

- 1 **Abgas-Untersuchungsausschuss**
- 2 Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

1	Inhalt	
2	Vierter Teil: Sondervoten	3
3	A. Bündnis 90/Die Grünen	3
4	I. Einleitung	3
5	II. Abschaltanlagen und Abgasmanipulationen durch	
6	Volkswagen und weitere Automobilhersteller.....	8
7	III. Auswirkungen von Dieselabgasen auf Gesundheit und Luftqualität	
8	und ihre Reduktion durch gesetzliche Regelungen	12
9	IV. Kenntnisse der Bundesregierung von Abgasmanipulationen vor	
10	Bekanntwerden des Abgasskandals	19
11	V. Organisiertes Staatsversagen bei Typgenehmigungen und	
12	Abgasmessungen	29
13	VI. Pseudo-Aufklärung durch die Untersuchungskommission	
14	„Volkswagen“	40
15	VII. Mangelhafte und ausbleibende Maßnahmen der Bundesregierung	
16	als Reaktion auf den Abgasskandal	48
17	VIII. Konsequenzen ziehen: Grüne Forderungen zum Abgasskandal....	65
18	IX. Zusammenfassung und Fazit	68
19		
20		

1 **Vierter Teil: Sondervoten**

2 **A. Bündnis 90/Die Grünen**

3 **I. Einleitung**

4 Seit Jahren war es an den Protokollen der Luftmessstationen in ganz Deutschland ab-
5 lesbar: Die verschärften Stickoxid-Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge verbesserten die
6 Luft in den Städten und Gemeinden nicht im erwarteten Maße. Naheliegend, den Ursa-
7 chen auf den Grund zu gehen. Ein wesentlicher Verursacher ist schnell gefunden: Ein
8 Gutteil innerstädtischer Stickoxid-Emissionen entstammt dem Ausstoß von Dieselfahr-
9 zeugen, die auf der Straße viel mehr Abgase ausstoßen als bei Labortests. Weitere Fra-
10 gen drängen sich auf: Wie werden diese Fahrzeuge geprüft und „typgenehmigt“, wie
11 werden sie als tauglich für den Straßenverkehr befunden?

12 Eigentlich sollen die Abgastests im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens für neue
13 Fahrzeugmodelle sicherstellen, dass die EU-weit geltenden Emissionsgrenzwerte von
14 den Fahrzeugen eingehalten werden. Allerdings gilt das nur in der Theorie: Der soge-
15 nannte „Neue Europäische Fahrzyklus“ (NEFZ), mit dem die Fahrzeuge getestet wer-
16 den, war gerade einmal zwei Jahre in Kraft, als sich 1998 die European Federation for
17 Transport and Environment mit der Publikation „Cycle Beating and the EU Test Cycle
18 for Cars“ zu Wort meldete: Der NEFZ bilde nicht die Emissionen im realen Betrieb ab,
19 zudem gebe es zahlreiche Möglichkeiten, um die Testbedingungen zu torpedieren.¹

20 Dass die im NEFZ erzielten Emissionswerte in der Regel wenig mit dem Schadstoff-
21 ausstoß der Fahrzeuge im echten Straßenverkehr gemein hatten, klang knapp zehn Jahre
22 später auch in den Erwägungsgründen für die EU-Verordnung 715/2007 an, in der die
23 Abgas-Vorschriften für neue Fahrzeugen geregelt sind. Darin regte der europäische Ge-
24 setzgeber „weitere Anstrengungen“ an, damit „sich die Grenzwerte auf das tatsächliche
25 Verhalten der Fahrzeuge bei ihrer Verwendung beziehen“.²

26 Bis im Herbst 2017 diese Anstrengungen fruchten, ein neuer Prüfzyklus eingeführt und
27 Emissionsmessungen auch im Realbetrieb Vorschrift werden, sollten weitere zehn
28 lange Jahre ins Land gehen. Jahre, in denen Autohersteller ihre Fahrzeugzulassung von
29 den nationalen Typgenehmigungsbehörden nach Prüfung durch den alten NEFZ erhiel-
30 ten - und dies unter merkwürdigen Umständen.

¹ Kågeson/European Federation for Transport and Environment (1998): „Cycle Beating and the EU Test Cycle for Cars“ (https://www.transportenvironment.org/sites/default/files/media/T&E%2098-3_0.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017)

² Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Erwägungsgrund 12

1 Auf den Rollenprüfständen der technischen Dienste (u.a. TÜV, DEKRA) wurden und
2 werden Fahrzeugen getestet, die auf der Straße niemals angetroffen werden. Da werden
3 zum Beispiel Außenspiegel abmontiert und Teile der Basisausstattung entfernt, Tür-
4 schlitz und Kühlergrill abgeklebt, die Reifen über den maximalen Luftdruck hinaus
5 aufgepumpt, die Lichtmaschine abgeklemmt und der Abstand der Bremsklötze zu den
6 Bremscheiben vergrößert. Dies alles und einiges mehr verbessert die Aerodynamik
7 und minimiert die Rollwiderstände sowie den Energiebedarf. Noch nicht einmal die
8 tatsächlichen Serienfahrzeuge werden beim Test eingesetzt – mit dem Ergebnis, dass
9 Emissionen und Verbrauch unter Laborbedingungen unrealistisch niedrig sind. Das ist
10 erstaunlicherweise legal. Mit „100 tips to beat the New European Driving Cycle
11 (NEDC)“ veröffentlichten zwei Münchner Wissenschaftler im Jahr 2014 eine Zusam-
12 menstellung der häufigsten Maßnahmen der Automobilhersteller zur Beeinflussung der
13 NEFZ-Testergebnisse.³ Es war lediglich ein weiterer Hinweis auf nahezu skurrile Vor-
14 gänge bei der Typgenehmigung, auf die zuvor bereits beispielsweise auch der ADAC
15 und die Deutsche Umwelthilfe verwiesen hatten.⁴ Und was ist von den im NEFZ auf
16 dem Rollenprüfstand gemessenen Emissionswerten zu halten? „Um die Grenzwert-
17 überschreitungen beim Stickoxid in den Griff zu bekommen“, stellte die Präsidentin des
18 Umweltbundesamtes, Maria Krautzberger, in einem Interview klar, „ist es wichtig, dass
19 die neue Abgas-Norm Euro 6 auch im realen Verkehr zu weniger Emissionen führt.
20 Bisher können das viele Fahrzeughersteller nur im Labor garantieren“.⁵

21 Abgesehen von der Feststellung, dass sich die Emissionsmesswerte im Labor- und Re-
22 albetrieb unterschieden, interessierten sich die Verantwortlichen weniger für die Hin-
23 tergründe und Ursachen. Optimierungen, wie sie oben beschrieben wurden, haben noch
24 die stärkste Aufmerksamkeit auf sich gezogen, während die Wirkung von „Abschalt-

³ Stenner/Lienkamp (2014): „100 tips to beat the New European Driving Cycle (NEDC)“
(https://www.researchgate.net/publication/260811509_100_tips_to_beat_the_New_European_Driving_Cycle_NEDC, letzter Zugriff am 27.04.2017);

Anm.: Mit NEDC (New European Driving Cycle) ist der NEFZ gemeint

⁴ Kolke/ADAC Technik Zentrum (2013): „Cycle beating: How are OEM's optimising the vehicles to test cycles? Who does what in the homologation process?“ (https://www.iea.org/media/workshops/2013/gfeilabelling/09.IEAWorkshop_ADAC_greenscoring_EN.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017);

Maier/Deutsche Umwelthilfe (2013): „Die Tricks der Autohersteller. Weshalb sich die Angaben der Hersteller zum Spritverbrauch immer stärker von den tatsächlichen Verbräuchen im realen Straßenverkehr unterscheiden“ (http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Hintergrund_Mehrverbrauch-PKW.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017);

Dings/Transport and Environment (2013): „Mind the Gap! Why official car fuel economy figures don't match up to reality“ (https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/Real%20World%20Fuel%20Consumption%20v15_final.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁵ Becker/Vieweg (2015): „Stickoxid-Emissionen von Neuwagen. Dieselaautos – die alten und neuen Umweltsünder“ (<http://www.sueddeutsche.de/auto/stickoxid-emissionen-von-neuwagen-dieselaautos-die-alten-und-neuen-umweltsuender-1.2347473>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 einrichtungen“ für viele nur in der Theorie existierte – und das nur, weil diese Manipu-
2 lation nicht sichtbar war wie andere Maßnahmen auf dem Rollenprüfstand: Die Steue-
3 rung des Emissionsverhaltens ist in der (Motor-)Steuerungssoftware verborgen und für
4 Prüfer nicht erkennbar – zumindest wenn kein Wille da ist, daran etwas zu ändern.

5 Heute scheint man im für die Typgenehmigung verantwortlichen Kraftfahrt-Bundesamt
6 (KBA) erkannt zu haben, dass beim Prüfverfahren moderner Fahrzeuge die Unterstüt-
7 zung von IT-Spezialisten hilfreich sein kann. Aber dieser Erkenntnisprozess, den der
8 amtierende KBA-Präsident und Zeuge Ekhard Zinke bei seiner Aussage vor dem Un-
9 tersuchungsausschuss als „*persönliche Lernkurve*“⁶ bezeichnete, erfolgte erst lange
10 nachdem der Abgasskandal durch die Aufdeckungen in den USA in den Fokus des öf-
11 fentlichen Interesses gerückt war.

12 Es bleibt rätselhaft, wieso Volkswagen die Verwendung von Abschaltvorrichtungen in
13 den USA riskierte. In der Branche kannte man die strengen Bestimmungen des Clean
14 Air Acts, eines Bundesgesetzes mit der klaren Zielsetzung, eine gute Luftqualität si-
15 cher- bzw. wiederherzustellen. Alle Automobilhersteller wussten, dass die amerikani-
16 sche Umweltbehörde Environmental Protection Agency (EPA) die Umsetzung des
17 Clean Air Acts sehr ernst nimmt und Fahrzeuge auch nach der erteilten Zulassung im
18 Auge behält. Kurzum: Wenn man es mit der EPA zu tun hat, sitzt man anderen Ge-
19 sprächspartnern gegenüber als beispielsweise beim Kraftfahrt-Bundesamt. Während in
20 der deutschen Behörde der Begriff „Abschaltvorrichtung“ vor September 2015 nur als
21 Floskel in der EU-Verordnung abgetan wurde, hatte die EPA bereits seit vielen Jahren
22 wegen unerlaubter „defeat devices“ und Verstößen gegen die Bestimmungen des Clean
23 Air Acts empfindliche Geldstrafen verhängt. Ob General Motors, Ford oder verschie-
24 dene Lkw-Hersteller: Viele der großen Fahrzeugbauer wurden erwischt und bestraft.
25 Mitte der 1970er-Jahre hatte auch Volkswagen Ärger mit der EPA bekommen und we-
26 gen nicht genehmigter Veränderungen an Vergasern und Abgaskontrollsystemen eine
27 Strafe kassiert.⁷

28 Aber dies war offenbar in Vergessenheit geraten. Anfang Oktober 2007 wurde der Die-
29 selmotor EA 189 vorgestellt, in dem 2015 die verbotene Betrugssoftware entdeckt
30 wurde. VW-Mitarbeiter versicherten der EPA, dass der Motor die strengen US-
31 Emissionsstandards erfüllen würde.⁸ Dass die amerikanischen Emissionsstandards (wie

⁶ Zinke, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 90

⁷ Klauder (2015): „VW-Abgasskandal: Vor 41 Jahren musste VW schon mal zahlen“
(<http://www.auto-motor-und-sport.de/news/vw-abgasskandal-vor-41-jahren-musste-vw-schon-mal-zahlen-9988391.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁸ Anklageschrift des United States District Court, Eastern District of Michigan, Southern Division
gegen James Robert Liang, Punkt 39, S. 17 (<https://www.justice.gov/opa/file/890761/download>,
letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 auch die EU-Emissionsgrenzwerte) durch den manipulierten Motor lediglich auf dem
2 Rollenprüfstand und nicht im Realbetrieb eingehalten wurden und dabei eine verbotene
3 Abschaltvorrichtung zum Einsatz kam, verschwieg VW und konnte seine angeblichen
4 „Clean Diesel“-Fahrzeuge in den USA absetzen.

5 Die eingebaute Abschaltvorrichtung war von der EPA nicht entdeckt worden, aber nach
6 den Untersuchungen des International Council on Clean Transportation (ICCT) zum
7 Emissionsverhalten von Fahrzeugen im Realbetrieb im Frühjahr 2014 drängte sie VW
8 immer stärker auf Erklärungen zu den erheblichen Differenzen zwischen den Emissi-
9 onswerten im Labor- und Realbetrieb.⁹ Anfang September 2015 gab ein VW-
10 Mitarbeiter schließlich die Verwendung von Abschaltvorrichtungen zu.¹⁰ Danach
11 vergingen nur noch wenige Tage, bis die EPA mit dem Eingeständnis von VW an die
12 Öffentlichkeit ging.

13 Freitagmorgen, 18.09.2015, Washington D.C., USA: Vorabinformation des Botschaf-
14 ters der Bundesrepublik Deutschland durch das US-Außenministerium. Assistant Se-
15 cretary of State Victoria Nuland, im Außenministerium zuständig für europäische und
16 eurasische Angelegenheiten, unterrichtete den Botschafter telefonisch von einer am
17 Mittag angesetzten Pressekonferenz der EPA, bei der es um den deutschen Automobil-
18 hersteller VW gehen würde.¹¹

19 12.00 Uhr Eastern Standard Time, 18.00 Uhr Mitteleuropäischer Zeit. Auf der Presse-
20 konferenz der EPA und einer gleichzeitig verschickten Presseerklärung warf die ame-
21 rikanische Behörde Volkswagen die Verletzung des Clean Air Acts in den USA vor.
22 Mit Hilfe einer in den Fahrzeugen eingebauten Software sei es Volkswagen gelungen,

⁹ Die Zuspitzung der Situation ist in den internen Mails von VW-Mitarbeitern ablesbar:

- 28.04.2015: „We only just need a plausible explanation as to why the emissions are still high!!!“ (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 51, S. 21 (<https://www.justice.gov/opa/file/890761/download>, letzter Zugriff am 27.04.2017));
- 12.05.2015, als Reaktion auf Tests des California Air Resources Board (CARB): „We need a story to the situation!“ (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 52, S. 21 (<https://www.justice.gov/opa/file/890761/download>, letzter Zugriff am 27.04.2017));
- 29.06.2015: „We must be sure to prevent the authority from testing the Gen 1 (Anm.: gemeint ist der Motor EA 189)! ... If the Gen 1 goes onto the roller at the CARB, then we'll have nothing more to laugh about!!!!“ (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 53, S. 21 (<https://www.justice.gov/opa/file/890761/download>, letzter Zugriff am 27.04.2017));
- 23.07.2015: „[C]ARB is still waiting for Answers ... We still have no good explanations!!!!“ (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 55, S. 22 (<https://www.justice.gov/opa/file/890761/download>, letzter Zugriff am 27.04.2017))

¹⁰ United States District Court, Eastern District of Michigan: Statement of facts, Punkt 63, Exh. 2-24 (<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/924436/download>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹¹ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 2: Mail der deutschen Botschaft in Washington u.a. an das Bundeskanzleramt mit dem Betreff „Mögliches Verfahren gegen VW wegen Verletzung des Clean Air Acts“ vom 18.09.2015.

1 die geforderten Emissionsgrenzwerte lediglich unter Testbedingungen im Labor einzu-
2 halten, während im Realbetrieb die Abgasreinigung weitgehend minimiert würde. Dies
3 habe weitreichende Folgen: Messungen im Realbetrieb verzeichneten bis zu 40-fache
4 Überschreitungen des vorgeschriebenen Grenzwertes. Die von Volkswagen verwendete
5 Software sei per Definition des Clean Air Acts ein „defeat device“, d.h. eine Abschalt-
6 einrichtung. Schätzungsweise seien knapp eine halbe Million der in den USA seit 2008
7 verkauften Dieselfahrzeuge betroffen.¹²

8 Zwei Stunden später, um 20:04 Uhr mitteleuropäischer Zeit, meldete das Nachrichten-
9 portal tagesschau.de: „US-Behörde wirft VW Betrug vor“ und um 21:45 Uhr berichtete
10 die Nachrichtensendung „Tagesthemen“ von Anschuldigungen gegen den Automobil-
11 hersteller. Damit wurde medienöffentlich, was seither u.a. als „Abgasthematik“ (Volkswa-
12 gen und Bundesverkehrsministerium), „Vorkommnisse“ (Bundeskanzlerin Angela
13 Merkel) oder „gravierende Fehlentwicklungen“ (Niedersachsens Ministerpräsident
14 Stephan Weil), im allgemeinen Sprachgebrauch jedoch als *Abgasaffäre*, *Abgasskandal*
15 oder *Dieseldgate* bezeichnet wird.

16 Der Vorstandsvorsitzende der Volkswagen AG, Prof. Dr. Martin Winterkorn, versprach
17 nach Bekanntwerden der Affäre umgehend eine umfassende Aufklärung des Sachver-
18 halts – und nahm nur vier Tage später seinen Hut. Da war bereits die von Verkehrsmini-
19 nister Alexander Dobrindt hastig zusammengetrommelte Untersuchungskommission
20 als erste Amtshandlung nach Wolfsburg zu Gesprächen in die Volkswagen-Zentrale
21 gereist. Bei all der Eile unterließ man es, einen klaren Untersuchungsauftrag zu formu-
22 lieren. Unklar blieb somit, womit sich diese Untersuchungskommission in den nächsten
23 Monaten beschäftigen sollte.

24 Die Hektik kam nicht von ungefähr. Das Verkehrsministerium stand unter erheblichem
25 Druck. Bereits waren Vermutungen laut geworden, der in den USA aufgedeckte Skan-
26 dal könnte sich auch auf deutschen Straßen abspielen – und es handelte sich offenbar
27 nicht allein um eine Causa VW. Weitere Automobilhersteller hatten ebenfalls Steue-
28 rungsmechanismen für die Abgasemissionen in ihren Modellen eingebaut. Ebenfalls im
29 Fokus der Öffentlichkeit: Tätigkeit und Aufgabenwahrnehmung einer dem Verkehrs-
30 ministerium untergeordneten Behörde, dem für die Typgenehmigung zuständigen
31 Kraftfahrt-Bundesamt. Eine kritische Überprüfung der KBA-Tätigkeit durch die Unter-
32 suchungskommission war indes nicht zu befürchten. Ihre Mitglieder setzten sich fast
33 ausschließlich aus Mitarbeitern des Verkehrsministeriums und des Kraftfahrt-Bundes-
34 amtes zusammen...

¹² *United States Environmental Protection Agency* (2015): „EPA, California Notify Volkswagen of Clean Air Act Violations / Carmaker allegedly used software that circumvents emissions testing for certain air pollutants“ (<https://www.epa.gov/newsreleases/epa-california-notify-volkswagen-clean-air-act-violations-carmaker-allegedly-used>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

II. Abschaltvorrichtungen und Abgasmanipulationen durch Volkswagen und weitere Automobilhersteller

1. Was sind Abschaltvorrichtungen?

Abschaltvorrichtungen sind Teile eines Fahrzeugs, die die Abgasreinigung herunterregeln, sodass sich die Abgaswerte verschlechtern. Die Gründe liegen oft in den höheren Kosten für eine funktionierende Abgasreinigung. Die Situationen, in denen diese Drosselung aus Herstellersicht opportun ist, können Fahrzeuge leicht ermitteln, da sie mit ihren Sensoren zahlreiche Parameter und Zustände des Fahrzeugs messen und auswerten können. Darunter sind auch solche Parameter, mit denen sich feststellen lässt, ob das Fahrzeug im Abgaslabor getestet wird. Abschaltvorrichtungen können deshalb auch gezielt genutzt werden, um die Abgastests zu umgehen, indem sie die Abgasreinigung lediglich in Testsituation vollständig einschalten und abseits der Tests herunterregeln.

Der Einsatz von Abschaltvorrichtungen wird durch die EU-Verordnung 715/2007 aus dem Jahr 2007 geregelt. Darin wurde eine Liste beispielhafter Parameter formuliert, die das Auto erkennen und nutzen könnte, um die Abgasreinigung zu drosseln. Die Verordnung nennt „die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingeleiteten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter“.¹³ Diese Präzision bei der Beschreibung möglicher Parameter für den Einsatz von Abschaltvorrichtungen bereits vor zehn Jahren verdeutlicht genauso wie die bereits damals bekannten Abschaltvorrichtungen (siehe Fragen 12 und 13), dass Abschaltvorrichtungen nicht lediglich als theoretische oder abstrakte Möglichkeit in der Gesetzgebung genannt wurden, sondern eine reale Praxis darstellten. Auch die Tatsache, dass es sich bei der beispielhaften Liste in keiner der drei Arbeitssprachen der EU um eine alphabetische Auflistung handelt, sondern vielmehr auf eine Gewichtung hindeutet, unterstreicht, dass bereits im Jahr 2007 genaue Vorstellungen davon bestanden, wie Abschaltvorrichtungen funktionieren und dass sie eingesetzt werden könnten.

