein maßgeblicher Einfluss auf die Position der Bundesregierung genommen wurde«, ist nachweislich falsch. Vielmehr belegt der dargestellte Sachverhalt, dass der VDA faktisch Teil der Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung ist und einen größeren Einfluss hat als das Umweltministerium. Das Beispiel zeigt, wie es dem VDA zweimal gelungen ist, innerhalb weniger Tage eine bereits abgestimmte Regierungsposition zu Gunsten der Automobilindustrie zu kippen und durch eigene Vorstellungen zu ersetzen. Diese enge Verbindung zwischen Industrie und Bundesregierung, allen voran dem BMVI, steht einer wirksamen Emissionsgesetzgebung im Wege. Politik und Wirtschaft müssen entflochten werden. Dem so genannten Drehtüreffekt-Wechsel von Regierungsmitgliedern zu Industrieverbänden und umgekehrt – muss ein Riegel vorgeschoben werden.

Es lag auch an der schwachen Position des BMUB in der Ressortabstimmung, dass die Autoindustrie ihre Interessen durchsetzen konnte. Im Umweltministerium gab es durchaus eine kritische Haltung gegenüber der Industrie. So äußerte sich der Zeuge **Dr. Eberhardt** im Sommer 2014 zu einem vom ACEA beauftragten Gutachten, er halte dies für eine schätzbare Initiative der Industrie. Wieder einmal wolle sie ihren Verpflichtungen entgehen, weswegen er sich nun eher zu einem härteren Umgang mit ihr veranlasst sähe.<sup>173</sup> Doch wie die dargelegten Beispiele zeigen, hatten die Vorstellungen des BMUB keine Chance gegen den Einfluss der Industrie auf BMVI und BMWi. In der wurden die Interessen von Umwelt und Verbrauchern hintangestellt. Vor diesem Hintergrund sollte die Federführung für Emissionsfragen generell beim Bundesumweltministerium liegen.

<sup>166</sup> siehe oben

<sup>167</sup> ebd., Bl. 44

<sup>168</sup> ebd., Bl. 47, E-Mail von Redmann an Marek Bänisch (BMW) und Oliver Eberhardt (BMUB)

<sup>169</sup> ebd., Bl. 51, E-Mail von Oliver Eberhardt an Redmann und Bänisch, 20. März 2015

<sup>170</sup> ebd.

<sup>171</sup> ebd. Bl. 89 u. 93.

<sup>172</sup> ebd. 91 f.

<sup>173</sup> MAT-A-AO-1-1 Ordner B (1), Bl. 110.

# Einbringung Abschlussbericht durch den Ausschussvorsitzenden Herbert Behrens (DIE LINKE)

Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Millionen Menschen tragen gesundheitliche Schäden davon, wenn sie Stickoxidschadstoffen ausgesetzt sind. Wir wissen, dass das Klimagas CO<sub>2</sub> dazu beiträgt, dass es zu einem dramatischen Klimawandel kommt. Wir stellen fest, dass die Automobilindustrie bei beiden, bei dem Schadstoff NO<sub>x</sub> und beim Klimagas CO<sub>2</sub>, die Werte manipuliert und damit gesundheitliche Schäden und die Klimaschädigung billigend in Kauf nimmt. Das darf es auf keinen Fall weiterhin geben.

*(Beifall bei der LINKEN sowie bei Abgeordneten des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN)*

Ein Mitarbeiter von Volkswagen in den USA musste im September 2015 zugeben, dass VW eine Abschaltvorrichtung verwendet, die erkennt, wenn ein Auto auf dem Prüfstand im Labor steht. Diese Art Abschaltvorrichtung ist in Kalifornien, aber auch in Europa verboten. Dieser Betrug kostete das Unternehmen bis heute in den USA 23 Milliarden Euro.

Was ist geschehen? Umweltschutzorganisationen, aber auch der Automobil-Club ADAC haben frühzeitig immer wieder darauf hingewiesen, dass offiziell angegebene Abgaswerte im normalen Fahrbetrieb, teilweise aber auch im Prüflabor nicht eingehalten werden. Das war lange vor dem Auffliegen des VW-Betrugs. Ministerien und Behörden, wie zum Beispiel das Kraftfahrt-Bundesamt, KBA, wurden informiert. Dort allerdings stieß man auf ein Verhalten, das eher dem Verhalten der drei Affen gleicht: nichts sehen, nichts hören, nichts sagen. Oder: nichts sehen, nichts hören und nichts sagen wollen. Das können wir auf jeden Fall keinen Tag länger dulden.