2. Wie hat Volkswagen seine Fahrzeuge manipuliert?

Volkswagen hat in verschiedenen Fahrzeugmodellen illegale Abschaltvorrichtungen eingesetzt. Diese Vorrichtung, die teils auch als „Akustikfunktion“ bezeichnet wird, konnte den standardisierten Abgastest auf dem Rollenprüfstand erkennen, der in der EU nach dem „Neuen Europäischen Fahrzyklus“ (NEFZ) durchgeführt wird. Die Fahrzeuge mit dieser Abschaltvorrichtung setzen die Abgasreinigung dann lediglich so lange ein, wie sich das Fahrzeug im Testmodus befindet.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Artikel 3, Absatz 10

1 Der Abgastest nach dem NEFZ verläuft immer gleich. Er hat eine feste Dauer von 1180
2 Sekunden und umfasst eine Länge von ca. 11 km mit fest vorgeschriebenen Beschleu-
3 nigungs- und Bremsabschnitten. Deshalb ist der Weg-Zeit-Verlauf der auf dem Rollen-
4 prüfstand gefahrenen Strecke des NEFZ bekannt und wurde in den betroffenen VW-
5 Fahrzeugmotoren hinterlegt. Die Fahrzeuge von Volkswagen haben schließlich diesen
6 bekannten Testzyklus stets mit den tatsächlich gefahrenen Strecken verglichen. Wenn
7 das Fahrzeug erkannt hat, dass der gefahrene Weg dem hinterlegten Testzyklus ent-
8 spricht, lief die Abgasreinigung vollumfänglich – aber nur exakt so lange. Sobald das
9 Fahrzeug festgestellt hat, dass es nicht den Testzyklus fuhr, wechselte es in den schmut-
10 zigen Modus, in dem die Abgasreinigung gedrosselt wurde.

11 3. Was ist mit den anderen Herstellern?

12 Auch andere Autohersteller nutzen Abschaltvorrichtungen. Das gibt selbst die von Ver-
13 kehrminister Alexander Dobrindt eingesetzte Untersuchungskommission „Volkswa-
14 gen“ (siehe Kapitel VI) zu. Dort heißt es: „*Alle Hersteller nutzen aber Abschaltvorrich-
15 tungen gemäß der Definition in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007*“.¹⁴

16 Im Untersuchungsausschuss war Dr. Peter Mock als Sachverständiger zu Gast, der für
17 das ICCT tätig ist – also jener Einrichtung, die den Skandal bei Volkswagen durch ei-
18 gene Messungen ins Rollen brachte. Dr. Mock hat in seiner Stellungnahme dargestellt,
19 wie unterschiedlich die Typen von Abschaltvorrichtungen sein können, die sich derzeit
20 in Fahrzeugen wiederfinden.¹⁵

21 Neben der bereits dargestellten Abschaltvorrichtung bei Volkswagen-Fahrzeugen, die
22 den Prüfzyklus des Abgastests erkennen, gibt es bei Fahrzeugen anderer Hersteller zum
23 Beispiel auch solche Abschaltvorrichtungen, die die Abgasreinigung nach einer be-
24 stimmten Zeit herunterfahren – beispielsweise nach 22 Minuten. Das ist zwei Minuten
25 länger als der NEFZ-Test dauert.

26 Zudem werden Abschaltvorrichtungen eingesetzt, die die Abgasreinigung bei bestimm-
27 ten Außentemperaturen herunterregeln. Bei manchen Fahrzeugen passiert das schon bei
28 Temperaturen unter 20 °C – also knapp unterhalb einer Temperatur, die beim Abgastest
29 im Labor vorherrschen muss, denn dort muss die Temperatur zwischen 20 °C und 30
30 °C liegen. Vor dem Hintergrund, dass die Mitteltemperatur in Deutschland im Jahr 2015
31 bei lediglich 9,9 °C lag, bedeutet das, dass diese Fahrzeuge die meiste Zeit mit einer

¹⁴ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): „Bericht der Untersuchungs-
kommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswa-
gen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschaltvorrich-
tungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 119

¹⁵ Drucksache des Untersuchungsausschusses Nr. 18(31)46, S. 2f.

1 gedrosselten Abgasreinigung über die Straßen rollen.¹⁶ Auch bei zu hohen Temperatu-
2 ren wird die Abgasreinigung oft deaktiviert. Der kleine Temperaturbereich, in dem die
3 Abgasreinigung dann tatsächlich funktioniert, wird auch „*Thermofenster*“¹⁷ genannt.

4 Andere Abschaltvorrichtungen kombinieren gar eine Reihe von Parametern, also bei-
5 spielsweise Außentemperatur, Geschwindigkeit, Höhe über dem Meeresspiegel und
6 Motordrehzahl, um zu entscheiden, ob die Abgasreinigung gedrosselt wird oder nicht.
7 Der Zeuge Jürgen Resch von der Deutschen Umwelthilfe berichtete beispielsweise von
8 einem Fahrzeug, bei dem die Abgasreinigung bei ungefähr 850 Höhenmetern gedrosselt
9 werde. Das höchstgelegene Abgas-Prüflabor befinde sich jedoch ca. 750 m über dem
10 Meeresspiegel. Das heißt, kein Prüflabor in Europa hätte diese Abschaltvorrichtung er-
11 kennen können.¹⁸

12 4. Wann sind Abschaltvorrichtungen legal, wann illegal?

13 In der EU-Verordnung 715/2007 heißt es unmissverständlich: „*Die Verwendung von*
14 *Abschaltvorrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, ist*
15 *unzulässig*“.¹⁹ Viele Hersteller verweisen jedoch auf eine vermeintliche Ausnahmere-
16 gelung. So sollen Abschaltvorrichtungen dann legal sein, wenn „*die Einrichtung not-*
17 *wendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den siche-*
18 *ren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten*“.²⁰ Die Hersteller haben diese Ausnahme
19 jedoch bewusst als Freibrief interpretiert, um in allen erdenklichen Situationen Ab-
20 schaltvorrichtungen einzusetzen, solange sie sich auf das vermeintliche Argument be-
21 rufen, dass die Abschaltvorrichtungen dem Motorschutz dienen würden. Auch die Bun-
22 desregierung schützt die Autohersteller, indem sie argumentiert, dass die EU-
23 Verordnung zu viel Spielraum für die Autohersteller lasse, obwohl sie an ihrer Formu-
24 lierung selbst beteiligt war und diese vor dem Abgasskandal nicht kritisiert hatte.²¹

25 Rechtsgutachten weisen jedoch auf eine eindeutige Rechtslage hin. Der Sachverständige
26 Prof. Dr. Martin Führ unterstreicht: „*Wie alle Ausnahmeregelungen sind diese eng*

¹⁶ Umweltbundesamt (2016): „Trends der Lufttemperatur“ (<http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/trends-der-lufttemperatur>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁷ Bay (2016): „Der Schmutz hinter dem Thermofenster“ (<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/diesel-betrug-der-schmutz-hinter-dem-thermofenster/13473954.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁸ Resch, Protokoll Nr. 16 -öffentlich-, S. 80

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Artikel 5, Absatz 2

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Artikel 5, Absatz 2, Buchstabe a

²¹ Dobrindt, Protokoll Nr. 25 -öffentlich-, S. 74

1 auszulegen“.²² Auch ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages
2 führt aus, dass den erlaubten Ausnahmen enge Grenzen gesetzt sind. Eine Ausnahme,
3 die in der Praxis zur Regel wird, widerspreche dem ganzen Sinn der Verordnung, die
4 schädlichen Abgase zu reduzieren. Auch die Gutachter der Wissenschaftlichen Dienste
5 des Bundestages sehen

6 *„eine Hauptzielrichtung der gesamten Verordnung darin, die Emissionen von*
7 *Kraftfahrzeugen mit dem Ziel zu senken, Umwelt- und Gesundheitsgefährdun-*
8 *gen bzw. -schäden zu verringern oder zu verhindern. Aufgrund dessen konnte*
9 *oben festgestellt werden, dass dieser Zielsetzung gerade ein striktes, weitrei-*
10 *chendes Verbot von Abschaltvorrichtungen entspricht, das ausschließlich*
11 *durch explizit und abschließend genannte Tatbestände punktuell durchbro-*
12 *chen wird“.*²³

13 Schon wegen des Ziels der Verordnung, Emissionen und entsprechende Gefährdungen
14 somit zu verringern, kann es sich bei den Ausnahmen also nicht um den Regelfall han-
15 deln, sondern nur um klar begrenzte Sondersituationen. Weiter führen die Gutachter
16 aus:

17 *„Die auf den Schutz des Motors abzielende Privilegierung [...] dürfte deshalb*
18 *grundsätzlich keine taugliche Rechtsgrundlage dafür sein, eine Abschaltvor-*
19 *richtung regelmäßig auch bei solchen Betriebsbedingungen, die bei norma-*
20 *lem, bestimmungsgemäßem Gebrauch eines Personenkraftwagens typischer-*
21 *weise eintreten, legal greifen zu lassen“.*²⁴

22 In anderen Worten: Abschaltvorrichtungen sind unzulässig, wenn sie auch in normalen,
23 alltäglichen Situationen genutzt werden. Auch die EU-Kommission stellt einer diplo-
24 matischen Notiz der Bundesregierung zufolge fest, dass der Motorschutz als pauschaler
25 Grund nicht zulässig sei, da die Verordnung streng auszulegen sei:

26 *„KOM stellt noch einmal fest, dass die Definition in der VO eindeutig ist. Die*
27 *Dauerhaltbarkeit eines Motors hat nichts mit Motorschutz zu tun. Auch*
28 *schlechtes Design ist kein Grund dafür. Der Hersteller muss alle Ausnahmen*
29 *klar erläutern können. Die Auslegung muss streng sein“.*²⁵

²² Führ (2016): „Gutachterliche Stellungnahme für den Deutschen Bundestag - 5. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode (Fortgeschriebene Fassung)“, S. 2

²³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016): Abschaltvorrichtungen in Personenkraftwagen. Zur Reichweite des Verbots nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, S. 14

²⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016): Abschaltvorrichtungen in Personenkraftwagen. Zur Reichweite des Verbots nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, S. 18

²⁵ MAT-A-KBA-2-1, Ordner A131; 14, Bl. 4

1 Die Argumentation, dass Abschaltvorrichtungen für den Motorschutz nötig seien, wird
2 zudem durch den Vergleich mit den USA entkräftet, wie der Sachverständige Dr. Peter
3 Mock unterstreicht. In seiner Stellungnahme schreibt er, dass die in den USA verwen-
4 dete Formulierung für die Ausnahmen nahezu identisch mit der europäischen Regulie-
5 rung ist. Doch anders als in der Europäischen Union wird die Ausnahmeregelung zum
6 Motorschutz in den USA kaum in Anspruch genommen. Das liegt auch daran, dass
7 Hersteller dort bei der Genehmigung angeben müssen, wenn die Fahrzeuge die Abgas-
8 reinigung in bestimmten Situationen reduzieren, anstatt sich – wie durch die EU-
9 Verordnung möglich – selbst eine Ausnahme zu definieren. Und da es bereits Fahrzeuge
10 gibt, die auch bei Tests im realen Verkehr die Grenzwerte einhalten können, ist die
11 Chance, eine Ausnahmegenehmigung für die Abschaltvorrichtung zu erhalten, umso
12 geringer.²⁶

13 Zusammenfassend wird klar: Nicht nur Volkswagen setzt unzulässige Abschaltvorrich-
14 tungen ein. Auch andere Hersteller widersetzen sich der EU-Verordnung, wenn sie die
15 Abgasreinigung in gewöhnlichen und alltäglichen Situationen herunterfahren und sich
16 dabei pauschal auf den Motorschutz berufen.

17 **III. Auswirkungen von Dieselabgasen auf Gesundheit und** 18 **Luftqualität und ihre Reduktion durch gesetzliche Rege-** 19 **lungen**

20 5. Wie umweltverträglich sind Otto- und Dieselmotoren?

21 Nach Einschätzung des Umweltbundesamtes liegen benzinbetriebene Pkw bei der Um-
22 weltverträglichkeit eindeutig vor Diesel-Pkw – selbst bei den strengsten Euro-6-Abgas-
23 normen. Zwar sind Diesel-Pkw in der Lage, mit Partikelfiltern den Ausstoß an gefähr-
24 lichen Rußpartikeln zu minimieren, emittieren jedoch technologiebedingt ungleich
25 mehr gesundheitsgefährdende Stickoxide als Benziner.²⁷ Ähnlich äußerte sich der
26 Zeuge Jürgen Resch. Das Verhältnis der Stickoxid-Emissionen zwischen Benzin-Pkw
27 und Diesel-Pkw betrage nach letzten Untersuchungen der Deutschen Umwelthilfe eins
28 zu dreißig: „Das heißt, ein Dieselfahrzeug ist im Durchschnitt 30-mal schmutziger, weil
29 die Benziner die Grenzwerte von 60 [mg/km] weit unterschreiten im realen Fahrbe-
30 trieb“.²⁸

31 Von diesem technologischen Nachteil der Dieseltechnologie wollten einige Zeugen ab-
32 lenken. Statt die Schadstoffemissionen stellten sie die Einhaltung der Klimaziele in den

²⁶ Drucksache des Untersuchungsausschusses Nr. 18(31)46, S. 3f.

²⁷ Umweltbundesamt (2016): „Autokauf: Sind Diesel- oder Benzinmotoren umweltfreundlicher?“
(<http://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/autokauf-sind-diesel-benzinmotoren>, letzter
Zugriff am 27.04.2017)

²⁸ Resch, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 78

1 Vordergrund. Die Minimierung der CO₂-Emissionen sei nur mit Diesel-Pkw zu errei-
2 chen, argumentierte beispielsweise der Zeuge Matthias Wissmann, Präsident des Ver-
3 bands der Automobilindustrie (VDA):

4 *„Für uns ist dieses Thema „Wie erreichen wir die CO₂-Ziele 2020?“ in den*
5 *ganzen letzten Jahren das absolut überragende Klimaschutz- und Umwelt-*
6 *thema gewesen [...] Wenn insbesondere bei den Volumenmodellen und bei*
7 *den kleineren Modellen der Diesel so teuer wird, dass der Verbraucher nicht*
8 *mehr bereit ist, ihn sich zu leisten, dann wird die Benzinerpopulation massiv*
9 *ansteigen, und dann werden die CO₂-Ziele schwerer erreichbar. Und im*
10 *Grunde genommen ging es immer um dieses größere Thema“.*²⁹

11 Die Bundeskanzlerin betonte in diesem Zusammenhang, *„dass bezüglich der CO₂-*
12 *Einsparungen das Dieselauto ein sehr sinnvolles und wichtiges Auto“* sei.³⁰

13 Weitgehend unbeachtet blieb bei den rasant ansteigenden Verkaufszahlen des vermeint-
14 lich umweltverträglichen Diesel-Pkw, dass mit den niedrigen CO₂-Werten eine zuneh-
15 mende Belastung durch Diesel-Abgase einherging.³¹ Dies ist umso dramatischer, da
16 der oftmals postulierte Vorteil der Dieseltechnologie bei der CO₂-Bilanz bei genauerer
17 Betrachtung nicht sichtbar wird: Einer Studie³² zufolge sind durchschnittliche Benzin-
18 Neuwagen im Schnitt bereits heute klimafreundlicher als Diesel-Neuwagen. Der
19 Grund: Leistungsstärke und Fahrzeuggewicht von Diesel-Neuwagen sind in den letzten
20 Jahren überdurchschnittlich stark gestiegen, was den Vorteil effizienterer Motoren auf-
21 zehrt. Weitere Potenziale sind bei Dieselmotoren ohnehin nicht mehr zu erwarten, wo-
22 hingegen die Effizienz benzinbetriebener Pkw noch erheblich gesteigert werden kann.

23 Beim Diesel-Motor besteht deshalb folgender Zielkonflikt: Optimierungen, z.B. beim
24 Stickoxid-Ausstoß, verschlechtern die Werte für CO₂ oder Partikelemissionen: *„Viele*
25 *Dinge stehen immer in einem Interessenkonflikt: Oft ist CO₂ versus Schadstoffe. Oder*

²⁹ Wissmann, Protokoll-Nr. 20 -öffentlich-, S. 157

³⁰ Merkel, Protokoll-Nr. 28 -öffentlich-, S. 45

³¹ In seinem am 04.03.2015 bei der Bundesanstalt für das Straßenwesen gehaltenem Vortrag zum Thema: „Luftqualität in größerem Rahmen. Dieselauto-Boom vs. Luftqualität und Strahlungsbilanz der Atmosphäre“ bilanzierte Prof. Dr. Eckard Helmers die Folgen des europäischen Diesel-Pkw-Booms u.a. mit „* Erhebliche Abweichungen zwischen modellierter Luftqualität und tatsächlichen Emissionen, * Die staatliche Förderung der Diesel-Pkw in Europa seit ca. 20 Jahren hat die Atmosphäre wahrscheinlich nicht abgekühlt, sondern zusätzlich erwärmt, * Millionen Europäer wurden dafür erhöhten Feinstaub- und NO_x-Gehalten ausgesetzt, * (Vermeintlicher) Zielkonflikt in der Umweltpolitik: Luftqualität ↔ Kampf gegen Treibhauseffekt, jedoch Nachteile auf beiden Seiten durch Diesel-Boom“ (http://www.bast.de/DE/Verkehrstechnik/Publicationen/Veranstaltungen/V3-Luftqualitaet-2015/luftqualitaet%2015/luftqualitaet%2015-A4t-vortrag-helmers.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 27.04.2017)

³² FÖS/IKEM (2015): „Umweltwirkungen von Diesel im Vergleich zu anderen Kraftstoffen. Bewertung der externen Kosten der Dieseltechnologie im Vergleich zu anderen Kraftstoffen und Antrieben“, S. 4 (<http://www.foes.de/pdf/2016-05-FOES-IKEM-Studie-Umweltwirkungen-Diesel.pdf>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 auch innerhalb der Schadstoffe gibt es Brennverfahrensparameter, die abgewägt wer-
2 den müssen zwischen den Schadstoffkomponenten selbst, also Ruß oder Partikel bzw.
3 Kohlenwasserstoffe oder Stickoxide“³³, erläuterte der Zeuge Axel Eiser das Problem.
4 „Die Kunst ist“, befand der ADAC, „die Verbrennung mit den zur Verfügung stehen-
5 den Mitteln (verbaute Einspritztechnik) so zu modifizieren, dass in diesem Dreiklang
6 der NOx-Ausstoß sinkt, ohne dass Verbrauch oder Partikelemissionen ansteigen“.³⁴

7 6. Wie sieht es mit der Luftqualität in den Städten aus?

8 Viele Städte und Gemeinden klagen über schlechte Luft. Insbesondere die hohe Luft-
9 belastung durch Stickstoffdioxid als Endprodukt von Stickoxiden ist aus gesundheitli-
10 chen Gründen besorgniserregend. Die erlaubte Höchstbelastung durch Stickstoffdioxid
11 ist durch das EU-Recht vorgeschrieben. So darf ein Jahresmittelwert von 40
12 Mikrogramm pro Kubikmeter ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) nicht überschritten werden. Auch darf der 1-
13 Stunden-Grenzwert von $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nicht mehr als 18 Mal im Jahr übertroffen werden.³⁵

14 Doch Zahlen des Umweltbundesamtes zeigen, dass im Jahr 2016 an gut 57 Prozent der
15 verkehrsnahen Messstationen in Deutschland der europäische Grenzwert für den Jah-
16 resmittelwert überschritten wurde. Nicht nur Großstädte wie Berlin, Hamburg, Mün-
17 chen, Köln oder Stuttgart gehören zu den Orten, an denen die Grenzwerte derzeit über-
18 schritten werden, sondern auch kleinere Städte wie Oldenburg, Leonberg oder Limburg
19 an der Lahn.³⁶ Nach Zahlen des Umweltbundesamtes ist der Anteil der Messstationen,
20 an denen der Jahresgrenzwert übertroffen wird, in Deutschland weit höher als in ande-
21 ren Industrieländern wie Großbritannien, Frankreich oder Italien.³⁷

22 In Ballungsräumen ist der Straßenverkehr die größte Quelle für Stickoxid-Emissionen.
23 Darunter sind Diesel-Pkw für zwei Drittel dieser gesundheitsschädlichen Emissionen
24 verantwortlich, während andere Pkw nur zu vier Prozent zur Luftbelastung durch den

³³ Eiser, Protokoll-Nr. 20 -öffentlich-, S. 53

³⁴ ADAC (2016): „Sauberes Update, ganz ohne Nachteile?“ (https://www.adac.de/info-testrat/tests/eco-test/diesel_messung/default.aspx, letzter Zugriff am 27.04.2017)

³⁵ Umweltbundesamt (2016): „Stickstoffoxide“ (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/stickstoffoxide>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

³⁶ Umweltbundesamt (2016): „Stickstoffdioxid“ (NO₂) im Jahr 2016“ (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2_2016_0.xlsx, letzter Zugriff am 27.04.2017)

³⁷ Wichmann-Fiebig (2017): „Gefahr durch Stickoxide – Verursacher, Grenzwerte und Folgen“, Folie 5 (http://www.stephankuehn.com/fileadmin/user_upload/20170213_01_Wichmann-Fiebig.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 Straßenverkehr beitragen.³⁸ Der Sachverständige Dr. Denis Pöhler resümierte zur Luft-
2 belastung durch Stickstoffdioxid: „*Es ist zurzeit Luftschadstoff Nummer eins in*
3 *Deutschland*“³⁹

4 Nicht nur der technologische Nachteil des Diesels ist Grund für diesen hohen Beitrag.
5 Auch die Abgastricks der Autoindustrie und die folglich höheren Realemissionen haben
6 einen großen Anteil an der ohnehin starken Luftbelastung aufgrund von Dieselfahrzeu-
7 gen. Selbst die Bundesregierung räumt inzwischen ein, dass erhöhte Abgaswerte im
8 Realbetrieb von Diesel-Pkw maßgeblich für die hohe Stickoxidbelastung sind. Gleich-
9 zeitig hat sie durch das organisierte Staatsversagen im Abgasskandal genau diese Prob-
10 lemlage jahrelang geduldet. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Bun-
11 destagsfraktion heißt es:

12 *„Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Diesel-Pkw im realen Betrieb*
13 *zu hohe Stickstoffoxidemissionen aufweisen. Dies wird von der Bundesregie-*
14 *rung als wesentlicher Grund für einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht in*
15 *Bezug auf die Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid ge-*
16 *sehen*“.⁴⁰

17 Der Sachverständigenrat für Umweltfragen beklagte Anfang 2015 in einem Sondergut-
18 achten, „*dass die Stickstoffdioxidgrenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit*
19 *[...] bis heute in Deutschland nicht eingehalten werden*“. Zudem muss der derzeit gel-
20 tende Jahresmittelwert von 40 µg/m³ NO₂ „*nur als Zwischenschritt auf dem Weg zu*
21 *einer Luftqualität in Europa verstanden werden, bei der keine anthropogen verursach-*
22 *ten Schäden an Mensch und Umwelt auftreten*“. Eine Weiterentwicklung der geltenden
23 Normen hielt der Sachverständigenrat für „*dringend erforderlich*“.⁴¹

24 7. Wie gesundheitsschädigend sind Luftschadstoffe?

25 Allein in Deutschland sterben jedes Jahr mehr als 10.000 Menschen vorzeitig aufgrund
26 der Luftbelastung durch Stickstoffdioxid, wie Zahlen der Europäischen Umweltagentur

³⁸ Umweltbundesamt (2017): „Luftqualität 2016: Stickstoffdioxid weiter Schadstoff Nummer 1“ (<https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/luftqualitaet-2016-stickstoffdioxid-weiter>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

³⁹ Pöhler, Protokoll-Nr. 4 -öffentlich-, S. 60

⁴⁰ Antwort auf Frage 1 auf Bundestagsdrucksache 18/10191

⁴¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2015): „Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem“, S. 387f. (http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2015_01_SG_Stickstoff_HD.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 belegen. Zählt man Feinstaub und Ozon hinzu, summieren sich die vorzeitigen Todes-
2 fälle auf mehr als 70.000.⁴² Hinsichtlich der Verkehrsemissionen wird laut einer 2015
3 veröffentlichten Studie der Max-Planck-Gesellschaft deutlich: Jährlich sterben in
4 Deutschland doppelt so viele Menschen an den Folgen der Verkehrsemissionen wie an
5 Verkehrsunfällen.⁴³

6 Die Sachverständige Prof. Dr. Annette Peters vom Helmholtz-Zentrum München hat
7 im Untersuchungsausschuss verdeutlicht, wie insbesondere Stickstoffdioxid die
8 menschliche Gesundheit beeinträchtigt:

9 *„Ich wollte Ihnen noch mal nahebringen, wie das NO₂ wirkt. Das wirkt tief.*
10 *Sozusagen ein Teil wird in den oberen Atemwegen abgelagert, und dann kann*
11 *es bis in die Lungenbläschen gelangen. Dort kann es Sauerstoffradikale frei-*
12 *setzen. Man schreibt dem NO₂ eine Reaktion zu, die mit einer allergischen*
13 *Verstärkung konsistent wäre. Darüber hinaus findet man inzwischen auch Ef-*
14 *fekte, die eben über die Lunge hinausgehen und kann eben auch in kontrol-*
15 *lierten Studien zum Beispiel Effekte auf das Herz nachweisen“.*⁴⁴

16 Die Folgen sind fatal. Betroffen sind insbesondere Personen mit Vorerkrankungen (z.B.
17 Asthmatiker) und Kinder, die verstärkt Asthma- und Bronchitis-Symptome zeigen. Zu-
18 dem sind vermehrt Todesfälle aufgrund von Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Atem-
19 wegserkrankungen feststellbar.⁴⁵ Doch nicht nur solche Erkrankungen werden Diesel-
20 abgasen zugeschrieben. Einen deutlichen Zusammenhang zwischen den Emissionen
21 und Lungenkrebs sowie weitere Hinweise auf vermehrtes Auftreten von Blasenkrebs
22 veröffentlichte 2012 die „International Agency for Research on Cancer“ der Weltge-
23 sundheitsorganisation.⁴⁶

⁴² Europäische Umweltagentur (2016): „Vorzeitige Todesfälle durch Luftverschmutzung“
(<http://www.eea.europa.eu/de/pressroom/newsreleases/zahlreiche-europaeer-sind-immer-noch-vorzeitige-todesfaelle-durch-luftverschmutzung>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁴³ Max-Planck-Gesellschaft (2015): „Mehr Tote durch Luftverschmutzung“
(<https://www.mpg.de/9404032/sterberate-luftverschmutzung-todesfaelle>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁴⁴ Peters, Protokoll-Nr. 4 -öffentlich-, S. 58

⁴⁵ Peters, Protokoll-Nr. 4 -öffentlich-, S. 59f.

⁴⁶ International Agency for Research on Cancer/Weltgesundheitsorganisation (2012): „IARC: Diesel Engine Exhaust Carcinogenic“ (https://www.iarc.fr/en/media-centre/pr/2012/pdfs/pr213_E.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 8. Was sind Abgasnormen?

2 Mit den europäischen Abgasnormen werden Grenzwerte für den erlaubten Ausstoß von
3 Luftschadstoffen durch Fahrzeuge festgelegt. EU-weit gelten Grenzwerte für Kohlen-
4 stoffmonoxid (CO), Stickstoffoxide (NO_x), Kohlenwasserstoffe, Partikelmasse (PM)
5 und Partikelanzahl (PN).

6 Mit der Euro-1-Norm wurden im Jahr 1992 erstmals Abgasgrenzwerte eingeführt, seit
7 der Euro-3-Norm auch erstmals ein eigener Wert für Stickoxide.⁴⁷ Seither werden diese
8 Grenzwerte stufenweise mit der Zielsetzung verschärft, die mit den Emissionen verbun-
9 denen Belastungen für Gesundheit und Umwelt zu minimieren. Derzeit dürfen nur Au-
10 tos neu zugelassen werden, die die Euro-6-Norm erfüllen. Das heißt: Pro Kilometer
11 dürfen Diesel-Pkw nur 80 Milligramm Stickoxid ausstoßen.

12 In den Abgasnormen wird das Treibhausgas CO₂ nicht erfasst. Stattdessen gilt derzeit
13 ein europäischer Grenzwert von 130 Gramm CO₂ pro Kilometer. Ab 2021 gilt ein Ziel
14 von 95 Gramm. Allerdings gilt der Grenzwert nicht für einzelne Fahrzeuge oder Fahr-
15 zeugtypen, sondern für alle seit 2015 innerhalb der EU registrierten Pkw, die im Schnitt
16 diesen Grenzwert nicht überschreiten dürfen. Das Gesamtziel wurde in herstellerepezi-
17 fische Grenzwerte heruntergebrochen. Dies führt dazu, dass Hersteller mit leistungs-
18 stärkeren und schwereren Fahrzeugen wesentlich schwächere Grenzwerte einhalten
19 müssen. Den Automobilherstellern ist zudem freigestellt, sich mit Konkurrenten in
20 Flotten zusammenzuschließen („Pools acting jointly“), um den CO₂-Grenzwert einzu-
21 halten. Insbesondere durften in der Vergangenheit auch Boni („Super Credits“) in An-
22 spruch genommen werden. Damit durften Fahrzeuge mit niedrigen CO₂-Werten unter
23 50 Gramm pro Kilometer (z.B. Elektro- und Hybridfahrzeuge) mehrfach angerechnet
24 werden, sodass hohe flottenspezifische CO₂-Werte mit Elektrofahrzeugen schöngerech-
25 net werden konnten. Diese Boni dürfen nach einer „Boni-Pause“ von 2016 bis 2019
26 auch von 2020 bis 2022 wieder genutzt werden.⁴⁸

27 9. Können Automobilhersteller die geltenden Abgasnormen für Stick-
28 oxide einhalten?

29 Ja, Dieselfahrzeuge können die Grenzwerte grundsätzlich einhalten – nicht nur im Test-
30 labor, sondern auch im Straßenverkehr. Das belegen unterschiedliche Messungen. Als
31 die Deutsche Umwelthilfe (DUH) im September 2016 ihre Abgasuntersuchungen an 36
32 Diesel- und drei Benzinfahrzeugen zu realen Stickoxid- und CO₂-Werten vorstellte,

⁴⁷ Umweltbundesamt (2016): „Pkw und leichte Nutzfahrzeuge“ (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge>, letzter Zugriff am 03.05.2017)

⁴⁸ Europäische Kommission (o.J.): „Reducing CO₂ emissions from passenger cars“ (https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars_en, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 wurde zwar das bis zu 9-fache Überschreiten von Grenzwerten von einzelnen Diesel-
2 Pkw kritisiert, aber auch die Machbarkeit einer wirksamen Abgasreinigung hervorge-
3 hoben. Immerhin drei der getesteten Fahrzeuge, darunter zwei Diesel-Pkw, hatten die
4 Grenzwerte der Abgasnorm Euro 6 eingehalten.⁴⁹

5 Die anschließend im Winter 2016/2017 von der DUH durchgeführten Messungen an 16
6 Diesel-Pkw stellten vereinzelt bis zu 17,2-fache Überschreitungen der Stickoxid-Grenz-
7 werte fest und zeigten bei vier Fahrzeugen, dass nicht einmal die 1992 festgelegte Euro-
8 1-Abgasnorm eingehalten wurde. Doch auch hier gibt es positive Ausnahmen, denn
9 zwei Diesel-Fahrzeuge blieben auch bei dieser Messung im Rahmen der geltenden
10 Euro-6-Norm.⁵⁰

11 Die vom ICCT im Jahr 2014 vorgenommene Untersuchung der realen Emissionen von
12 Euro-6-Diesel-Pkw kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Zwar würden die realen Stick-
13 oxidemissionen moderner Diesel-Pkw die Abgasnorm durchschnittlich siebenfach
14 überschreiten, andererseits seien große Unterschiede im Emissionsverhalten festgestellt
15 worden – ein Hinweis, dass Technologien für saubere Diesel-Pkw vorhanden sind. Al-
16 lerdings würden diese nicht von allen Fahrzeugherstellern eingesetzt.⁵¹

17 Auch die Untersuchungskommission „Volkswagen“ des Verkehrsministers stellte bei
18 einigen Fahrzeuge fest, dass sie bei Abgasmessungen auf der Straße und nicht nur unter
19 künstlichen Laborbedingungen die Grenzwerte einhalten können.⁵² Damit existieren
20 letztlich auch staatlicherseits Belege dafür, dass die Klagen der Hersteller über zu
21 strenge Grenzwerte jeder Grundlage entbehren.

22 Dennoch halten weiterhin viele Fahrzeuge die Grenzwerte nur unter Prüfbedingungen
23 ein und nicht im Realverkehr. Dass effektive Möglichkeiten der Abgasreinigung nicht
24 in allen Fahrzeugen eingesetzt werden, ist nach Ansicht verschiedener Sachverständiger
25 und Zeugen des Untersuchungsausschusses im Wesentlichen eine Frage der Kosten und

⁴⁹ *Deutsche Umwelthilfe* (2016): „Deutsche Umwelthilfe stellt bei Abgasuntersuchung von Diesel-Pkw auf der Straße bis zu über 9-fache Überschreitungen der Grenzwerte fest“ (<http://www.duh.de/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-stellt-bei-abgasuntersuchungen-von-diesel-pkw-auf-der-strasse-bis-zu-ueber-9-fa/>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁵⁰ *Deutsche Umwelthilfe* (2017): „Deutsche Umwelthilfe stellt bei Winter-Abgastests von Euro 6 Diesel-Pkw auf der Straße bis zu 17,2-fache Überschreitungen der Stickoxid-Grenzwerte fest“ (http://www.duh.de/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-stellt-bei-winter-abgastests-von-euro-6-diesel-pkw-auf-der-strasse-bis-zu-172/?no_cache=1, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁵¹ *International Council on Clean Transportation* (2014): „Reale Emissionen moderner Diesel-Autos sieben Mal höher als gesetzlich erlaubt“ (<http://www.theicct.org/news/pressemitteilung-reale-emissionen-moderner-diesel-autos-sieben-mal-h%C3%B6her-als-gesetzlich-erlaubt>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁵² Genannt seien beispielsweise der getestete Audi A3 2.0l Euro 6 EA 288 und der getestete VW Passat 2.0l Euro 6 EA 288.

1 liegt nicht an der mangelnden Verfügbarkeit leistungsfähiger Technologien. Der Sach-
2 verständige Dr. h.c. Andreas Mayer führt beispielsweise aus:

3 *„Abgastechnik kostet Geld. Abgastechnik erzeugt Kosten bei der Entwicklung.*
4 *Sie erzeugt Kosten im Produkt, und sie löst Kosten aus im Betrieb. Die Ent-*
5 *scheide bei den Automobilherstellern werden ja nicht nach irgendeiner Emis-*
6 *sionsethik gefällt, sondern nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen. Das*
7 *heißt, diese Kosten, die entstehen, müssen reduziert werden, sei es, wie es*
8 *wolle. Sie werden reduziert nach legalen Prinzipien oder auch nach nicht le-*
9 *galen Prinzipien“.*⁵³

10 Der Zeuge Prof. Dr. Georg Wachtmeister unterstrich jedoch, dass bestimmte Lösungen
11 sehr kostengünstig verfügbar seien. Der Einbau eines Sperrkats sei zum Beispiel güns-
12 tig möglich: Die *„Kosten sind 30, 50 Euro“*.⁵⁴

13 **IV. Kenntnisse der Bundesregierung von Abgasmanipulati-** 14 **onen vor Bekanntwerden des Abgasskandals**

15 10. Wie wurde die Tatsache bewertet, dass die Emissionen im Straßenbe-
16 trieb von Fahrzeugen die Laborwerte so drastisch überschreiten?

17 Auch wenn die jeweils amtierenden Verkehrsminister in ihren Aussagen zum Thema
18 „Labor- und Realbetriebswerte“ nicht Substanzielles beitragen konnten – Wolfgang
19 Tiefensee (SPD) (2005-2009, *„Ich habe in meiner Erinnerung nichts von Differenzen*
20 *zwischen Test- und Realbetrieb gehört“*.)⁵⁵ und Dr. Peter Ramsauer (CSU) (2009-2013,
21 *„[...] dass zwischen dem, was an Prospektangaben von den Herstellern angegeben*
22 *wird einerseits, und den Realbetriebsemissionen – dass es hier Abweichungen gibt, das*
23 *war im Grunde genommen – Das weiß man“*.)⁵⁶ – wurde in den vergangenen Jahren
24 auf sehr unterschiedliche Weise deutlich, dass die im Abgaslabor getesteten Werte
25 kaum etwas mit den Emissionen gemein haben, die die Fahrzeuge im echten Straßen-
26 betrieb ausstoßen. Zum Beispiel hatte das Joint Research Center (JRC) der EU bereits
27 jahrelang Emissionstests mit mobilen Messgeräten bei schweren Nutzfahrzeugen
28 durchgeführt. Die Tests wurden 2007 mit weiterentwickelten, leichteren Messgeräten

⁵³ Mayer, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 17

⁵⁴ Wachtmeister, Protokoll Nr. 20 -öffentlich-, S. 117

⁵⁵ Tiefensee, Protokoll-Nr. 24 -öffentlich-, S. 128

⁵⁶ Ramsauer, Protokoll-Nr. 24 -öffentlich-, S. 138

1 auf Personenkraftwagen übertragen und ergaben: Der Stickoxid-Ausstoß von Diesel-
2 fahrzeugen ist im realen Fahrbetrieb viel höher als in Labortests.⁵⁷

3 Der Zeuge Dr. Krasenbrink (JRC) sagte aus, dass nach Testfahrten von Benzin-Pkw
4 und Diesel-Pkw mit „Portable Emission Measurement Systems“ – kurz: PEMS-Geräten
5 – festgestellt wurde, „*dass da ein generelles Problem besteht, nämlich dass die Diesel-*
6 *fahrzeuge üblicherweise die Emissionsgrenzwerte auf der Straße für NO_x nicht einhal-*
7 *ten*“.⁵⁸ Nach dieser Feststellung hätte das JRC im Auftrag der beiden EU-
8 Generaldirektionen Umwelt und GROW seine Tests ausgeweitet und 2010/2011 in ei-
9 nem Bericht zusammengefasst bzw. publiziert.⁵⁹

10 Die europäischen Messergebnisse fließen auch in das regelmäßig aktualisierte Hand-
11 buch für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (HBEFA) ein.⁶⁰ Dieses Handbuch
12 wird von einer Vielzahl wissenschaftlicher und öffentlicher Akteure genutzt, die bei
13 ihrer Arbeit die tatsächlichen Emissionswerte benötigen und nicht lediglich die unrea-
14 listischen Laborwerte. Der Sachverständige Hausberger, einer der Initiatoren des Pro-
15 jekts, erläuterte:

16 „[...] da haben wir schon im letzten Jahrtausend begonnen in einer Koopera-
17 tion Deutschland, Österreich, Schweiz [...], das Handbuch Emissionsfaktoren
18 zu erzeugen. Dieses Handbuch beinhaltet die realen Emissionswerte von
19 Kraftfahrzeugen - jetzt nicht von einzelnen Marken und Typen, sondern von
20 durchschnittlichen Benzin-, Diesel-Pkw, Euro 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6 durch - in ver-
21 schiedensten Verkehrssituationen von Stop-and-go bis Autobahn. Das ist das
22 Standardwerk in Europa, weil Mitgliedstaaten das für ihre Emissionsinventur
23 brauchen, um Tunnellüftungen auszurechnen, also für viele Anwendungen. Es
24 war dann sehr schnell, nämlich Anfang dieses Jahrtausends, schon sichtbar,
25 dass reale Emissionen höher sind als im NEDC“.⁶¹

26 Das Handbuch habe bereits im Jahr 2006 darauf hingewiesen, dass die mit der Abgas-
27 norm Euro 5 beabsichtigten Emissionsminderungen nicht realisiert würden, berichtete
28 der Sachverständige Pöhler:

⁵⁷ Becker (2016): „EU-Kommission wusste früh von Abgasmanipulationen“ (<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/volkswagen-abgasskandal-eu-kommission-wusste-frueh-bescheid-a-1102967.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017);

vgl. dazu hierzu auch die Ausführungen des Zeugen Krasenbrink vom JRC: Krasenbrink, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 12ff.

⁵⁸ Krasenbrink, Protokoll-Nr. 25 -öffentlich-, S. 13

⁵⁹ Krasenbrink, Protokoll-Nr. 25 -öffentlich-, S. 13f.

⁶⁰ Österreichisches Umweltbundesamt (o.J.): Handbuch Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (<http://www.umweltbundesamt.at/en/hbefa/>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁶¹ Hausberger, Protokoll-Nr. 4 -öffentlich-, S. 15

1 *„Was ist dazu bekannt gewesen? Ich würde sagen: Ab 2006 ging das wirklich*
2 *los, wo schon Hausberger - das ist im Prinzip auch aus der Gruppe, wo diese*
3 *HBEFA-Daten [...] - - das ist dieses Handbuch für Kraftfahrzeugemissionen*
4 *- - im Prinzip schon geschrieben, dass einfach die Minderung bei den aktuel-*
5 *len Prüfzyklen von Euro 5 nicht erreicht werden, wenn der Prüfzyklus eben*
6 *nicht verändert wird, sondern wir eigentlich weiterhin gleich hohe Konzent-*
7 *rationen haben - - und dann auch in dem Handbuch, das 2009 das erste Mal*
8 *rausgekommen ist, die Version 3.1, eigentlich auch zeigt, dass Euro 5 weiter-*
9 *hin gleich hohe Immissionen wie Euro 4 hat. Und spätestens ab 2010 ist mit*
10 *der großen Veröffentlichung von Hausberger eigentlich klar geworden, dass*
11 *eben diese Emissionen auf diesen Prüfzyklus optimiert wurden“.*⁶²

12 Da die Messungen und Berechnungen, die dem HBEFA zugrunde legen, immer besser
13 werden, werden die Ergebnisse mit jeder Veröffentlichung des Handbuchs genauer,
14 aber auch drastischer. Ende April 2017 bestätigte das Umweltbundesamt, dass Diesel-
15 Pkw die Grenzwerte auf der Straße sogar noch stärker als bislang angenommen über-
16 schreiten. Ging man für das Jahr 2016 bislang von 575 mg NO_x pro Kilometer aus,
17 liegen Diesel-Pkw in Deutschland nun bei durchschnittlich 767 mg.⁶³

18 Auch den meisten Zeugen aus den befassten Ministerien, also dem Verkehrsministe-
19 rium (BMVI), dem Umweltministerium (BMUB) und dem Wirtschaftsministerium
20 (BMWi), sowie aus dem Umweltbundesamt (UBA) und dem für die Typgenehmigung
21 zuständigen Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) war bekannt, dass die Emissionsmessungen
22 unter Laborbedingungen andere, d.h. niedrigere Werte aufwiesen als im Realbetrieb.
23 Auch die Zeugin Merkel gab zu Protokoll, diese Abweichungen würden sie nicht ver-
24 wundern.⁶⁴ Nur der Zeuge Ekhard Zinke, seit 1992 beim KBA tätig und seit 2004 Prä-
25 sident der Typgenehmigungsbehörde, musste passen, als er nach seinen Kenntnissen zu
26 den Abweichungen gefragt wurde:

27 *„Vorsitzender Herbert Behrens: Und noch mal die Frage an Sie, inwieweit*
28 *Abweichungen bei Emissionswerten generell Ihnen bekannt sind.*

29 *Zeuge Ekhard Zinke: Konkrete Kenntnis hatte ich davon nicht; keine, nein“.*⁶⁵

30 Eine bemerkenswerte (Un-)Kenntnis offenbarte die Umweltministerin Barbara Hend-
31 ricks. Sie zeigte sich zwar über die abweichenden Emissionsmesswerte informiert, aber

⁶² Pöhler, Protokoll-Nr. 4 -öffentlich-, S. 60f.