*(Beifall bei der LINKEN und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)*

Betrogen hat aber nicht nur VW. Auch andere Autohersteller haben ihre Dieselmotoren frisiert und mit angeblich zulässigen Abschaltvorrichtungen auf den Markt gebracht. Der Verkehrsminister setzte eine Untersuchungskommission »Volkswagen« ein, aber der Abgasskandal ist damit nicht aufgeklärt.

All dies machte den Untersuchungsausschuss nötig. Der begann seine Arbeit am 7. Juli 2016. Bis zur letzten Zeugenvernehmung am 8. März 2017 wurden 57 Zeugen vernommen, 13 Sachverständige gehört und 4 Gutachten erarbeitet. Bei der Bewältigung dieser Arbeit wurden die engagierten Mitglieder des Ausschusses von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern intensiv unterstützt. Als Ausschussvorsitzender gilt mein zusätzlicher Dank den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ausschusssekretariats, die unter einem großen Zeitdruck eine tolle Arbeit geleistet haben.

*(Beifall)*

Es war richtig, diesen Ausschuss einzusetzen, und es war wichtig; denn wir decken Schwachstellen in den Behörden auf, die den Abgasbetrug nicht erkennen wollten oder konnten. Wir zeigen auf, wie die Automobilindustrie Einfluss auf politische Entscheidungen nimmt. Wir haben erreicht, dass wir hier die Debatte führen, wie wir umweltgerechte, wirtschaftliche und nachhaltige Mobilität gestalten können.

Ich kann jetzt aufgrund der kurzen Redezeit leider nur auf zwei Punkte direkt eingehen.

Erstens. Das KBA ist für die Zulassung von Fahrzeugen verantwortlich. Beharrlich ignorierten die Verantwortlichen dort und auch das vorgesetzte Verkehrsministerium Hinweise, dass die genehmigten Abgaswerte nicht eingehalten werden. Im Untersuchungsausschuss haben Vertreter des KBA bestritten, dass sie entsprechende Nachprüfungen hätten vornehmen können. Das stimmt aber nicht. Auch für das KBA gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz. In § 24 Absatz 1 dieses Gesetzes heißt es:

Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen ...

Sie ist also frei.

2011 gab es einen sogenannten Feldtest der Bundesanstalt für Straßenwesen, abgekürzt: BASt. In dem vom Bundesumweltministerium initiierten und damals vom Verkehrsministerium immer wieder gebremsten Projekt wurden auch mehrere VW-Motoren getestet, unter anderem der Betrugsmotor EA189. Einem Mitarbeiter fiel zunächst ein erhöhter CO<sub>2</sub>-Wert auf. Der BASt-Mitarbeiter wollte klären, woher dieser Wert komme, wurde dann aber von einem Mitarbeiter des KBA ausgebremst. Ich zitiere:

Da die CO<sub>2</sub>-Ermittlung nicht direkter Bestandteil des Projekts ist ... , ist meine Empfehlung, derzeit keine weitere Klärung von VW abzuverlangen.

Die Devise war: Nichts hören.

Als dann am gleichen Motor auch erhöhte Stickoxidwerte gemessen wurden, hieß es ebenfalls, es handele sich um einen Einzelfall. Zitat:

Für mich ergibt sich hieraus nicht die Notwendigkeit weiterer Fragestellungen an die VW AG.

Das damalige Verkehrsministerium hatte Kenntnis von dieser Angelegenheit. Die Devise war: Nichts sehen, nichts sagen.

Hätte man die Ereignisse damals hinterfragt und auch das umfassende Testprogramm des Umweltbundesamtes angewendet, so hätte man den Dieselskandal



Bundestagspräsident Prof. Dr. Norbert Lammert, (3.v.re), CDU/CSU, nimmt den Bericht des 5. Untersuchungsausschusses (5. UA) der 18. Wahlperiode zum Thema Abgas entgegen. Herbert Behrens, (2.v.re), DIE LINKE, Vorsitzender des Ausschusses, übergibt den Bericht im Beisein weiterer Mitglieder des Ausschusses, an den Präsidenten. Foto: Deutscher Bundestag/Achim Melde

möglicherweise bereits im Jahre 2011 aufdecken können, und es hätte nicht die schweren Verwerfungen, beispielsweise bei VW, gegeben.