⁶³ Umweltbundesamt (2017): „Stickoxid-Belastung durch Diesel-Pkw noch höher als gedacht“ (<https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stickoxid-belastung-durch-diesel-pkw-noch-hoher>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁶⁴ Merkel, Protokoll-Nr. 28 -öffentlich-, S. 13

⁶⁵ Behrens/Zinke, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 89

1 hatte keine Kenntnis vom Handbuch der Emissionsfaktoren, dessen Daten auch vom ihr
2 unterstellten Umweltbundesamt erhoben und aktualisiert werden:

3 *Oliver Krischer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): [...] Sie haben eben gesagt,*
4 *Sie hatten schon die Kenntnis, dass da einiges nicht stimmt, dass das ausei-*
5 *nanderfällt, aber Sie sagen hier - wenn das stimmt so -, dass Sie auf jeden Fall*
6 *sicher wissen, dass die Vorschriften alle eingehalten werden. Woher hatten*
7 *Sie die Erkenntnis?*

8 *Zeugin Dr. Barbara Hendricks: [...] Nach unserer Erkenntnis waren ja keine*
9 *Vorschriften verletzt, sondern nach unserer Kenntnis war es offenbar, dass*
10 *auf den Rollenprüfständen andere Messergebnisse zu gewärtigen waren und*
11 *sind, als im tatsächlichen Fahrverhalten zu gewärtigen waren und sind. Das*
12 *ist aber kein Verstoß, sondern das ist eine Abweichung zwischen Labor und*
13 *Wirklichkeit, aber kein Verstoß gegen europäische oder sonstige Vorschriften.*

14 *Oliver Krischer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Aber Sie kennen doch sicher-*
15 *lich aus dem Umweltbundesamt, Ihrer nachgeordneten Behörde, das Hand-*
16 *buch für Emissionsfaktoren, und da kann man nachlesen [...], dass von Euro*
17 *4 nach Euro 5 die Emissionen sogar steigen, obwohl eigentlich die Grenz-*
18 *werte niedriger sind. Stellt man sich da nicht die Frage: „Da stimmt doch*
19 *irgendetwas nicht“? [...]*

20 *Zeugin Dr. Barbara Hendricks: Ehrlich gesagt, ich kenne das Handbuch*
21 *nicht“.⁶⁶*

22 11. War die Möglichkeit von Manipulationen an Abgassystemen vor Be-
23 kanntwerden des Abgasskandals im Jahr 2015 bekannt?

24 Ja, da der Begriff „Abschalteinrichtung“ bereits in der EU-Verordnung 715/2007 be-
25 nutzt wurde, muss er auch der Bundesregierung grundsätzlich bekannt gewesen sein –
26 immerhin wird sie bei der Arbeit an Verordnungen eingebunden. In einer Antwort auf
27 eine Kleine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion hat die Bundesregierung Ende Juli
28 2015, also zwei Monate vor Bekanntwerden des Abgasskandals, bestätigt, diesen Be-
29 griff zu kennen, denn sie sehe die Definition in der EU-Verordnung „als grundsätzlich
30 zielführend und umfassend an“.⁶⁷ Sie hat sogar angedeutet, dass es Wege gebe, diesen
31 Abschalteinrichtungen nachzugehen, denn sie teile „die Auffassung der Europäischen

⁶⁶ *Krischer/Hendricks*, Protokoll-Nr. 18 -öffentlich-, S. 82f.

⁶⁷ Antwort auf Frage 12 auf Bundestagsdrucksache 18/5656

1 *Kommission, dass das Konzept zur Verhinderung von Abschaltvorrichtungen sich in der*
2 *Praxis bislang nicht umfassend bewährt hat“.*⁶⁸

3 In der Tat bestätigten auch die Zeugen Odenwald⁶⁹ (BMVI), Pung-Jakobsen⁷⁰ (Bun-
4 deskanzleramt), Zielke⁷¹ (BMVI) und Dr. Steinkemper⁷² (BMUB), den Begriff „Ab-
5 schaltvorrichtung“ schon vor Bekanntwerden des Abgasskandals aus den Bestimmun-
6 gen der Verordnung 715/2007 zu kennen. Auch in Fachkreisen war der Begriff geläufig,
7 wie die Zeugen Resch⁷³ (DUH), Dr. Krasenbrink⁷⁴ (JRC) und Nichols⁷⁵ (CARB) be-
8 stätigten.

9 12. Welche praktischen Kenntnisse von Abschaltvorrichtungen und Ab-
10 gasmanipulationen waren vor dem Abgasskandal bekannt?

11 In den USA geht man Hinweisen auf Abschaltvorrichtungen schon sehr lange nach –
12 und ist damit erfolgreich. 1995 erfolgte in den USA die erste aus Umweltschutzgründen
13 gerichtlich angeordnete Rückrufaktion von Fahrzeugen. General Motors hatte in der
14 Software von 470.000 Cadillacs illegale Abschaltvorrichtungen implementiert. Das
15 kostete den Konzern knapp 45 Mio. US-Dollar. Auf millionenschwere Vergleichszah-
16 lungen mit der EPA mussten sich 1998 auch die Automobilhersteller Honda (rund 17
17 Mio. US-Dollar) und Ford (rund acht Mio. US-Dollar) einigen.⁷⁶ Und 2005 führten
18 Probleme mit Katalysatoren zu einem erhöhten Schadstoffausstoß bei DaimlerChrysler-
19 Pkw und in den USA zu einer Strafzahlung in Höhe von 94 Mio. US-Dollar.⁷⁷

20 Abschaltvorrichtungen waren nicht nur in Pkw zu finden. In den USA kündigten 1998
21 das Department of Justice und die EPA eine wegen ihrer Höhe damals spektakuläre

⁶⁸ Antwort auf Frage 12 auf Bundestagsdrucksache 18/5656

⁶⁹ Odenwald, Protokoll-Nr. 24 -öffentlich-, S. 101

⁷⁰ Pung-Jakobsen, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 40f.

⁷¹ Zielke, Protokoll-Nr. 24 -öffentlich-, S. 50f.

⁷² Steinkemper, Protokoll-Nr. 10 -öffentlich-, S. 78

⁷³ Resch, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 125f.

⁷⁴ Krasenbrink, Protokoll-Nr. 25 -öffentlich-, S. 18

⁷⁵ Nichols, Protokoll-Nr. 27 -öffentlich-, S. 13

⁷⁶ Beene (2015): „VW emissions ‘defeat device’ isn’t the first. Previous Regulatory Actions Snared GM, Ford, Honda For Emission Rules Violations“ (<http://autoweek.com/article/car-news/vw-emissions-defeat-device-isnt-first>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁷⁷ Doll/Kaiser/Vetter (2015): „Die pure Verzweiflung trieb Volkswagen an“ (<https://www.welt.de/wirtschaft/article148032066/Die-pure-Verzweiflung-trieb-Volkswagen-an.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 Strafzahlung in Höhe von 83,4 Mio. US-Dollar an. Betroffen waren Hersteller von Die-
2 sel-Lkw, die eine Abschaltvorrichtung zur Erkennung einer Prüfsituation von Abgas-
3 werten in rund 1,3 Millionen Lkw eingebaut hatten.⁷⁸

4 Auch der Abgasskandal im Jahr 2015 wurde zuerst in den USA öffentlich. Das ICCT
5 führte im Jahr 2014 in Zusammenarbeit mit der amerikanischen West Virginia Univer-
6 sity in den USA eine Untersuchung von 15 Fahrzeugen (u.a. auch Euro-6-Pkw) von
7 sechs verschiedenen Herstellern durch. Das Ergebnis der Tests bewies: Die durch-
8 schnittlichen Realemissionen moderner Diesel-Pkw sind sieben Mal höher als gesetz-
9 lich erlaubt.⁷⁹ In den USA boten die Ergebnisse den Behörden Anlass, Volkswagen
10 intensiv zu den Abgasreinigungsstrategien seiner Modelle zu befragen. Tatsächlich gab
11 Volkswagen ein Jahr nach Veröffentlichung der ICCT-Studie die Verwendung illegaler
12 Abschaltvorrichtungen zu. Anders in Deutschland: Der Abgas-Untersuchungsausschuss
13 konnte nicht feststellen, dass die veröffentlichten Ergebnisse deutsche Behörden vor
14 dem Eingreifen der EPA zu irgendwelchen Untersuchungen veranlassten.

15 13. Gab es auch in Deutschland Hinweise auf Auffälligkeiten bei Diesel-
16 Abgassystemen?

17 Ja, auch in Deutschland gab es unterschiedliche Hinweise auf den Einsatz von Abschalt-
18 einrichtungen. Besonders deutlich macht dies beispielsweise eine Pressemitteilung der
19 Deutschen Umwelthilfe (DUH) vor rund zehn Jahren, vom 12. September 2007. Darin
20 berichtet die DUH über von ihr durchgeführte Fahrzeugtests zur Ermittlung der Ver-
21 brauchsangaben. Dabei hätte sich gezeigt:

22 *„Bei diesem Messdurchgang entwickeln manche Pkw-Modelle ein ausgepräg-*
23 *tes Eigenleben. In früheren Fällen erkannten Prüffahrzeuge am Umstand,*
24 *dass sich die Vorderräder drehten, gleichzeitig aber die Fahrertür geöffnet*
25 *war, dass sie sich auf einem Prüfstand befinden und wechselten automatisch*
26 *in einen besonders Sprit sparenden Fahrmodus“.*⁸⁰

⁷⁸ *United States Environmental Protection Agency* (1998): „Mack Trucks Diesel Engine Settlement“ (<https://www.epa.gov/enforcement/mack-trucks-diesel-engine-settlement>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁷⁹ *International Council on Clean Transportation* (2014): „Reale Emissionen moderner Diesel-Autos sieben Mal höher als gesetzlich erlaubt“ (<http://www.theicct.org/news/pressemitteilung-reale-emissionen-moderner-diesel-autos-sieben-mal-h%C3%B6her-als-gesetzlich-erlaubt>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁸⁰ *Deutsche Umwelthilfe* (2007): „Die Grün-Tricks der IAA-Aussteller: Verbrauchertäuschung statt Klimawende“ ([http://www.duh.de/pressemitteilung/?&no_cache=1&tx_news_pi1\[news\]=793&tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail](http://www.duh.de/pressemitteilung/?&no_cache=1&tx_news_pi1[news]=793&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail), letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 Auf das deutliche Abweichen von Emissionswerten, die auf dem Rollenprüfstand er-
2 mittelt wurden, gegenüber den Messwerten auf der Straße, wurden schon früh auch an-
3 dere Institutionen aufmerksam. Das Thema wurde beispielsweise in der im November
4 1998 erschienenen Studie „Cycle-Beating and the EU Test Cycle for Cars“ von Per
5 Kågeson von der European Federation for Transport and Environment thematisiert.
6 Dort heißt es über die Fahrzyklen im Abgaslabor:

7 *“The predictable pattern (or ‘cycle’) of speeds and low accelerations that do*
8 *not strain (or load) the engine allows engineers to build cars that pass the*
9 *test, but do not have low pollution levels when driven normally. This ‘beating’*
10 *of the test cycle is known as ‘cycle beating’.”⁸¹*

11 In Deutschland waren auch Manipulationen an Lkw aufgefallen. Der früher für das Um-
12 weltbundesamt tätige Zeuge Dr. Axel Friedrich sagte dazu aus: *„Wir hatten bei Lkw*
13 *auch eine Öffnung der Motorelektronik durchgeführt, das heißt, mit elektronischen Spe-*
14 *zialisten eben gesehen, wie eine Optimierung auf bestimmte Punkte erfolgte“.*⁸²

15 Alle, die im weitesten Sinne unter anderem im Verkehrsministerium, im Umwelt-
16 ministerium, im Umweltbundesamt, im Kraftfahrt-Bundesamt sowie bei den tech-
17 nischen Diensten und den NGOs mit Fragen der Typgenehmigung und Luftrein-
18 haltung befasst waren, mussten also durch diese Medienberichten und auf interna-
19 tionalen Konferenzen mit diesen Hinweisen konfrontiert gewesen sein und auch
20 über die seit Jahrzehnten regelmäßig in den USA aufgedeckten Fälle Bescheid wis-
21 sen.

22 14. Wurden die Hinweise auch an die Bundesregierung herangetragen?

23 Ja, denn selbst im Umweltbundesamt gab es Hinweise und Bemühungen, den Auffäl-
24 ligkeiten bei den Emissionen auf den Grund zu gehen. Der Zeuge Dr. Axel Friedrich
25 beschrieb, wie man Auffälligkeiten an den Abgassystemen untersuchen konnte, bevor
26 die heute verwendeten mobilen Messgeräte entwickelt wurden:

27 *„Damals waren die Messgeräte in der Form, wie wir sie heute haben, nicht*
28 *verfügbar. Die Genauigkeit war nicht ausreichend. Aber wir hatten Zyklen*
29 *entwickelt, die auf dem Prüfstand das reale Fahrverhalten wiedergeben, an-*
30 *hand der man erkennen konnte, dass ungewöhnliche Dinge vorkommen. Hinzu*
31 *kommt, wenn man einen Warmstart nach dem Kaltstart fährt und die Emissi-*

⁸¹ Kågeson/European Federation for Transport and Environment (1998): „Cycle Beating and the EU Test Cycle for Cars“ (https://www.transportenvironment.org/sites/default/files/media/T&E%2098-3_0.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017)

⁸² Friedrich, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 96

1 *onen weichen deutlich ab, zum Beispiel höhere CO₂-Emissionen, was physi-*
2 *kalisch nicht zu erklären ist, dann hat man Verdachtsmomente und fängt dann*
3 *an, näher zu suchen“.⁸³*

4 Seine Erkenntnisse hätte er kommuniziert, gegenüber staatlichen Stellen wie in der Öff-
5 fentlichkeit. Informiert habe er *„eigentlich alle, wie gesagt, nicht nur das Ministerium,*
6 *nicht nur das Umweltministerium, Verkehrsministerium, auch die Öffentlichkeit in Vor-*
7 *trägen“.⁸⁴ Bereits vor 2008 seien Abschaltvorrichtungen bekannt gewesen und in Vor-*
8 *trägen thematisiert worden. Zudem hätte ein Austausch mit den amerikanischen Um-*
9 *weltbehörden CARB und EPA stattgefunden:*

10 *„Ich habe dann zwei Beispiele gefunden [...], wo wir als Umweltbundesamt*
11 *auch Abschaltvorrichtungen festgestellt hatten im Rahmen von Feldüberwa-*
12 *chung, um hier entsprechende Dinge aufzudecken. Beispiel: Höhenabschal-*
13 *tung, Lambdasondenabschaltung, elektronische Kennfeldererkennung, alles*
14 *Dinge, die auch schon vor 2008 bekannt waren und eben auch in öffentlichen*
15 *Vorträgen dargestellt wurden; das vielleicht als Vorbemerkung. Also, das ist*
16 *keine neue Sache. Und ich habe mich mit meinen Kollegen und Kolleginnen*
17 *in den USA von CARB und EPA häufig über diese Fragen ausgetauscht, weil*
18 *natürlich die Dinge nicht nur bei uns gemacht werden, sondern in den USA*
19 *ganz genauso. Und das ist ein schwieriges Thema, wo die Behörden eigentlich*
20 *im Nachteil sind, weil der Kenntnisstand bei den Behörden ist einfach viel,*
21 *viel geringer als der auf der Autoseite oder Lkw-Seite“.⁸⁵*

22 Es habe auch Kontakte zu den Ministerien gegeben, führte der Zeuge Friedrich aus,
23 bei denen Messergebnisse zu den hohen NO_x-Abweichungen vorgestellt wurden:

24 *„Vorsitzender Herbert Behrens: [...] Nun zitiere ich aus der Einleitung der*
25 *Kleinen Anfrage „VW-Skandal - Erklärung der Abweichungen bei Messer-*
26 *gebnissen“. Das ist eine Kleine Anfrage der Grünen [...] Darin heißt es: Am*
27 *11. Februar 2011 sollen Sie und Herr Resch von der Deutschen Umwelthilfe*
28 *bei einem Gespräch im Bundesverkehrsministerium „die zu starke Beeinflus-*
29 *sung des Messzyklus bei der Typzulassung“ durch sogenannte Zykluserkennung*
30 *– Abschaltvorrichtung - thematisiert haben. Das Verkehrsministerium habe*
31 *daraufhin erklärt, das Problem zu kennen. Das ist besagte Fundstelle noch*
32 *mal. Weiter heißt es in der Darstellung des Gesprächsverlaufs im Einleitungs-*

⁸³ Friedrich, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 96

⁸⁴ Friedrich, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 97

⁸⁵ Friedrich, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 94f.

1 *text dieser Kleinen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen: Am Beispiel des Pas-*
2 *sat Euro 6 seien von Ihnen und Herrn Resch „die hohen NOx-Emissionen, die*
3 *über den Werten für Euro 5 liegen“, genannt worden und solche Einrichtun-*
4 *gen als rechtswidrig bezeichnet worden. Können Sie sich an dieses Gespräch*
5 *2011 erinnern und die Äußerungen der Vertreter des Verkehrsministeriums,*
6 *das Problem zu kennen, bestätigen?*

7 *Zeuge Dr. Axel Friedrich: Ich kann mich erinnern, das Gespräch geführt zu*
8 *haben. Wir haben auch dargelegt an dem Motor EA 489 diese Abweichung*
9 *der hohen NOx-Emissionen. Ob die Vertreter des BMV gesagt haben, das ken-*
10 *nen sie, kann ich mich nicht mehr erinnern. Es ist schon ein bisschen länger*
11 *her. Aber wir haben natürlich anhand von Daten gezeigt, wie hoch die Abwei-*
12 *chungen sind“.⁸⁶*

13 Dem Zeugen Jürgen Resch von der Deutschen Umwelthilfe waren noch die zeitlich
14 früheren Bemühungen präsent (s.o.), die Medien über festgestellten Zykluserkennungen
15 zu informieren. Auch befasste staatliche Stellen seien bei den regelmäßigen Veranstal-
16 tungen der Umwelthilfe auf dem Laufenden gehalten worden:

17 *„Also, wir haben am 12. September 2007 in einer Pressekonferenz in Frank-*
18 *furt - übrigens im Beisein auch von Dr. Axel Friedrich - über diese Zyklus-*
19 *kennungen und sonstigen technischen Abschaltungen - also Zykluserkennung*
20 *und die entsprechenden Folgen, damit Abschaltvorrichtungen - öffentlich in-*
21 *formiert. Wir haben in den Folgejahren Gespräche gesucht zu diesem Thema*
22 *- manchmal erfolglos, manchmal erfolgreich - und über die mehrmals im Jahr*
23 *durchgeführten Pressekonferenzen, bei denen wir darüber berichtet haben - -*
24 *oder der Durchführung von Untersuchungen, die wir zum Beispiel in den Jah-*
25 *ren 2010 und 2011 beim Technischen Dienst des ADAC in Landsberg, bei*
26 *Professor Kolke, in Auftrag gegeben haben, zum Beispiel den 1er BMW ge-*
27 *testet haben auf Abgasemissionen bei Partikeln, also Direkteinspritzer-Pro-*
28 *blematik, die ja gerade auch im Moment hochkocht, und Stickoxidemissionen -*
29 *- Wir haben skandalisiert: 34-fache Überschreitungen, wenn plötzlich ein et-*
30 *was anderer Zyklus gefahren wird, also spricht: Es wurden keine Regenerati-*
31 *onen des Speicherkatalysators mehr gemacht. Solche Erkenntnisse wurden in*
32 *unseren monatlichen Runden, die wir seit über zehn Jahren bei der Deutschen*
33 *Umwelthilfe haben [...] im Durchschnitt alle vier bis sechs Wochen laden wir*
34 *zu uns ein - Behörden. Es kommen regelmäßig bis unregelmäßig Vertreter*
35 *vom Umweltbundesamt, Bundesumweltministerium, seltener Verkehrsminis-*
36 *terium, aber auch Landesbehörden, Technische Dienste - TÜV, DEKRA -,*

⁸⁶ Friedrich, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 97

1 *auch Fahrzeughersteller. Wir haben also in solchen Runden auch darüber be-*
2 *richtet“.⁸⁷*

3 Das Verkehrsministerium war offenbar über Manipulationen an den Abgassystemen
4 bereits informiert, schloss der Zeuge Resch aus einem Gespräch mit deren Vertretern:

5 *„Aber wir haben ja nun - ich will es einfach dann auch festmachen - beispiels-*
6 *weise mit der Arbeitsebene im Bundesverkehrsministerium am 10. Februar*
7 *2011 ein Gespräch geführt, zu dem wir auch Unterlagen eingereicht haben,*
8 *also unser internes Protokoll, und zu dem eben Axel Friedrich und ich unter*
9 *anderem auszugsweise aus dieser Whistleblower-Information vorgetragen*
10 *haben und eben gehört haben: Ja, im Großen und Ganzen kennen wir so was*
11 *vom Muster her. Wir halten das aber für legal“.⁸⁸*

12 Die Schwierigkeit, sich in den Ministerien in Sachen Auffälligkeiten bei den Abgassys-
13 temen bzw. Manipulationen Gehör zu verschaffen, lag in der Forderung, konkrete Be-
14 weise vorzulegen:

15 *„[...] das ist halt die Frage, wie ich mir das hinlege. Wenn ich sage: „Ich*
16 *akzeptiere nur den Beweis, dass ich so ein Eingeständnis habe, mit allen*
17 *Rechtsfolgen von VW“, dann wusste natürlich keiner Bescheid. Das ist ja auch*
18 *die Linie, die durchgehalten wird. Man sagt: Alle Hinweise, alle Abweichun-*
19 *gen, so klar die auch illegal sind und nur über Software zu erklären sind, sind*
20 *so lange - - bleiben irrelevant, solange eben der Beweis nicht da ist. [...]Also,*
21 *wir haben ja mit, ich weiß nicht wie viel Entwicklern in der Autoindustrie - -*
22 *Wir haben ja nicht nur Whistleblower, sondern wir haben auch Leute gehabt,*
23 *mit denen wir alle möglichen Fragen der Diesel-oder der Benzin- oder Erd-*
24 *gas-, Abgasreinigung, CO2-Minderung besprochen haben, und da wurde nie*
25 *bestritten. Mehr oder weniger deutlich hat man das zugegeben. Wenn man*
26 *näheren Kontakt hatte, wurde es deutlicher zugegeben. Wenn man mit Vertre-*
27 *tern des Umweltbundesamtes gesprochen hat, dann war es relativ deutlich.*
28 *[...] Bei den Politikern würde ich jetzt mal sagen – zumindest die Politiker,*
29 *mit denen wir gesprochen haben -: Wir haben an Deutlichkeit eigentlich*
30 *nichts ausgelassen, und ja, das gilt auch für viele Abgeordnete. Aber danach*
31 *wollte man es halt nicht mehr, meines Erachtens, hören“.⁸⁹*

⁸⁷ Resch, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 85

⁸⁸ Resch, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 85

⁸⁹ Resch, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 126

1 Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Hinweise auf Auffälligkeiten in den Abgas-
2 systemen zum Zeitpunkt der Aufdeckung des Abgasskandals in den USA längst vorla-
3 gen und befasste Stellen allen Grund gehabt hätten, nach Gründen für die Abweichun-
4 gen zu suchen. „Man könnte vielleicht sagen: „Na ja, die Behörden, die Institutionen,
5 die davon seit Jahren wussten, haben vielleicht auch zu wenig Druck ausgeübt, um was
6 zu verändern“⁹⁰, schlussfolgerte der Sachverständige Pöhler die Verantwortung bei
7 den staatlichen Stellen.