*(Beifall bei der LINKEN sowie bei Abgeordneten des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN)*

Das KBA muss deshalb verpflichtet werden, künftig Hinweisen auf Manipulationen an Fahrzeugen oder einem entsprechenden Verdacht nachzugehen und dem aufsichtführenden Bundesverkehrsministerium unverzüglich zu melden.

*(Kirsten Lüthmann [SPD]: Das haben sie getan!)*

Zweitens. Aus Antworten auf zahlreiche Anfragen der Linksfraktion geht hervor, dass die Automobilindustrie einen besonders guten Zugang zu dem politischen Spitzenpersonal hat. Die Industrie führt im Kanzleramt Gespräche, während die Umweltverbände und Verbraucherschutzorganisationen ihre Belange kaum bis auf die Ministerialebene vermittelt bekommen. Im Untersuchungsausschuss konnten wir nachweisen, dass wesentliche Entscheidungen faktisch von der Industrie vorgegeben werden konnten.

Nur ein Beispiel. Bei den Verhandlungen zum neuen Prüfzyklus Real Driving Emissions, RDE, haben die Konzerne durchgesetzt, dass bei den Grenzwerten für Stickoxide der Faktor der Überschreitung 2,1 betragen darf und nicht 1,6, wie von der EU-Kommission vorge-

schlagen worden war. Dieser skandalöse Sachverhalt ist im Sondervotum der Linksfraktion ausführlich dargestellt. Um den Einfluss der Hersteller auf Regierung und Behörden zulasten der Belange der Umwelt und der Gesundheitsinteressen der Menschen zu begrenzen, müssen Lobbykontakte von der Bundesregierung offen dargelegt werden, und zwar ab sofort.

*(Beifall bei der LINKEN sowie bei Abgeordneten des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN)*

Der Skandal ist nicht beendet, leider. Wir sehen es am Beispiel der hohen CO<sub>2</sub>-Überschreitungen, die immer noch gemessen werden. Der Skandal ist nicht beendet, weil sich der Verkehrsminister weigert, wirklich umfassende Abgasmessungen vorzunehmen, weil er sich weigert, Verbraucherrechte zu stärken. Es gibt also noch viel zu tun.

Der Ausschuss hat eine wesentliche Aufklärung geleistet. In der nächsten Wahlperiode können diese Erkenntnisse genutzt werden für Entscheidungen, die die Interessen der Beschäftigten, der Verbraucher und die Gesundheit der Allgemeinheit und nicht einseitig die wirtschaftlichen Interessen der Automobilkonzerne ins Zentrum stellen.

Vielen Dank.

*(Beifall bei der LINKEN sowie bei Abgeordneten des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN)*

# Glossar

ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles; Verband europäischer Automobilhersteller	LAI	Bund/Länder-Arbeitsgruppe Immissionen
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen	NEFZ	Neuer Europäischer Fahrzyklus
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	OBD	On-Board-Diagnose, Fahrzeug-Diagnose-System
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	OEM	Original Equipment Manufacturer, Originalhersteller
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	RDE	Real Driving Emissions, Messverfahren für Emissionen im Fahrbetrieb
CARB	California Air Resources Board	SCR	Selective catalytic reduction; Technik zur Reduktion von Stickoxiden in Abgasen (Katalysatoren)
CAM	Center of Automotive Management; Institut für empirische Automobil- und Mobilitätsforschung	TCMV	Technical Committee Motor Vehicles; Technischer Ausschuss Kraftfahrzeuge
DPF	Dieselpartikel-Filter	UBA	Umweltbundesamt
EG-FGV	EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung	VDA	Verband Deutscher Automobilhersteller
EMIS	European Parliament's Committee of Inquiry into Emission Measurements in the Automotive Sector; Untersuchungsausschusses zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie	WLTP	Worldwide harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure; weltweit einheitliches Testverfahren für leichte Nutzfahrzeuge zur Bestimmung des Kraftstoffverbrauchs und der Abgasemissionen
ICCT	International Council on Clean Transportation	SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
KBA	Kraftfahrtbundesamt		