8 **V. Organisiertes Staatsversagen bei Typgenehmigungen** 9 **und Abgasmessungen**

10 15. Welche Schlupflöcher für die Hersteller gibt es bei der Typzulassung
11 eines neuen Fahrzeugs?

12 Wenn ein Autohersteller ein neues Fahrzeugmodell zugelassen haben möchte, benötigt
13 er eine sogenannte Typgenehmigung. Das derzeitige Verfahren überlässt dem Herstel-
14 ler die Wahl, welches Land ihm die Genehmigung für einzelne Fahrzeugteile und die
15 Gesamtgenehmigung erteilt – der Hersteller kann sich seine Typgenehmigungsbehörde
16 selbst aussuchen. In Deutschland ist das Kraftfahrt-Bundesamt die zentrale Typgeneh-
17 migungsbehörde.

18 Diese freie Wahl der Behörde setzt Anreize dafür, dass sich Hersteller möglicherweise
19 genau solche Behörden aussuchen, bei denen mit weniger Nachfragen und anderen Hür-
20 den gerechnet wird. Auch finanzielle Gründe sind ausschlaggebend: Die Erteilung der
21 Typgenehmigung ist für die Hersteller kostenpflichtig, die Höhe der Gebühr hängt von
22 der jeweiligen Typgenehmigungsbehörde ab und ist in den Ländern unterschiedlich.
23 Weil sich die Genehmigungsbehörden auch aus diesen Gebühren finanzieren, entsteht
24 ein Wettbewerb unter den Behörden um möglichst viele Genehmigungsanträge.

25 Der Sachverständige Dr. Peter Mock hat dies im Untersuchungsausschuss illustriert:

26 *„Ich habe diese ganzen Interessenskonflikte, Abhängigkeiten; ich habe diesen*
27 *Zulassungstourismus. Um Ihnen ein konkretes Beispiel zu nennen, wo wir es*
28 *wirklich wissen - es ist ganz schwierig, festzustellen, weil die Dokumente nicht*
29 *öffentlich zugänglich sind -: Ich kenne zwei konkrete Modelle von BMW zum*
30 *Beispiel. Da ist die Gesamtfahrzeugzulassung in Deutschland geschehen, und*
31 *alle Teile des Fahrzeugs wurden in Deutschland zugelassen und nur der Emis-*
32 *sionsteil, wirklich nur der Emissionsteil, in Luxemburg“.*⁹¹

⁹⁰ Pöhler, Protokoll-Nr. 4 -öffentlich-, S. 62

⁹¹ Mock, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 42

1 Neben der Wahl der Typgenehmigungsbehörde steht es den Herstellern auch frei, die
2 sogenannten technischen Dienste selbst zu wählen. Diese technischen Prüfdienste sind
3 Unternehmen, die bestimmte Einzeltests durchführen – beispielsweise die Abgasmes-
4 sungen, bei denen Volkswagen getrickst hatte. Auch hier hat sich eine gefährliche Kon-
5 kurrenz entwickelt. Neben finanziellen Gründen ist auch bei der Wahl der technischen
6 Dienste zu befürchten, dass Hersteller genau die technischen Dienste auswählen, bei
7 denen keine unangenehmen Nachfragen drohen.

8 Die technischen Prüfdienste erstellen einen Bericht, der von der Typgenehmigungsbe-
9 hörde lediglich auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft wird. Eigene Tests sind
10 beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) auch gar nicht möglich: Einen eigenen Prüfstand,
11 um in Zweifelsfällen selbst Überprüfungen von Fahrzeugen vorzunehmen, gibt es dort
12 nicht, bestätigte der Zeuge Klaus Pietsch:

13 *„Also, wir haben nie Prüfstände besessen. Ich bin jetzt seit 1991 beim KBA,*
14 *und in der Zeit haben wir definitiv keine Prüfstände gehabt“.⁹²*

15 Das Kraftfahrt-Bundesamt typgenehmigt demnach Fahrzeuge, ohne diese zu prüfen o-
16 der Stichproben der Richtigkeit selbst durchzuführen. Auf die Frage des grünen Aus-
17 schussmitglieds Stephan Kühn, ob es vor Bekanntwerden des Abgasskandals im Sep-
18 tember 2015 eine Diskussion gegeben habe, ob es sinnvoll sei, eigene Prüfstände anzu-
19 schaffen, antwortete der Zeuge Pietsch:

20 *„Mir ist keine Diskussion in dem Zeitraum dazu bekannt gewesen. Also ich*
21 *bin mit dem historisch gewachsenen Umfeld, dass die Genehmigungsbehörde*
22 *nämlich nicht über eigene Prüfeinrichtungen verfügt, groß geworden“.⁹³*

23 16. Welche Tricks sind bei den Abgasmessungen der technischen Dienste
24 möglich?

25 Abgasmessungen im Rahmen der Typgenehmigung werden in der EU derzeit nach dem
26 „Neuen Europäischen Fahrzyklus“ (NEFZ) durchgeführt. Wie bereits dargestellt, han-
27 delt es sich um einen standardisierten Test mit einer festen Dauer und vorgeschriebenen
28 Beschleunigungs- und Bremsabschnitten.

29 Auch abseits von Abschalteinrichtungen haben Autohersteller unterschiedliche Tricks
30 entwickelt, um den Kraftstoffverbrauch und den Schadstoffausstoß bei den Tests zu
31 minimieren. Bei der Prüfung für die Typzulassung sind diverse Veränderungen am
32 Fahrzeug zulässig. Beispielsweise werden die Außenspiegel auf der Beifahrerseite und
33 Teile der Basisausstattung entfernt, Türschlitze und Kühlergrill abgeklebt, Reifen über

⁹² Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 64

⁹³ Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 64

1 den maximalen Luftdruck hinaus aufgepumpt, die Lichtmaschine abgeklemmt und der
2 Abstand der Bremsklötze zu den Bremscheiben vergrößert.⁹⁴ Diese „Optimierungen“
3 sind nicht für die Nutzung im realen Straßenbetrieb geeignet, dienen ausschließlich dem
4 Erzielen eines optimalen Testergebnisses (also der Einhaltung von Grenzwerten) – aber
5 entsprechen damit, laut dem Zeugen Pietsch, den zu prüfenden Kriterien:

6 *„Also, ich sage es mal populärwissenschaftlich: Da müssen Sie sich was vor-*
7 *stellen, was man auf keinen Fall so auf den Kunden loslassen würde, aber was*
8 *in - - also entspricht ganz einfach nicht dem Qualitätsstandard im Hinblick auf*
9 *das, was der Kunde an Qualität erlebt, entspricht aber in den zu prüfenden*
10 *Kriterien dem, was das neue Fahrzeug abbildet. Also von daher: Für uns eher*
11 *unproblematisch“.*⁹⁵

12 Der Sachverständige Dr. Peter Mock unterstrich, dass Fahrzeuge sogar je nach Test
13 ausgetauscht werden:

14 *„Wir haben in der Regel ein sogenanntes goldenes Fahrzeug, das speziell für*
15 *den Test präpariert wird, das übrigens für die Schadstoffmessung und für die*
16 *CO₂-Kraftstoffmessung ein völlig anderes Fahrzeug sein kann. Es muss nicht*
17 *das gleiche Fahrzeug sein, kann also auf beide Tests optimiert werden“.*⁹⁶

18 Schlimmer noch: Die getesteten Fahrzeuge sind teilweise noch nicht einmal Serienfahr-
19 zeuge, sondern lediglich Vorserienfahrzeuge. Auf die Frage des stellvertretenden Aus-
20 schussvorsitzenden und grünen Ausschussmitglieds Oliver Krischer, ob die Tests mit
21 Serienfahrzeugen stattfinden, antwortete der Zeuge Dr. Guido Rettig:

22 *„Schauen Sie, Sie können bei der Typprüfung – das, denke ich, ist Ihnen allen*
23 *bekannt – irgendwo das Gewicht der Batterie reduzieren, Sie können be-*
24 *stimmte Temperaturen einstellen, Sie können bei der Typprüfung auf dem Rol-*
25 *lenstand - das haben Sie ja alles, denke ich, hier auch von unseren Fachleuten*
26 *erklärt bekommen – vieles tun und machen, was mit dem Serienfahrzeug - -*
27 *oder sich von dem Serienfahrzeug unterscheidet. Das war mein Hinweis eben*
28 *auf die CoP-Thematik: In dieser Vorseriengeschichte finden Sie keinen TÜV,*

⁹⁴ Stenner/Lienkamp (2014): „100 tips to beat the New European Driving Cycle (NEDC)“
(https://www.researchgate.net/publication/260811509_100_tips_to_beat_the_New_European_Driving_Cycle_NEDC, letzter Zugriff am 27.04.2017);

vgl. auch Rettig, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 55: *„Schauen Sie, Sie können bei der Typprüfung - das, denke ich, ist Ihnen allen bekannt - irgendwo das Gewicht der Batterie reduzieren, Sie können bestimmte Temperaturen einstellen, Sie können bei der Typprüfung auf dem Rollenstand – [...] vieles tun und machen, was mit dem Serienfahrzeug - - oder sich von dem Serienfahrzeug unterscheidet.“*

⁹⁵ Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 66

⁹⁶ Mock, Protokoll-Nr. 6, -öffentlich-, S. 42

1 *keine „third party“. Da sind wir gar nicht drin. So sieht es das Regelwerk vor.*
2 *Wir arbeiten nach Regelwerk“.⁹⁷*

3 Auch der Zeuge Klaus Pietsch illustrierte die Unterschiedlichkeit von Vorserienfahr-
4 zeugen:

5 *„Wenn ich ein Vorserienfahrzeug habe, was dann hinsichtlich des Antriebs-*
6 *strangs und der Abgasnachbehandlung dem entspricht, was dann in Serie ge-*
7 *baut werden soll, aber obendrauf ein anderer Hut ist, aber hinsichtlich der*
8 *Massen alles passt beispielsweise, dann ist es legitim, damit eine Emissions-*
9 *prüfung durchzuführen“.⁹⁸*

10 Das Testfahrzeug ist demnach nicht der Prototyp des Autos, das später in Serie geht und
11 letztlich zum Kauf angeboten wird, es ist vielmehr ein Konstrukt mit jeweils den Bau-
12 teilen, die gerade typgenehmigt werden sollen. Eine echte und zuverlässige Überprü-
13 fung, ob das Serienfahrzeug in allen Bauteilen und in der Gesamtheit dem Typengeneh-
14 migten Fahrzeug entspricht, findet nicht statt.

15 Solche Kritik ist nicht neu – sie wurde auch schon im Jahr 1998, also zwei Jahre nach
16 Einführung des NEFZ, geäußert.⁹⁹ Derlei Manipulationen dürften Hintergrund einer
17 Presseerklärung des Europäischen Parlaments gewesen sein, in der ausgeführt wird:

18 *„Die Abgeordneten betonen, dass neuere Studien gezeigt haben, dass Herstel-*
19 *ler die Schwächen des aktuellen Verfahrens ausgenutzt haben. Dies hat zu*
20 *offiziellen Verbrauchs- und Emissionswerten geführt, die weit von denen unter*
21 *alltäglichen Fahrbedingungen entfernt sind“.¹⁰⁰*

22 17. Wie prüft das Kraftfahrt-Bundesamt, ob die genehmigten Abgaswerte
23 bei den tatsächlich produzierten Fahrzeugen stimmen?

24 Nachdem die Fahrzeugtypen zugelassen wurden, vertrauen die deutschen Behörden
25 ganz auf die Hersteller, dass auch die tatsächlich produzierten Fahrzeuge den Vorschrif-
26 ten entsprechen.

27 Besonders problematisch ist das bei der sogenannten Feldüberwachung, also der regel-
28 mäßigen und umfassenden Kontrolle von Fahrzeugen, die bereits zugelassen wurden –

⁹⁷ Rettig, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 55

⁹⁸ Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 66

⁹⁹ Kågeson/European Federation for Transport and Environment (1998): „Cycle Beating and the EU Test Cycle for Cars“ (https://www.transportenvironment.org/sites/default/files/media/T&E%2098-3_0.pdf, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁰⁰ Europäisches Parlament (2014): „Begrenzung der CO₂-Emissionen von Pkw“ (<http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20140221IPR36626/begrenzung-der-co2-emissionen-von-pkw>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 auch bekannt als „in-service conformity“ bzw. „in-use compliance“. In den USA hatte
2 sich dieses Instrument bewährt. Der Sachverständige Dr. h.c. Andreas Mayer bezeich-
3 net die Feldüberwachung als *„das stärkste Instrument der US-Behörden, mit dem stän-*
4 *dig objektive Fehler und betrügerische Machenschaften aufgedeckt wurden – auch der*
5 *VW-Trick“*.¹⁰¹

6 In Deutschland kümmert sich das Kraftfahrt-Bundesamt aber nicht um diese Aufgabe.
7 Stattdessen testen die Autohersteller selbst, ob ihre Fahrzeuge ordnungsgemäß funkti-
8 onieren. Tatsächlich prüft das Kraftfahrt-Bundesamt lediglich die Prüfungsunterlagen
9 der Hersteller. Der Zeuge Dr. Eberhardt aus dem Umweltministerium stellt es folgen-
10 dermaßen dar:

11 *„Eine unabhängige Feldüberwachung von Behörden war damals etwas, was*
12 *über die Vorgaben des Regelwerks insofern hinausging, als es keine gelebte*
13 *Praxis war. Die Praxis war eine Selbstüberprüfung durch die Hersteller,*
14 *überprüft oder gemonitort durch ein Typgenehmigungsbehörde“*.¹⁰²

15 Sachverständige wie Andreas Mayer sehen darin die Verletzung staatlicher Pflichten.
16 Bei der „in-use compliance“ handele es sich um eine *„Prüfpflicht des Staates, um die*
17 *Konformität im Einsatz und in Kundenhand über die Laufzeit eines Fahrzeugtyps immer*
18 *wieder nachzuweisen“*.¹⁰³ Er ergänzt: *„Kein Kontrollrecht, sondern eine Pflicht“*.¹⁰⁴

19 Ähnlich ist es bei der Kontrolle der Fahrzeugproduktion. Auch hier ist es der Hersteller,
20 der selbst prüft, dass Fahrzeuge so produziert werden, wie sie genehmigt wurden. Der
21 Zeuge Paeslack beschreibt die Verantwortlichkeiten so:

22 *„Das heißt, die eigentliche CoP – Conformity of Production -: das ist immer*
23 *Aufgabe des Herstellers. Die Genehmigungsbehörde ist nur dazu da, die Maß-*
24 *nahmen des Herstellers zu überwachen, als Zusatz“*.¹⁰⁵

25 18. Wie hat die Bundesregierung das Verbot von Abschaltvorrichtungen
26 durchgesetzt und überprüft?

27 Obwohl die EU-Verordnung 715/2007, wie dargestellt, den Einsatz von Abschaltvor-
28 richtungen grundsätzlich verbietet, hat die Bundesregierung an keiner Stelle geprüft, ob
29 sich die Hersteller tatsächlich an dieses Verbot halten. Doch ein Verbot, das niemand

¹⁰¹ Mayer, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 3

¹⁰² Eberhardt, Protokoll-Nr. 10 -öffentlich-, S. 41

¹⁰³ Mayer, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 3

¹⁰⁴ Mayer, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 3

¹⁰⁵ Paeslack, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 73

1 nachprüft oder durchsetzt, ist nicht mehr wert als eine Handlungsempfehlung. Das öff-
2 net Tür und Tor für Autohersteller, sich nicht an dieses Verbot zu halten. Weil keine
3 Gefahr drohte, dass der Einsatz von Abschaltvorrichtungen überhaupt geprüft wurde,
4 wurden Abschaltvorrichtungen durch Autohersteller offensichtlich in breitem Umfang
5 eingesetzt.

6 Auch im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland, das die EU-
7 Kommission im Dezember 2016 aufgrund mangelhafter Handlungen der Bundesregie-
8 rung im Abgasskandal eröffnet hat, unterstrich die EU-Industriekommissarin Elzbieta
9 Bieńkowska die Verantwortung der Staaten bei der tatsächlichen Überwachung und
10 Durchsetzung der Verbote:

11 *„Für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften sind in erster Linie die Auto-*
12 *mobilerhersteller verantwortlich. Die nationalen Behörden in der EU müssen*
13 *jedoch darüber wachen, dass die Automobilhersteller die Rechtsvorschriften*
14 *auch tatsächlich einhalten“.*¹⁰⁶

15 Zuständig und verantwortlich für die Prüfung war das Kraftfahrt-Bundesamt als nach-
16 geordnete Behörde jedoch allemal, wie auch der Zeuge Frank Liebhart, Justiziar des
17 Kraftfahrt-Bundesamts, im Untersuchungsausschuss verdeutlicht hat. Auf die Frage,
18 welche Behörde konkret für die Überwachung und für die Durchsetzung des Verbots
19 von Abschaltvorrichtungen zuständig war, antwortete er: *„Das ist das Kraftfahrt-Bun-*
20 *desamt, weil Abschaltvorrichtungen ja im Typprüfverfahren eine Rolle spielen. Also*
21 *wenn als Behörde, dann ist es das Kraftfahrt-Bundesamt“.*¹⁰⁷

22 Die tatsächliche Prüfung scheiterte bereits am mangelnden Verständnis der Beamten
23 von Abschaltvorrichtungen. Derselbe Zeuge konnte Fragen nach seiner grundsätzlichen
24 Einschätzung zu Cycle-Beating und zur Zykluserkennung sowie zur Frage, wann Ma-
25 nipulationen beginnen und rechtliche Absicherung enden, nicht beantworten: *„Nein.*
26 *Kann ich Ihnen wirklich nichts sagen“.*¹⁰⁸ Vor dem Skandal hat er sich nicht mit der
27 rechtlichen Zulässigkeit von Abschaltvorrichtungen befasst, obwohl das EU-Recht sie
28 verbietet, denn *„vor September 2015 ist bei mir keine einzige Frage dazu angekom-*
29 *men“.*¹⁰⁹

¹⁰⁶ Europäische Kommission (2016): „Fahrzeugemissionen: Kommission eröffnet Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Vorschriften“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_de.htm, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁰⁷ Liebhart, Protokoll-Nr. 14 -öffentlich-, S. 48

¹⁰⁸ Liebhart, Protokoll-Nr. 14 -öffentlich-, S. 50

¹⁰⁹ Liebhart, Protokoll-Nr. 14 -öffentlich-, S. 54

1 19. Warum hat das Kraftfahrt-Bundesamt nie nach Abschaltvorrichtungen
2 gesucht?

3 Im Verkehrsministerium und im Kraftfahrt-Bundesamt wollte man von Abschaltvor-
4 richtungen nichts wissen. Trotz der eklatanten Emissionswerte im Realbetrieb haben
5 das Verkehrsministerium und das ihm unterstellte Kraftfahrt-Bundesamt in der Vergan-
6 genheit weggeschaut, um Problemen mit der Öffentlichkeit und den Autoherstellern aus
7 dem Weg zu gehen.

8 Ganz anders das Umweltbundesamt, das dem Umweltministerium unterstellt ist. Schon
9 im Jahr 2008 hatte das Umweltbundesamt vorgeschlagen, dass die Abgaswerte bereits
10 zugelassener Fahrzeuge getestet werden sollten – und zwar auch, um Manipulationen
11 zu entdecken. Im Vorschlag für ein Konzept für eine regelmäßige und erweiterte Feld-
12 überwachung unterstreicht das Umweltbundesamt den Grund. Dort heißt es:

13 *„Die moderne Fahrzeugelektronik ermöglicht es, die Fahrzeuge mit Einrich-*
14 *tungen auszustatten, die den Betrieb im NEFZ auf dem Rollenprüfstand er-*
15 *kennen, so dass auf ein für die Abgas- und/oder Verbrauchsmessung optimier-*
16 *tes Motorkennfeld umgeschaltet wird, das vom normalen Betrieb abweicht*
17 *(sog. cycle-beating)“.*¹¹⁰

18 Deshalb sollte eine Feldüberwachung in Verdachtsfällen auch prüfen, *„ob Einrichtun-*
19 *gen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)“.*¹¹¹ – also genau solche Kon-
20 struktionsteile, die genutzt werden, um die Abgasreinigung zu reduzieren.

21 Für diese Feldüberwachung war innerhalb der Bundesregierung das Verkehrsministe-
22 rium zuständig. Doch geprüft hat man dort nie etwas, wie bereits ausgeführt wurde.
23 Stattdessen vertraute man auf die Messungen der Hersteller, deren Ergebnisse lediglich
24 abgesegnet wurden. Der Vorschlag, überhaupt eine Feldüberwachung einzuführen,
25 musste dem Verkehrsministerium deshalb überhaupt erst nahegelegt werden:

26 *„Eine unabhängige Überprüfung der Kraftfahrzeuge durch eine Verkehrsbe-*
27 *hörde war insofern in gewisser Weise Neuland. Und dieses Neuland zu be-*
28 *schreiten, bedurfte einer gewissen Aktivierungsenergie“.*¹¹²

¹¹⁰ MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 4 von 60, Bl. 38

¹¹¹ MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 4 von 60, Bl. 39

¹¹² Eberhardt, Protokoll-Nr. 10 -öffentlich-, S. 41

1 So haben das Umweltministerium und das Umweltbundesamt „mit einem entsprechen-
2 den Vorstoß die Verkehrsbehörden versucht von einer Notwendigkeit zu überzeu-
3 gen“. ¹¹³ Das erklärt auch, warum das Konzept zur Feldüberwachung in enger Zusam-
4 menarbeit mit dem Verkehrsministerium mehrfach überarbeitet werden musste. Zu den
5 Bestandteilen des Konzepts, das im Juli 2008 an das Verkehrsministerium versandt
6 wurde, gehörte dennoch weiterhin eine Überprüfung des „cycle-beatings“ als Teil des
7 geplanten Testprogramms. ¹¹⁴

8 Der Vorschlag einer Felduntersuchung von Umweltministerium und Umweltbundes-
9 amt scheiterte. Trotz klarer Verantwortlichkeit für die Luftqualität und Untersuchungen
10 von Schadstoffverursachern wird dem Umweltministerium aus dem Verkehrsministe-
11 rium mitgeteilt, dass es „keine Zuständigkeit des BMVBS für eine Felduntersuchung“
12 gebe. Der Zeuge Hubert Steinkemper aus dem Umweltministerium bringt es sarkastisch
13 auf den Punkt: „Die Begeisterung, dieses Vorhaben anzugehen, war nicht übermäßig
14 ausgeprägt beim Verkehrsminister“. ¹¹⁵ Erst nachdem Staatssekretär Matthias Machnig
15 aus dem Umweltministerium erneut Druck gemacht hatte, lenkte das Verkehrsministe-
16 rium ein – allerdings offenbar unter der Voraussetzung, das vom Umweltbundesamt
17 ausgearbeitete Konzept durch die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), einer nach-
18 geordneten Behörde des Verkehrsministeriums, völlig überarbeiten zu lassen.

19 Übrig blieb ein Bonsai-Test: Was vom Umweltbundesamt als kontinuierliche und um-
20 fassende Feldüberwachung angelegt war, war letztlich ein einmaliges Projekt mit nur
21 wenigen Fahrzeugen. Die Prüfung auf Konstruktionsteile für das „cycle-beating“ wurde
22 dabei gestrichen. Zudem wurden die Fahrzeuge nicht abseits des NEFZ getestet, son-
23 dern nur nach diesem offiziellen Prüfverfahren – also genau der Test, bei dem die VW-
24 Fahrzeuge manipulieren konnten.

25 Dennoch besaß der Feldtest der BASt das Potenzial, den Abgasskandal bereits im Jahr
26 2011 zu enttarnen. Von der BASt wurden auch mehrere VW-Golf mit der Motoren-
27 kennzeichnung „CBAB“ getestet. Hierbei handelt es sich um den Betrugsmotor EA
28 189. Bei den Messungen wurde festgestellt, dass zunächst die Kohlenmonoxidwerte der
29 Fahrzeuge nicht stimmten. Nach einer Softwareaktualisierung bei den Fahrzeugen
30 durch VW stellte sich dann heraus, dass einer der VW-Golf einen besseren CO₂-Wert
31 aufwies als die anderen Fahrzeuge. Ein beteiligter Mitarbeiter der BASt wollte diesem
32 Umstand nachgehen, wurde jedoch von einem Mitarbeiter des Kraftfahrt-Bundesamtes

¹¹³ Eberhardt, Protokoll-Nr. 10 -öffentlich-, S. 39

¹¹⁴ MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 4 von 60, Bl. 198

¹¹⁵ Steinkemper, Protokoll-Nr. 10 -öffentlich-, S. 79

1 mit der Begründung ausgebremst, die Felduntersuchung habe nicht zum Ziel, Unregel-
2 mäßigkeiten beim CO₂-Ausstoß festzustellen:

3 *„Da die CO₂-Ermittlung nicht direkter Bestandteil des Projektes ist und letzt-*
4 *lich auch hier nur das stat. Verfahren ausreichend Klärung hinsichtlich Pro-*
5 *duktionsmangel bringen kann, ist meine Empfehlung, derzeit keine weitere*
6 *Klärung von VW abzuverlangen“.*¹¹⁶

7 An diesem Fahrzeug war aber auch ein höherer Stickoxid-Ausstoß aufgetreten, denn
8 *„diese Softwaremaßnahme [brachte] zumindest in dem einen Testfall eine signifikante*
9 *Erhöhung des NO_x-Wertes (über Grenzwert) mit sich“.*¹¹⁷ Doch da es sich um einen
10 Einzelfall handelte, wurde man auch hier nicht aktiv: *„Für mich ergibt sich hieraus*
11 *nicht die Notwendigkeit weiterer Fragestellungen an die VW AG“.*¹¹⁸ Doch hätte man
12 diese Ergebnisse kritischer hinterfragt und auch das umfassende Testprogramm des
13 Umweltbundesamtes angewandt, so wäre man dem Dieselskandal möglicherweise be-
14 reits im Jahr 2011 auf der Spur gewesen.

15 20. Durfte das Kraftfahrt-Bundesamt denn überhaupt nach Abschaltin-
16 richtungen suchen?

17 In § 24 des Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist der Untersuchungsgrundsatz
18 verankert. Dort heißt es: *„Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie*
19 *bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen“.*¹¹⁹ Über diesen Grundsatz kann auch eine
20 Überprüfung auf illegale Manipulationen erfolgen.

21 In den Sitzungen des Untersuchungsausschusses haben die Vertreter des Kraftfahrt-
22 Bundesamtes jedoch bestritten, diese Kompetenzen zu besitzen, sodass man in der Ver-
23 gangenheit keine solchen Prüfungen hätte vornehmen können. Beispielsweise wurde
24 der Zeuge Sven Paeslack, Referatsleiter Grundsatzfragen im Kraftfahrt-Bundesamt, ge-
25 fragt, warum angesichts der deutlichen Lücke zwischen den gemessenen Emissionen
26 und den Abgaswerten auf der Straße in der Vergangenheit niemand auf die Idee gekom-
27 men sei, außerhalb des festen Testzyklus zu prüfen. Es stellte sich heraus, dass dem
28 Zeugen Paeslack nicht vorstellbar war, dass irgendjemand solche Überlegungen ange-
29 strengt hätte. Den Grund sieht er darin, dass man diese Pläne sowieso niemals hätte
30 umsetzen können,

¹¹⁶ MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 5 von 60, Bl. 211

¹¹⁷ MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 5 von 60, Bl. 211

¹¹⁸ MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 5 von 60, Bl. 211

¹¹⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 24, Abs. 1

1 *„weil wir ein relativ starres Regelwerk und Korsett haben hinsichtlich der*
2 *technischen Prüfungen, die wir machen können, sowohl die Prüfungen, die*
3 *der Hersteller vorlegt, um eben eine Genehmigung zu erhalten, als auch die*
4 *Nachprüfungen, die wir machen“.*¹²⁰

5 Immerhin machte der Zeuge Lutz Sturm, Sachgebietsleiter Konformitätsüberprüfungen/Produkte des Kraftfahrt-Bundesamtes, auf diese Widersprüchlichkeit aufmerksam
6 und räumte ein, dass mit hinreichendem Aufklärungswillen eine Prüfung machbar ist,
7 wie die Arbeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“ verdeutlicht habe, die
8 ohne dieses rechtliche Korsett auskomme:
9

10 *„Die Überprüfung, die dann durch das Geschehen jetzt - Abgasaffäre - stattfand, [...] hatte keinen, wie soll man sagen, gesetzlichen Hintergrund mehr,*
11 *sondern war eigentlich ein eigenes gebildetes Prüfverfahren“.*¹²¹

13 Auch auf eine schriftliche Frage des grünen Ausschussmitglieds Stephan Kühn antwortete die Bundesregierung, dass *„eine Offenlegung der Motorensoftware durch den Automobilhersteller [...] im Rahmen der Typgenehmigung gegenüber dem Technischen Dienst oder der Typgenehmigungsbehörde auf begründete Nachfrage bereits heute möglich“* ist. Doch der Auftrag durch das Kraftfahrt-Bundesamt, tatsächlich die Motorensoftware anzufordern und zu analysieren, ist zum Beispiel dem TÜV Nord als einem großen technischen Dienst bei der Typgenehmigung nie erteilt worden:
19

20 *„Stephan Kühn (Dresden) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Gut. - Das heißt,*
21 *zu keinem Zeitpunkt hatten Sie durch das Kraftfahrt-Bundesamt im Rahmen*
22 *der Typgenehmigungsprüfung den Auftrag, in die Motorensoftware eines Herstellers eines typgenehmigten Fahrzeugs reinzuschauen?*
23

24 *Zeuge Dr. Guido Rettig: So ist das“.*¹²²

25 21. War das Kraftfahrt-Bundesamt überhaupt in der Lage, seine Arbeit
26 korrekt durchzuführen?

27 Die Zeugen des Kraftfahrt-Bundesamtes haben erhebliche fachliche Schwächen und
28 personelle Engpässe in der Behörde aufgezeigt. Auch diese Mängel haben neben dem
29 Unwillen der Behörden dazu beigetragen, dass Abschaltvorrichtungen nicht früher entdeckt wurden.
30

31 Bei den rechtlichen Vorschriften zur Fahrzeuggenehmigung handelt es sich um eine
32 umfassende und komplexe Rechtsmaterie, bei der nationales und europäisches Recht

¹²⁰ Paeslack, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 66

¹²¹ Sturm, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 15

¹²² Kühn/Rettig, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 42

1 stark miteinander verwoben sind. Der Leiter des Referates Typgenehmigungserteilungen,
2 der Zeuge Klaus Pietsch, hat dies folgendermaßen beschrieben: „*Typgenehmigung-*
3 *erteilungen muss man sich so vorstellen, dass wir nach 250 Einzelrechtsakten*
4 *Genehmigungen erteilen*“. ¹²³ In seinem Referat haben sich jedoch im Regelfall keine
5 Juristen mit diesen Vorschriften befasst. Der Zeuge gab zu Protokoll:

6 *„Zum Verständnis, welche Qualifikationen die Kolleginnen und Kollegen dort*
7 *mitbringen: Im Referat arbeiten Verwaltungsfachangestellte und es arbeiten*
8 *Ingenieure, jedoch keine Juristen. Rechtliche Bewertungen werden gleich-*
9 *wohl, bezogen auf den technischen Sachverhalt, im Referat durchgeführt, und*
10 *in Zweifelsfällen arbeiten wir mit dem Grundsatzreferat bzw. dem Rechtsre-*
11 *ferat innerhalb des KBA zusammen*“. ¹²⁴

12 Nicht nur die fehlende juristische Expertise und das Gespür für rechtlich brisante Fra-
13 gestellungen fehlten im Kraftfahrt-Bundesamt. Auch personelle Engpässe wurden bei
14 den Typgenehmigungen zum Verhängnis. Am Beispiel der Konformitätsprüfungen be-
15 richtete der Zeuge Lutz Sturm, Sachgebietsleiter im Sachgebiet „Konformitätsüberprü-
16 fungen/Produkte“ des Kraftfahrt-Bundesamtes:

17 *„Wir haben etwas Kapazitätsprobleme, sodass wir - - Also, wir haben natür-*
18 *lich versucht, alle Genehmigungen genau nachzuprüfen, genauso - - also Kon-*
19 *formitätsprüfungen durchzuführen, so wie die Regelungen es vorschreiben.*
20 *Allerdings haben wir ja etwas mehr als 100 000 Genehmigungen, die wir nicht*
21 *alle prüfen können, kapazitätsmäßig*“. ¹²⁵

22 Auch interne Umstrukturierungen konnten am absoluten Personalmangel nichts ändern:
23 *„Wir sind dadurch natürlich auch stärker, stärkere Mannschaft, aber immer noch zu*
24 *wenig*“. ¹²⁶ Der Zeuge Klaus Pietsch beklagte sich, dass seine Behörde mit Bekannt-
25 werden des Abgasskandals schließlich vollends überlastet war und

26 *„dass wir aufgrund der besonderen Situation, die wir seit September 2015*
27 *haben, nicht immer ganz nach Geschäftsverteilungsplan arbeiten können,*
28 *sondern eben dort mit den entsprechenden Kapazitäten haushalten müssen*

¹²³ Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 60

¹²⁴ Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 60

¹²⁵ Sturm, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 15

¹²⁶ Sturm, Protokoll-Nr. 12 -öffentlich-, S. 18

1 *und dann die Leute quasi das eine oder andere, was vielleicht nicht im Orga-*
2 *nisationsplan drinsteht, dann doch tun, damit man die Arbeit bewältigt be-*
3 *kommt“.¹²⁷*

4 **VI. Pseudo-Aufklärung durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“**

6 22. Welche Rolle spielte die Untersuchungskommission „Volkswagen“?

7 Das Staatsversagen endete nicht mit dem Bekanntwerden des Abgasskandals im Sep-
8 tember 2015. Das verdeutlicht die Pseudo-Aufklärung der Affäre durch die Bundesre-
9 gierung. Am 22. September 2015 setzte Verkehrsminister Alexander Dobrindt zwar ei-
10 lends die Untersuchungskommission „Volkswagen“ ein, um die Vorwürfe gegen
11 Volkswagen zu prüfen und ließ sie später auch unzulässige Abschaltvorrichtungen in
12 Fahrzeugen anderer Hersteller entdecken.¹²⁸ Doch mit der Untersuchungskommission
13 wollte Verkehrsminister Dobrindt lediglich den Anschein von Aufklärung und Aufar-
14 beitung erwecken. Schon die Einsetzung der Untersuchungskommission war über das
15 Knie gebrochen. Verkehrsminister Dobrindt setzte sie zu einem Zeitpunkt ein, „*in der*
16 *[die] Dimension noch gar nicht absehbar war*“¹²⁹, wie der Verkehrsminister selbst zu-
17 gab. Auch der Untersuchungsauftrag der Kommission wurde in dieser Eile nach Aus-
18 sage verschiedener Zeugen nie verschriftlicht oder konkretisiert. Das bestätigte zum
19 Beispiel der Zeuge Dr. Frank Albrecht.¹³⁰ Der Zeuge Stephan Redmann, selber Mit-
20 glied der Untersuchungskommission, führte ebenfalls aus: „*Also, an mich ist weder*
21 *mündlich noch eben in schriftlicher Form der Auftrag der Untersuchungskommission*
22 *herangetragen worden*“.¹³¹

23 Auch die rein technische Zusammensetzung der Untersuchungskommission und ihre
24 mangelhaften Schlussfolgerungen zeugen davon, dass die Bundesregierung mit der Un-
25 tersuchungskommission nur eine Pseudo-Aufklärung betreibt und an echten Konse-
26 quenzen nicht interessiert ist. Der Verkehrsminister wollte seine Arbeit vor kritischen
27 Stimmen schützen, um die Interessen der Automobilwirtschaft nicht zu gefährden. Das
28 hat der Glaubwürdigkeit der Untersuchungen stark geschadet.

¹²⁷ Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 60f.

¹²⁸ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschaltvorrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 4

¹²⁹ Dobrindt, Protokoll Nr. 25 -öffentlich-, S. 81

¹³⁰ Albrecht, Protokoll Nr. 24 -öffentlich-, S. 27

¹³¹ Redmann, Protokoll Nr. 18 -öffentlich-, S. 146

1 23. Wurde die Expertise anderer Ministerien und Behörden eingebunden?
2 Nein, die Untersuchungskommission war ein Alleingang des Bundesverkehrsministers.
3 Bereits die Zusammensetzung der Kommission zeigt, dass es Verkehrsminister
4 Dobrindt dabei allein um Industriepolitik und nicht um eine Aufklärung im Sinne der
5 Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger ging. So bestand die von ihm einberufene
6 Kommission lediglich aus Vertretern des Verkehrsministeriums und des Kraftfahrt-
7 Bundesamtes sowie des Prof. Dr. Georg Wachtmeister vom Lehrstuhl für Verbren-
8 nungskraftmaschinen der TU München. Das einzige externe Mitglied der Untersu-
9 chungskommission konnte nicht einmal erklären, wieso die Entscheidung auf ihn fiel:
10 „Also, warum gerade ich, weiß ich nicht“.¹³² Dies ist insofern bemerkenswert, als der
11 Zeuge tatsächlich eine enorme fachliche Expertise besitzt – jedoch in einem anderen
12 Bereich als der, der in der Untersuchungskommission nötig war: „Ich komme aus der
13 Großmotorenwelt. Da gibt es so ein NEFZ nicht“.¹³³

14 Dagegen wurden Expertise und Qualifikationen aus der umweltpolitischen Zivilgesell-
15 schaft nicht in die Arbeit der Untersuchungskommission eingebunden. Auch Ministe-
16 rien und Behörden der Bundesregierung wurden übergangen, obwohl insbesondere das
17 Umweltbundesamt eine fundierte Expertise im Bereich der Luftschadstoffe besitzt.

18 Auch die Bundeskanzlerin hat den Alleingang des Verkehrsministers bei der Einset-
19 zung der Untersuchungskommission bestätigt – sie wurde lediglich von der Einberu-
20 fung in Kenntnis gesetzt. Und während andere Ministerien gar keine Möglichkeit hat-
21 ten, an der Besetzung der Untersuchungskommission mitzuwirken, hatte die Bundes-
22 kanzlerin noch nicht einmal Interesse an einem eigenen Vertreter des Bundeskanzler-
23 amtes in der Kommission. Die Kanzlerin vertraute lediglich darauf, dass sie „von den
24 Ergebnissen des Verkehrsministers informiert werde“.¹³⁴

25 Bei der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse zeigt sich ein vergleichbarer Al-
26 leingang des Verkehrsministers. Selbst einen Tag vor der Veröffentlichung des Berichts
27 hatte er die anderen Ministerien nicht über die Ergebnisse informiert. An diesem Tag
28 forderten die drei Staatssekretäre Jochen Flasbarth (Umweltministerium), Matthias
29 Machnig (Wirtschaftsministerium) und Gerd Billen (Justizministerium) das Verkehrs-
30 ministerium in einem Schreiben auf, endlich Zugang zu den Ergebnissen zu erhalten:

¹³² Wachtmeister, Protokoll Nr. 20 -öffentlich-, S. 99

¹³³ Wachtmeister, Protokoll Nr. 20 -öffentlich-, S. 110

¹³⁴ Merkel, Protokoll Nr. 28 -öffentlich-, S. 22

1 *„Wir halten es mit Blick auf die Bedeutung des Themas weiterhin für dringend*
2 *erforderlich, dass die beteiligten Ressorts von BMVI jetzt über den Stand der*
3 *Arbeiten informiert werden“.*¹³⁵

4 Insbesondere forderten die Staatssekretäre das Verkehrsministerium zu einem zeitna-
5 hen Gespräch über die Ergebnisse auf, das *„unbedingt vor Veröffentlichung der Ergeb-*
6 *nisse der Untersuchungskommission erfolgen“*¹³⁶ sollte. Innerhalb des Bundesjustiz-
7 ministeriums wird das Schreiben sogar als *„Brandbrief“*¹³⁷ bezeichnet – eine Wort-
8 wahl, die das Unverständnis über den Alleingang des Verkehrsministers eindrucksvoll
9 illustriert.

10 Die Ministerien waren mit ihrer Klage nicht alleine. Auch die EU-Kommission hat we-
11 gen der mangelhaften Informationspolitik ein Vertragsverletzungsverfahren gegen
12 Deutschland eingeleitet. Deutschland habe sich geweigert, alle Informationen des Un-
13 tersuchungsausschusses offenzulegen, *„die potenzielle Unregelmäßigkeiten bei den*
14 *Emissionen von Stickoxid (NOx) bei Fahrzeugen des Volkswagenkonzerns und anderer*
15 *Hersteller in ihrem Hoheitsgebiet betreffen“.*¹³⁸

16 24. Konnte die Untersuchungskommission den Skandal aufklären?

17 Nein, bei der Untersuchungskommission des Verkehrsministers handelte es sich letzt-
18 lich um ein Täuschungsmanöver. Dies liegt an den unzureichenden Untersuchungen
19 und den falschen Konsequenzen, die aus ihnen gezogen wurden.

20 Die Untersuchungskommission hat die Tragweite des Abgasskandals nicht aufgedeckt.
21 Unabhängig von der Bewertung von Abschaltvorrichtungen ist es der Untersuchungs-
22 kommission nicht einmal gelungen, alle Abschaltvorrichtungen in den überprüften
23 Fahrzeugen zu entdecken. Das zeigt beispielhaft ein Vorfall mit einem Audi-Fahrzeug.

24 Im November 2016, ein halbes Jahr nach Veröffentlichung des Abschlussberichts der
25 Untersuchungskommission, berichtete eine auflagenstarke Sonntagszeitung über neue
26 Vorwürfe von Abschaltvorrichtungen in Fahrzeugen von Audi.¹³⁹ Erneut war es eine
27 amerikanische Behörde, die aktiv geworden war, bevor deutsche Kollegen überhaupt
28 nur einen Verdacht schöpften. Dem Bericht zufolge sollen verschiedene Audi-Fahr-
29 zeuge auf dem Abgas-Prüfstand eine sogenannte Aufwärmstrategie mit geringer Motor-

¹³⁵ MAT-A-BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 49

¹³⁶ MAT-A-BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 49f.

¹³⁷ MAT-A-BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 58

¹³⁸ Europäische Kommission (2016): „Fahrzeugemissionen: Kommission eröffnet Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Vorschriften“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_de.htm, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹³⁹ Bild am Sonntag (2016): „Verdacht auf CO₂-Betrug bei Audi“, 06.11.2016, S. 1

1 Drehzahl und geringem Kraftstoffverbrauch bzw. geringen CO₂-Emissionen eingesetzt
2 haben. Dabei war das Fahrzeug offenbar in der Lage, die Testsituationen über nicht
3 erfolgte Lenkbewegungen zu erkennen: Wenn das Steuer um mehr als 15 Grad gedreht
4 werde, was bei einer Testsituation auf dem Rollenprüfstand nicht vorkommt, wisse das
5 Fahrzeug, dass es nicht getestet werde. Die Untersuchungskommission hatte davon
6 keine Kenntnis – denn sie glaubte den Angaben von Audi, anstatt die Aufwärmstrategie
7 selber zu untersuchen. Im Untersuchungsbericht heißt es, dass die Aufwärmstrategie
8 „nach Herstellerangaben auf dem Prüfstand wie auf der Straße gleichermaßen ange-
9 wendet“¹⁴⁰ werde. Erst nachdem die Medien über die Vorgänge in den USA berichte-
10 ten, nahm sich auch das Kraftfahrt-Bundesamt vor, die Vorwürfe zu prüfen – doch die
11 Ergebnisse liegen bis heute nicht vor (siehe Frage 26).

12 Die blinden Flecken der Untersuchungskommission thematisierte der Zeuge Prof. Dr.
13 Wachtmeister bereits während der Untersuchungen im Winter 2015/2016 in einer E-
14 Mail an den Zeugen Guido Zielke, der für das Verkehrsministerium ebenfalls an der
15 Untersuchungskommission beteiligt war. Selbst dieser einzige wissenschaftliche Ex-
16perte in der Untersuchungskommission zweifelte an seinen Untersuchungsmethoden:

17 *„Bei mir kommen allerdings etwas Zweifel auf, ob wir tatsächlich die Vorge-*
18 *hensweise der Emissionskontrolle aller Hersteller richtig aufgedeckt haben.*

19 *Wir haben zu sehr in Richtung VW-Vorgehensweise gedacht“.*¹⁴¹

20 Doch auch bei den Abschalteinrichtungen, die entdeckt wurden, hat die Untersuchungs-
21kommission die falschen Konsequenzen gezogen. Zwar stellt sie abschließend fest:
22 *„Alle Hersteller nutzen aber Abschalteinrichtungen gemäß der Definition in Artikel 3*
23 *der Verordnung (EG) Nr. 715/2007“*¹⁴², doch lediglich bei den Fahrzeugen mit dem
24 manipulierten VW-Motor kommt sie zu dem Schluss, dass diese illegal sind. Bei 20
25 weiteren getesteten Fahrzeugen wollte die Untersuchungskommission diesen Schluss
26 nicht ziehen, obwohl es sich um *„Fahrzeuge mit auffällig hohen NOx-Werten [handelt],*

¹⁴⁰ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): „Bericht der Untersuchungs-
kommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswa-
gen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrich-
tungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 24

¹⁴¹ MAT-A-Odenwald, Ordner 2, Bl. 129

¹⁴² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): „Bericht der Untersuchungs-
kommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswa-
gen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrich-
tungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 119

1 *die technisch nicht ausreichend erklärbar schienen*¹⁴³, und deshalb im Bericht einer
2 „Gruppe II“ zugeordnet wurden.

3 Dieser Unwille basiert nicht zuletzt darauf, dass die Mitglieder der Untersuchungskom-
4 mission die Tragweite und Problematik der Abschalteneinrichtungen nicht einzuschätzen
5 wussten. Auf die Frage, welche Meinungen es in der Untersuchungskommission zur
6 Frage gab, ob Thermofenster zulässig sind oder nicht, antwortete der Zeuge Prof. Dr.
7 Wachtmeister: *„Das ist eine ganz schwierige Diskussion, die man da führen muss. Und
8 die Antwort weiß ich selber nicht*“.¹⁴⁴ Das hielt ihn nicht davon ab, trotzdem eine Ant-
9 wort auf diese Frage zu geben. Sie lautet: *„Ja. Ich würde sagen, die haben alle die
10 Richtlinie eingehalten, weil die Richtlinie so ein großes Scheunentor ist*“.¹⁴⁵ Deswegen
11 habe er folglich *„auch jedem Hersteller die Absolution erteilt*“.¹⁴⁶

12 Der Sachverständige Prof. Dr. Martin Führ zweifelt an der Zulässigkeit der weiteren
13 durch die Untersuchungskommission entdeckten Abschalteneinrichtungen, denn

14 *„eine hinreichende Begründung dafür, dass die Tatbestandsvoraussetzungen
15 vorliegen, nach denen eine Abschalteneinrichtung ausnahmsweise zulässig ist,
16 ist dem Bericht der Untersuchungskommission nicht zu entnehmen*“.¹⁴⁷

17 Vielmehr müsse von der Unzulässigkeit der Abschalteneinrichtungen ausgegangen wer-
18 den:

19 *„Die dort wiedergegebenen Einlassungen der Hersteller – sowie spätere Aus-
20 führungen etwa in Gestalt einer Pressemitteilung – legen vielmehr den
21 Schluss nahe, dass die Ausnahmevoraussetzungen zu keinem Zeitpunkt vorla-
22 gen*“.¹⁴⁸

¹⁴³ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): „Bericht der Untersuchungs-
kommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswa-
gen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteneinrich-
tungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 18

¹⁴⁴ Wachtmeister, Protokoll Nr. 20 -öffentlich-, S. 110

¹⁴⁵ Wachtmeister, Protokoll Nr. 20 -öffentlich-, S. 111

¹⁴⁶ Wachtmeister, Protokoll Nr. 20 -öffentlich-, S. 111

¹⁴⁷ Führ (2016): „Gutachterliche Stellungnahme für den Deutschen Bundestag - 5. Untersuchungs-
ausschuss der 18. Wahlperiode (Fortgeschriebene Fassung)“, S. 4

¹⁴⁸ Führ (2016): „Gutachterliche Stellungnahme für den Deutschen Bundestag - 5. Untersuchungs-
ausschuss der 18. Wahlperiode (Fortgeschriebene Fassung)“, S. 4

1 25. Welchen Einfluss hatten die Hersteller auf den Bericht der Untersu-
2 chungskommission?

3 Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Untersuchungskommission bei der Bewertung der
4 Abschaltvorrichtungen bestehen auch, da offenbar die Interpretation der Messergeb-
5 nisse und die Texte des Untersuchungsberichts teilweise mit den Autoherstellern abge-
6 sprochen wurden.

7 So berichtete die Nachrichtenseite Spiegel online im November 2016 darüber, wie rück-
8 sichtlich die Untersuchungskommission mit den Einwänden der Hersteller umging.¹⁴⁹

9 Ergebnistexte für den Untersuchungsbericht wurden offenbar mit Herstellern „*abge-*
10 *stimmt*“. Über andere Vorgänge heißt es, die Veröffentlichung der Ergebnisse sei mit
11 den Herstellern vorab „*konkret besprochen*“ worden. Dabei wurden laut Bericht teil-
12 weise sogar Formulierungen geändert, da „*der Hersteller an dieser Stelle so empfind-*
13 *lich*“ sei.

14 Ein weiterer Bericht der Nachrichtenseite¹⁵⁰ zeigt, dass ein Hersteller betreffende Text-
15 stellen offenbar auch ganz direkt mit einem Textverarbeitungsprogramm bearbeiten
16 durfte. Dabei habe er das Wort „Abschaltvorrichtung“ durch die Formulierung „Abgas-
17 system“ ersetzt und einen weiteren direkten Hinweis auf Abgasmanipulationen ge-
18 löscht. Alle Änderungen seien schließlich vom Kraftfahrt-Bundesamt akzeptiert wor-
19 den – Grund genug für den Autohersteller, sich für die „*konstruktive Zusammenarbeit*“
20 zu bedanken.

21 Dieser Verdacht wurde auch in den Zeugenbefragungen thematisiert. So gab der Zeuge
22 Mark Wummel, Mitarbeiter im Kraftfahrt-Bundesamt und Mitglied der Untersuchungs-
23 kommission „Volkswagen“ an, es habe Rücksprachen mit Herstellern zu den Messer-
24 gebnissen gegeben. Man habe sich die Ergebnisse teilweise erklären lassen und Begrün-
25 dungen für Motorschutzmaßnahmen eingeholt.¹⁵¹

26 Eine seiner Mails, die KBA-Präsident Ekhard Zinke in diesem Zusammenhang an seine
27 Mitarbeiter sendete, schloss er offenbar „*mit industriefreundlichem Gruß*“¹⁵² – und
28 unterhöhlt mit dieser Formulierung endgültig das Vertrauen, dass mit dem Bericht der

¹⁴⁹ *Traufetter/Spiegel online* (2016): „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern. "Mit industriefreundlichem Gruß"“ (<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsmministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁵⁰ *Traufetter/Spiegel online* (2017): „VW-Abgasaffäre. Porsche durfte Untersuchungsbericht schön“ (<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/vw-abgasskandal-porsche-durfte-untersuchungsbericht-schoenen-a-1136167.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁵¹ *Wummel*, Protokoll Nr. 12 -öffentlich-, S. 138.

¹⁵² *Traufetter/Spiegel online* (2016): „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern. "Mit industriefreundlichem Gruß"“ (<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsmministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 Untersuchungskommission tatsächlich eine lückenlose, transparente und schonungs-
2 lose Aufklärung der Manipulationen erfolgt ist.

3 26. Welche Abweichungen gab es bei dem Kraftstoffverbrauch und wel-
4 che Auswirkungen haben sie?

5 Bei den Abgasmessungen der Untersuchungskommission „Volkswagen“ hat das Kraft-
6 fahrt-Bundesamt bei 30 der insgesamt 53 getesteten Fahrzeugen auffällige CO₂-Werte
7 festgestellt. Bei diesen Fahrzeugen wurden deshalb zusätzliche Untersuchungen durch
8 die Untersuchungskommission eingeleitet.¹⁵³ Doch auch ein Jahr nach Veröffentli-
9 chung des ersten Berichts über die Stickoxid-Emissionen liegen die Messergebnisse
10 zum CO₂-Ausstoß weiterhin nicht vor. Auf der Webseite des Verkehrsministeriums
11 heißt es lediglich, dass die Ergebnisse in einem eigenen CO₂-Prüfbericht veröffentlicht
12 werden sollen.¹⁵⁴ Auf die stetige Nachfrage der Grünen-Bundestagsfraktion, wann
13 diese Veröffentlichung erfolgen soll, heißt es lediglich, dass die Messungen weiterhin
14 nicht abgeschlossen seien. Das klingt nach einem schwerlich glaubwürdigen Vorwand,
15 da Stickoxid-Emissionswerte unter wesentlich höherem Aufwand ermittelt und bewer-
16 tet werden müssen und trotzdem schneller veröffentlicht wurden als die CO₂-
17 Messergebnisse.

18 Dass die Verbrauchs- bzw. CO₂-Messergebnisse seit über einem Jahr unter Verschluss
19 gehalten werden, ist unverantwortlich, da die Ergebnisse massive Auswirkungen auf
20 die Steuereinnahmen des Bundes sowie auf die Rechte der Verbraucherinnen und Ver-
21 braucher und deren Kaufentscheidungen haben können.

22 Die Kfz-Steuer berechnet sich teilweise nach den CO₂-Emissionen des Fahrzeugs.¹⁵⁵
23 Falls die tatsächlichen Emissionen des Fahrzeugs höher sind als die Werte, die bei der
24 Typgenehmigung angegeben wurden, entgehen dem Staat Steuereinnahmen aufgrund
25 der inkorrekten Bemessungsgrundlage. Eine Studie¹⁵⁶ hat die steuerlichen Minderein-
26 nahmen berechnet, die sich aufgrund der Verbrauchsdifferenzen zwischen dem offiziell
27 angegebenen Wert und dem tatsächlichen Realverbrauch auf der Straße ergeben. Zwi-

¹⁵³ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (o.J.): Webseite zur „Abgas-Thema-
tik“ (<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/abgas-thematik.html>, letzter Zugriff am
27.04.2017)

¹⁵⁴ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (o.J.): Webseite zur „Abgas-Thema-
tik“ (<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/abgas-thematik.html>, letzter Zugriff am
27.04.2017)

¹⁵⁵ Generalzolldirektion (o.J.): Webseite zur „Steuerhöhe“
([http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Grundsaeetze_Best-
euerung/Steuerhoehe/steuerhoehe_node.html](http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Grundsaeetze_Best-euerung/Steuerhoehe/steuerhoehe_node.html), letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁵⁶ FÖS (2016): „Falsche Emissionswerte und ihre Auswirkungen auf die Kfz-Steuer“
(<http://foes.de/pdf/2016-11-FOES-Falsche-Emissionswerte-Kfz-Steuer.pdf>, letzter Zugriff am
27.04.2017)

1 schen 2010 bis 2015 könnten sich diese Mindereinnahmen auf rund 3,3 Mrd. Euro be-
2 laufen haben. Allein der Fehlbetrag aus dem Jahr 2015 aufgrund zu niedriger CO₂-
3 Werte entspräche in etwa 12 % des jährlichen Gesamtaufkommens der Steuer. Wenn
4 sich bei den CO₂-Messungen der Untersuchungskommission „Volkswagen“ herausstel-
5 len sollte, dass die angegebenen Verbrauchsangaben auch bei dem zur Ermittlung der
6 Kfz-Steuer festgelegten NEFZ-Test nicht eingehalten werden, sollten die Hersteller
7 aufgrund ihrer Falschangaben dazu verpflichtet werden, die entgangenen Einnahmen
8 zu entrichten. Aus diesem Grund müssen die Messergebnisse unverzüglich veröffent-
9 licht werden.

10 Verbraucherinnen und Verbraucher haben ebenfalls das Nachsehen. Sie können durch
11 falsche Verbrauchsangaben keine korrekten Kaufentscheidungen treffen, da sie über die
12 realen Kosten im Unklaren gelassen werden. Verbraucherinnen und Verbraucher, die
13 bereits ein Auto gekauft haben, brauchen ebenfalls Klarheit darüber, falls die offiziellen
14 Verbrauchsangaben nicht korrekt sind, da sie bei größeren Abweichungen Schadener-
15 satz einfordern könnten. Diese Ansprüche könnten jedoch verjähren, denn mit jeder
16 Verzögerung bei der Veröffentlichung der Messungen der Untersuchungskommission
17 schwinden Möglichkeiten, tatsächlich rechtliche Schritte gegen die Hersteller einlegen
18 zu können.

19 Dass Verbraucher bei falschen Verbrauchsangaben beispielsweise einen Rücktritt vom
20 Kaufvertrag oder eine Minderung des Kaufpreises einfordern könnten, ist selbst dem
21 Justizministerium klar. Dort hat man eine „*Bewertung von Fragen zu den zivilrechtli-
22 chen Gewährleistungsansprüchen bei falschen Angaben zu Abgaswerten sowie Abwei-
23 chungen des tatsächlichen Kraftstoffverbrauchs von den Herstellerangaben*“¹⁵⁷ erstel-
24 len lassen. Darin wird auch Bezug auf Gerichtsurteile genommen, in denen ein Mehr-
25 verbrauch von über zehn Prozent die Grundlage für Gerichtsurteile im Sinne der Ver-
26 braucher war.

27 27. Wurde der Abgasskandal zur Chefsache erklärt?

28 Nein, die Bundeskanzlerin hat den Abgasskandal nicht zur Chefsache erklärt. Ange-
29 sichts der Gesundheitsgefahren für Millionen von Menschen in den Ballungsgebieten
30 und der jährlich zehntausend vorzeitigen Todesfälle aufgrund von Stickoxiden ist dies
31 ein Zeichen unverständlicher Ignoranz. Auch die Tatsache, dass die Zukunft einer der
32 wichtigsten deutschen Arbeitgeber auf dem Spiel stand, hätte Grund genug für die Bun-
33 deskanzlerin sein müssen, die Aufklärung und Aufarbeitung des Abgasskandals nicht
34 alleine dem Verkehrsminister zu überlassen, der stärker am wirtschaftlichen Erfolg der
35 Autoindustrie, anstatt an der Gesundheit der Bevölkerung, an Verbraucherrechten und

¹⁵⁷ MAT-A-BMJV-2-1, Ordner 12, Bl. 3

1 an einer umfassenden Nachrüstung der Fahrzeuge interessiert ist. Im Untersuchungs-
2 ausschuss brachte die Bundeskanzlerin diese Einschätzung folgendermaßen auf den
3 Punkt: „*Es war ja nicht unser Problem, sondern erst mal das Problem von VW*“.¹⁵⁸
4 Zeitweilig bezeichnete die Bundeskanzlerin den Abgasbetrug bei Volkswagen gar als
5 „*Vorkommnisse, die schnellstmöglich behoben werden müssen*“.¹⁵⁹ Doch an der Auf-
6 klärung bei Volkswagen selbst war die Kanzlerin ebenfalls nicht interessiert, denn sie
7 könne „*dazu überhaupt nichts sagen, was Volkswagen aufklärt*“.¹⁶⁰

8 **VII. Mangelhafte und ausbleibende Maßnahmen der Bun-** 9 **desregierung als Reaktion auf den Abgasskandal**

10 28. Hat die Bundesregierung Sanktionen gegenüber den Herstellern ver-
11 hängt, zum Beispiel in Form von Bußgeldern?

12 Nein, Verkehrsminister Dobrindt hält bis heute seine schützende Hand über die Auto-
13 industrie und verzichtet auf Bußgelder gegenüber den Herstellern. Ohnehin hat es die
14 Bundesregierung jahrelang versäumt, überhaupt abschreckende Sanktionsmöglichkei-
15 ten zu schaffen.

16 Dabei fordert die EU-Verordnung 715/2007 unmissverständlich:

17 „*Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße von Herstellern gegen die Vorschrif-*
18 *ten dieser Verordnung Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung*
19 *erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismä-*
20 *ßig und abschreckend sein*“.¹⁶¹

21 Doch die Verordnung belässt es nicht bei der allgemeinen Forderung, ein Sanktionssys-
22 tem einzuführen. Sie führt auch aus, welche Arten von Verstößen bei den Sanktionen
23 besonders zu berücksichtigen sind. Genannt wird auch explizit die „*Verwendung von*
24 *Abschalteinrichtungen*“.¹⁶²

25 Doch ernsthaft umgesetzt wurde das Sanktionssystem nie. Das stellt auch ein Mitarbei-
26 ter des Verkehrsministeriums fest, der in einer E-Mail an den Kollegen und den Zeugen
27 Guido Zielke schreibt, „*dass die bestehenden Vorschriften den europäischen Vorgaben*
28 *wohl nicht in vollem Umfang gerecht werden. Das betrifft speziell die Sanktion für das*
29 *rechtswidrige Verbauen von Abschalteinrichtungen*“.¹⁶³

¹⁵⁸ Merkel, Protokoll Nr. 28 -öffentlich-, S. 33

¹⁵⁹ Merkel, Protokoll Nr. 28 -öffentlich-, S. 43

¹⁶⁰ Merkel, Protokoll Nr. 28 -öffentlich-, S. 38

¹⁶¹ Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Artikel 13, Absatz 1

¹⁶² Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Artikel 13, Absatz 2

¹⁶³ MAT-A-BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .3-6, Ordner 40 von 79, Bl. 265

1 Selbst diese wenigen tatsächlichen Sanktionsmöglichkeiten will der Verkehrsminister
2 nicht nutzen. Stattdessen gab es die Anweisung, das mildeste Mittel zu wählen, um den
3 Betrug zu beseitigen. Mit der Pflicht, lediglich einen rechtsgültigen Zustand wiederher-
4 zustellen, und den vorausgehenden Betrug nicht durch Bußgelder zu ahnden, wurde ein
5 wahrlich milder Weg gewählt. Auch die EU-Kommission geht mit einem Vertragsver-
6 letzungsverfahren gegen das Vorgehen des Verkehrsministers vor, „weil sie ihre nati-
7 onalen Bestimmungen über Sanktionen nicht angewendet haben, obwohl Volkswagen
8 verbotene Abschaltprogramme verwendete“.¹⁶⁴

9 Zusammenfassend lässt sich feststellen: Weder hat man sich vor dem Abgasskandal mit
10 dem Thema befasst...

11 „War das KBA schon vor Bekanntwerden des Abgasskandals einmal mit der
12 Frage von Sanktionserhebungen befasst aufgrund der bis dahin geltenden
13 Rahmenrichtlinien bezüglich der Abgasemissionen?

14 Zeuge Frank Liebhart: Ist mir nichts drüber bekannt, dass wir damit befasst
15 waren“.¹⁶⁵

16 ...noch hat man Sanktionen während des Abgasskandals in Betracht gezogen:

17 „Hat das KBA Maßnahmen veranlasst zur Erhebung von Sanktionen wegen
18 des Feilbietens oder Inverkehrbringens von Fahrzeugen mit einer ungültigen
19 Übereinstimmungsbescheinigung?

20 Zeuge Ekhard Zinke: Nein“.¹⁶⁶

21 29. Warum läuft der Rückruf betroffener Fahrzeuge so ungewöhnlich ab
22 und vor welchen Unsicherheiten stehen die Verbraucherinnen und
23 Verbraucher?

24 Das Kraftfahrt-Bundesamt hat am 15. Oktober 2015 den Rückruf der Fahrzeuge mit
25 dem manipulierten Motor angeordnet.¹⁶⁷ Dabei macht sie von einer ungewöhnlichen
26 Maßnahme Gebrauch. Anstatt einen geordneten Rückruf anzuordnen, wie er dem Pro-
27 duktsicherheitsgesetz entspricht und bereits in der Vergangenheit bei Fahrzeugen

¹⁶⁴ Europäische Kommission (2016): „Fahrzeugemissionen: Kommission eröffnet Vertragsverlet-
zungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Vorschriften“
(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_de.htm, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁶⁵ Liebhart, Protokoll-Nr. 14 -öffentlich-, S. 63

¹⁶⁶ Zinke, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 119

¹⁶⁷ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): „Bericht der Untersuchungs-
kommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswa-
gen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalt-
einrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 12

1 durchgeführt wurde, hat die Bundesregierung entschieden, nachträgliche Nebenbestim-
2 mung zur bereits erteilten Typgenehmigung anzuordnen.¹⁶⁸

3 Die Begründung für diese Entscheidung ist nicht nachvollziehbar. Der Zeuge Dr. Frank
4 Albrecht betonte, dass das Verkehrsministerium und das Kraftfahrt-Bundesamt zu der
5 Einschätzung kamen, dass ein geordneter Rückruf mögliche Gefahren durch die Fahr-
6 zeuge voraussetzt. Doch höhere Emissionen aufgrund der Abschaltvorrichtung in den
7 Fahrzeugen seien keine solche Gefahr, so seine Darstellung. Und weiter:

8 *„Vorsitzender Herbert Behrens: Und da haben Sie festgestellt, es besteht*
9 *keine Gefahr, auch aufgrund der hohen Realemissionen keine Gefahr für Ge-*
10 *sundheit und Umwelt nach Ihrer Einschätzung. Habe ich Sie so richtig ver-*
11 *standen?*

12 *Zeuge Dr. Frank Albrecht: [...] Wir kamen zu dem Ergebnis, dass eine kon-*
13 *krete Gefahr, die nach dieser Vorschrift verlangt werden muss, nicht besteht,*
14 *ja“.*¹⁶⁹

15 Das Verfahren sorgt auch innerhalb der Bundesregierung für Rätselraten. Ob Volkswa-
16 gen Sanktionen drohen, wenn die Umrüstungen nicht vorankommen, bleibt jedenfalls
17 auch für die Zeugen unklar. Das liegt zunächst daran, dass selbst der Präsident des
18 Kraftfahrt-Bundesamtes keine Kenntnis davon hat, ob es überhaupt verbindliche Fristen
19 für die Umrüstung gibt, denn *„im Grundbescheid, [...] meine ich, steht das nicht*
20 *drin“.*¹⁷⁰ Unklar bleibt so auch, was die Konsequenzen für Volkswagen wären, denn
21 *„das entzieht sich momentan meinem Überblick. Da kann ich nichts zu sagen“.*¹⁷¹ Der
22 Zeuge Klaus Pietsch suggerierte, dass Volkswagen keine Sanktionen drohen könnten,
23 da der Hersteller insofern seine Pflicht erfüllt habe, als er für alle betroffenen Fahrzeug-
24 halter die Möglichkeit schafft, die Fahrzeuge umrüsten zu lassen. Über die Sanktionen
25 für die Hersteller zu reden *„wäre jetzt hypothetisch“*, denn diese *„haben nachgewiesen,*
26 *dass sie in der Lage sind, mit dem, mit ihrer technischen Maßnahme, alle Fahrzeuge*
27 *wieder vorschriftsmäßig machen zu können“.*¹⁷²

28 Vielmehr scheinen mögliche Sanktionen letztlich die Verbraucherinnen und Verbrau-
29 cher zu treffen, wie einigen Zeugen durchblicken ließen. Auf die Frage, was passiert,

¹⁶⁸ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): „Bericht der Untersuchungs-
kommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswa-
gen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschaltvorrich-
tungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 12

¹⁶⁹ Behrens/Albrecht, Protokoll Nr. 24 -öffentlich-, S. 46

¹⁷⁰ Zinke, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 128

¹⁷¹ Zinke, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 128

¹⁷² Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 82

1 wenn diese ihre Fahrzeuge nicht nachrüsten lassen, betonte der Zeuge Pietsch zwar,
2 dass diese Frage „noch nicht behandelt“ sei, denn „das ist eine Frage, die sich in die
3 Zukunft richtet, wenn wir den Fall bekommen“. ¹⁷³ Andere Zeugen wurden jedoch deut-
4 licher, zum Beispiel Frank Liebhart. Die Zulassungsbehörden könnten „in eigener Ent-
5 scheidung auch möglicherweise ein Stilllegungsverfahren einleiten“. Doch auch er
6 wisse nicht, inwiefern es dazu kommen werde, „weil es ist nicht unsere Zuständigkeit,
7 sondern liegt, wie ich ja sagte, bei den Ländern, bei den Zulassungsbehörden. Wie das
8 in Zukunft sein kann, das weiß ich natürlich nicht“. ¹⁷⁴

9 Umso verunsicherter sind deshalb die Verbraucherinnen und Verbraucher. Viele
10 scheuen die Umrüstung bislang, da Volkswagen lediglich eine Bestätigung abgeben
11 will, dass sich an den typgenehmigungsrelevanten Eigenschaften der Fahrzeuge nichts
12 ändern werde. Eine Garantie, die mögliche Folgeschäden durch die Umrüstung abde-
13 cken würde, gibt es jedoch nicht. Zahlreiche Berichte von Verbraucherinnen und Ver-
14 brauchern und Tests, die auf einen höheren Kraftstoffverbrauch und ein anderes Motor-
15 verhalten hindeuten, steigern die Unsicherheit umso mehr. Auch das Innenministerium
16 in Bayern, Heimat von Verkehrsminister Alexander Dobrindt, will betroffene Polizei-
17 fahrzeuge zunächst nicht umrüsten lassen. Dort hat man Angst, dass „Fakten geschaffen
18 werden, die die spätere Geltendmachung von Ansprüchen erschweren oder gänzlich
19 ausschließen“. ¹⁷⁵

20 Immer wieder wird auch davon berichtet, dass betroffene Fahrzeuge die Hauptuntersu-
21 chung nicht mehr bestehen könnten, wenn sie nicht umgerüstet würden. Schon im Ok-
22 tober 2016 berichtete die Nachrichtenseite Focus online ¹⁷⁶ von Rückrufschreiben, in
23 denen davor gewarnt wurde, dass nicht umgerüstete Fahrzeuge keine neue Prüfplakette
24 erhalten könnten. TÜV-Süd und DEKRA wiesen dies zurück. Der TÜV-Nord wieder-
25 um drohte im Februar 2017 damit, keine Plaketten zu erteilen ¹⁷⁷, musste jedoch an-

¹⁷³ Pietsch, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 47

¹⁷⁴ Liebhart, Protokoll-Nr. 14 -öffentlich-, S. 52

¹⁷⁵ Welt online (2017): Bayerische Polizei will ihre Dienst-VWs nicht nachrüsten lassen (<https://www.welt.de/regionales/bayern/article162253386/Bayerische-Polizei-will-ihre-Dienst-VWs-nicht-nachruersten-lassen.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁷⁶ Viehmann/Focus online (2016): „Kein TÜV für Schummel-Diesel? Software-Update: Warum Sie nicht auf die VW-Drohung reinfallen sollten“ (http://www.focus.de/auto/news/abgas-skandal/kein-tuev-fuer-schummel-diesel-juristen-raten-von-abgas-rueckruf-ab_id_6066849.html, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁷⁷ Witte/Osnabrücker Zeitung online (2017): „Abgasskandal: Keine TÜV-Plakette für nicht-umgerüstete Autos?“ (<http://www.noz.de/deutschland-welt/wirtschaft/artikel/844871/abgasskandal-keine-tuev-plakette-fuer-nicht-umgeruestete-autos>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 schließend ebenfalls seine Aussage revidieren und klarstellen, dass dafür eine Anwei-
2 sung oder gesetzliche Regelung des Verkehrsministeriums nötig sei.¹⁷⁸ Neue Verwir-
3 rung schafft ein Bericht aus dem April 2017 über einen Beschluss des Bund-Länder-
4 Fachausschusses „Technisches Kraftfahrwesen“. Das Fehlen des von Volkswagen be-
5 reitgestellten Software-Updates soll bei der Hauptuntersuchung künftig als ein „*erheb-*
6 *licher Mangel*“ gewertet werden.¹⁷⁹ Wie sich das allerdings mit der zuvor dargestellten
7 Äußerung verhält, dass die Gefahr durch Abschaltvorrichtungen nicht so groß gewesen
8 sei, dass man einen ordentlichen Rückruf hätte einleiten können, bleibt völlig schleier-
9 haft.

10 Das Vorgehen der Bundesregierung zeigt die Pervertierung des Verursacherprinzips.
11 Zwar sind es Autohersteller, die unzulässige Abschaltvorrichtungen verbaut haben,
12 doch gedroht wird den betrogenen Autofahrern, die mit einer Zwangsstilllegung rech-
13 nen müssen.

14 30. Unterstützt die Bundesregierung betrogene Verbraucherinnen und
15 Verbraucher dabei, eine Entschädigung zu erhalten?

16 Während betroffene Kundinnen und Kunden von Volkswagen in den USA entschädigt
17 werden, haben Betroffene in Deutschland bislang keine finanzielle Kompensation er-
18 halten. Dabei sind unterschiedliche Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher
19 denkbar, zum Beispiel ein Rücktritt vom Kaufvertrag, eine Minderung des Kaufpreises
20 oder Schadenersatz.¹⁸⁰ Auch freiwillige Entschädigungen, wie sie beispielsweise von
21 EU-Industriekommissarin Elżbieta Bienkowska¹⁸¹ und EU-
22 Verbraucherschutzkommissarin Vera Jourová¹⁸² von Volkswagen gefordert werden,
23 will der Konzern nicht leisten. Dabei erhält er die Unterstützung der Bundesregierung,
24 die seit Bekanntwerden des Skandals ebenfalls versucht, solche Forderungen abzuweh-
25 ren. Dies zeigt sich beispielhaft an diversen Handlungen der Bundesregierung.

¹⁷⁸ *Spiegel online* (2017): „Umrüstung von Dieselaautos. TÜV zieht Drohung gegen VW-Kunden zurück“ <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/abgasaffaere-tuev-zieht-drohung-gegen-vw-kunden-zu-rueck-a-1133113.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁷⁹ *Presseportal.de* (2017): „ARD-Kontraste: VW-Dieselskandal: Diesel-Umrüstungs-Verweigern droht TÜV-Entzug“ (<http://www.presseportal.de/pm/51580/3606434>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁸⁰ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (2016): „Zivilrechtliche Ansprüche von Verbrauchern gegenüber Autoherstellern bei manipulierten Emissionskontrollsystemen“

¹⁸¹ *Doll/Welt online* (2017): „Auch in Europa kommen noch Forderungen auf VW zu“ (<https://www.welt.de/wirtschaft/article156566252/Auch-in-Europa-kommen-noch-Forderungen-auf-VW-zu.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁸² *Tauber/Schiltz/Welt online* (2017): „So soll VW Europas Verbraucher entschädigen“ (<https://www.welt.de/wirtschaft/article158984868/So-soll-VW-Europas-Verbraucher-entschaedigen.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 Als im November 2015 im Justizministerium die Antwort auf eine mündliche Frage der
2 grünen Bundestagsabgeordneten Renate Künast erstellt wurde, wurden Textstellen zum
3 Betrugscharakter der Manipulationen durch Volkswagen stark entschärft. Der Verfas-
4 ser der Antwort bemerkte, er würde „*nicht nach außen behaupten wollen, dass hier ein*
5 *strafrechtlicher Betrug in Frage käme*“. ¹⁸³

6 Auch bei der Frage, welche Entschädigungen Volkswagen an die Verbraucherinnen und
7 Verbraucher zahlen könnte, entschloss sich die Bundesregierung, keinen Druck auf
8 Volkswagen ausüben zu wollen. Bei der Erstellung eines Berichts für den Rechtsaus-
9 schuss des Deutschen Bundestages, in dem die Auswirkungen des Abgasskandals auf
10 die Verbraucherinnen und Verbraucher dargestellt werden sollten, entschärfte sie eben-
11 falls brisante Textstellen. In einem Entwurf vom 27. November 2015 schrieben Mitar-
12 beiter der Bundesregierung noch: „*Kunden in Deutschland dürfen zudem nicht schlech-*
13 *ter gestellt werden als betroffene Kunden in anderen Ländern*“. ¹⁸⁴ Im Bericht, der dem
14 Ausschuss vorgelegt wurde, fehlt dieser Satz jedoch. Auf diese Aussage angesprochen,
15 versuchten sich die Zeugen im Untersuchungsausschuss an denkwürdigen Interpretati-
16 onen: Dass kein Verbraucher schlechter gestellt werden dürfe, betrifft nach Ansicht des
17 Zeugen Gerd Billen „*nicht die Frage einer pauschalen Entschädigung*“. ¹⁸⁵ Der Zeuge
18 ergänzte, man habe „*damit nicht gemeint, zu sagen, das muss der gleiche Betrag*
19 *sein*“ ¹⁸⁶ – doch genau diese Gleichbehandlung bei der Entschädigung liegt nahe. Die
20 Aussage widerspricht auch einem Protokoll der 26. Sitzung der Länderarbeitsgemein-
21 schaft Verbraucherschutz im November 2015, in dem dem Justizministerium die Aus-
22 sage zugeschrieben wird: „*Wenn man aber Presseberichten Glauben schenken darf,*
23 *nach denen VW in den USA 1.000 \$ pro Kunde als (zusätzlichen) Schadenersatz anbie-*
24 *ten will, nicht aber innerhalb der in EU, dann ist dies für niemand nachvollziehbar*“. ¹⁸⁷

25 In der Öffentlichkeit versteht die Bundesregierung offenbar unter der Tatsache, dass
26 kein Verbraucher schlechter gestellt werden darf, rechtstaatliche Selbstverständlichei-
27 ten. Die Zeugin Sonja Kreitmair aus dem Justizministerium verstand unter der Forde-
28 rung vielmehr, „*dass Verbraucher also jetzt grundsätzlich [...] auch in Deutschland*
29 *ihre Rechte wahren können müssen und - - Ja, das wollten wir allerdings auch zum*
30 *Ausdruck bringen*“. ¹⁸⁸

¹⁸³ MAT-A-BMJV-2-1, Ordner 8, Bl. 24

¹⁸⁴ MAT-A-BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 81

¹⁸⁵ Billen, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 35

¹⁸⁶ Billen, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 35

¹⁸⁷ MAT-A-BMJV-2-1, Ordner 1, Bl. 18

¹⁸⁸ Kreitmair, Protokoll-Nr. 14 -öffentlich-, S. 33

1 31. Wo bleiben die Musterfeststellungsklagen, die Justizminister Maas
2 auch als Reaktion auf den Abgasskandal einführen wollte?

3 Der Abgasskandal hat zudem den Mangel an rechtlichen Instrumente für die Verbrau-
4 cherinnen und Verbraucher unterstrichen. Wer aufgrund manipulierter Abgaswerte ge-
5 gen einen Hersteller klagen will, muss dies ganz alleine bewerkstelligen, da es in
6 Deutschland keine Möglichkeit zur Gruppenklage gibt.

7 Pläne des Justizministeriums, das Rechtssystem an dieser Stelle anzupassen, wurden
8 jahrelang nicht vorangetrieben. Doch der Abgasskandal sorgte für neuen Aktionismus
9 bei Verbraucherschutzminister Heiko Maas. Der hatte nach Bekanntwerden des Skan-
10 dals angekündigt, das Instrument der Musterfeststellungsklage einzuführen. Erklärtes
11 Ziel war es, gerichtliche Entscheidungen für ähnliche Sachverhalte in einem Verfahren
12 zu bündeln.¹⁸⁹

13 Bereits früh wurde das Vorhaben von Verkehrsminister Dobrindt torpediert. In dem
14 Entwurf des zuvor erwähnten Berichts für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundes-
15 tages war auch ein Kapitel zur Prüfung der Musterfeststellungsklage vorgesehen. Ver-
16 kehrsminister Dobrindt hat dieses Kapitel höchstpersönlich gestrichen. In den Unterla-
17 gen des Verkehrsministeriums findet sich seine handschriftliche Notiz am Seitenrand:
18 „Lehnen wir ab!!! Komplette streichen!“¹⁹⁰

19 Ein Jahr später, im Dezember 2016, wurde dennoch ein Referentenentwurf vorge-
20 legt.¹⁹¹ Dieser Entwurf ließ jedoch zu wünschen übrig: Zwar könnten Rechtsfragen in
21 Musterprozessen geklärt werden, doch nach der Entscheidung müsste jeder Einzelne
22 trotzdem klagen. Wesentlich sinnvoller wäre die Umsetzung des grünen Gesetzent-
23 wurfs zu Gruppenverfahren aus dem Jahr 2014. Dieser sieht vor, dass sowohl eingetra-
24 gene Verbände als auch jedes Mitglied der Gruppe als „Gruppenkläger“ klagen können.
25 Ein weiteres Manko des Referentenentwurfs: Für die Geschädigten des Abgasskandals
26 käme das Gesetz aufgrund der langen Einführungsphase wohl ohnehin zu spät.¹⁹²

27 Doch erneut wurde der Justizminister von seinen Kollegen zurückgepiffen. Ein Medi-
28 enbericht¹⁹³ vom Februar 2017 offenbart: Insbesondere die Unionsminister Alexander

¹⁸⁹ *Die Welt* (2015): „Berlin will im Abgas-Skandal Gruppenklagen ermöglichen“, 28.09.2015, S. 9

¹⁹⁰ MAT-A-BMVI-2-1, LA 23, Ordner 9 von 23, Bl. 243

¹⁹¹ *Der Tagesspiegel* (2016): „Viele Kleine gegen einen Großen“, 02.12.2016, Seite 16

¹⁹² *Künast/Grünen-Bundestagsfraktion* (2016): „Verspäteter Gesetzentwurf zur Musterfeststel-
lungsklage - Verbraucher haben das Nachsehen“ (<https://www.gruene-bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2016/dezember/verspaeteter-gesetzentwurf-zur-musterfeststellungsklage-verbraucher-haben-das-nachsehen-02-12-2016.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁹³ *Ludwig/Süddeutsche Zeitung online* (2017): „Union blockiert Sammelklagen für VW-Fahrer“ (<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/konsumentenrechte-union-blockiert-sammelklagen-fuer-verbraucher-1.3364565>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 Dobrindt (CSU), Wolfgang Schäuble (CDU) und Christian Schmidt (CSU), aber auch
2 die Bundeskanzlerin haben die Arbeiten am Entwurf auf Eis gelegt. Unter anderem wird
3 das Argument ins Feld geführt, man habe sich im Koalitionsvertrag nicht auf die Ein-
4 führung einer Musterfeststellungsklage verständigt.

5 Damit hat es die Bundesregierung in der Legislaturperiode nicht geschafft, die Verbrau-
6 cherrechte bei künftigen Skandalen zu stärken. Vom Verbraucherschutzpolitischen Ak-
7 tionismus des Justizministers Heiko Maas ist nicht viel übriggeblieben.

8 32. Werden die Schlupflöcher mit dem neuen WLTP-Labortest und den
9 neuen RDE-Straßentests behoben?

10 Ab September 2017 werden die Abgase von Fahrzeugen, die eine Typgenehmigung
11 erhalten sollen, mit anderen Methoden getestet. Der neue WLTP-Labortest (Worldwide
12 Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure) löst den veralteten NEFZ ab, gleich-
13 zeitig werden die Abgase mit den neuen RDE-Straßentests (Real Driving Emissions)
14 auch erstmals im Realbetrieb überprüft. Diese Reform, die bereits vor dem Abgasskan-
15 dal angestoßen wurde, ist ein Schritt in die richtige Richtung, um realistischere Abgas-
16 messungen durchzuführen. In ihrer Ausgestaltung bleiben die neuen Testverfahren je-
17 doch lückenhaft. Auch Manipulationen können durch die neuen Testverfahren nicht
18 ausgeschlossen werden.

19 Der WLTP wird weiterhin auf dem Rollenprüfstand im Labor durchgeführt. Genauso
20 wie beim veralteten, aber heute noch gültigen NEFZ-Prüfzyklus handelt es sich um ei-
21 nen standardisierten Test mit einer festen Abfolge von Fahrsituationen. Genau diese
22 sehr spezifische Abfolge hat die Betrugssoftware von VW erkannt, sodass diese Mani-
23 pulation auch künftig möglich bleibt. Auch beseitigt der WLTP nicht alle Schlupflö-
24 cher, mit denen Autohersteller ihre Abgaswerte auf dem Prüfstand verbessern können.
25 Schon beim NEFZ hatte die Autoindustrie über Jahre hinweg ihre Optimierungen im-
26 mer weiter verbessert, sodass die Unterschiede zwischen den Laborwerten und den
27 Emissionen auf der Straße immer größer wurden. Das ist auch für den WLTP absehbar,
28 denn das ICCT resümiert: „*it is likely to introduce new loopholes.*“¹⁹⁴ Insbesondere
29 die Verbrauchsangaben werden durch den neuen Testzyklus keinesfalls realistisch.
30 Zwar würden die Abweichungen zum realen Verkehr auf der Straße sinken, doch auf
31 dem Rollenprüfstand kann man „*weiterhin dafür sorgen, dass zum optimalen Zeitpunkt*
32 *geschaltet wird, so perfekt, wie es ein Mensch nie schafft.*“¹⁹⁵ Zudem handelt es sich

¹⁹⁴ *International Council on Clean Transportation* (2016): „Vehicle emissions testing in the Euro-
pean Union“, S. 2 (http://www.theicct.org/sites/default/files/ICCT%20handout%20Final_3.pdf, letz-
ter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁹⁵ *Doll/Welt online* (2017): „Autofahrer werden auch mit den neuen Abgastests belogen“
(<https://www.welt.de/wirtschaft/article160790611/Autofahrer-werden-auch-mit-den-neuen-Abgas-tests-belogen.html>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

1 letztlich auch – trotz des irreführenden Namens – nicht um einen weltweit gültigen Test,
2 da zahlreiche Länder ihn nicht einführen möchten. Der Test ist ihnen einfach nicht an-
3 spruchsvoll genug.¹⁹⁶

4 Die neu eingeführten RDE-Messungen werden bei schweren Nutzfahrzeugen (z.B.
5 Lkw) bereits seit längerer Zeit vorgenommen. Die dabei eingesetzten mobilen Messge-
6 räte mussten für den Einsatz in Pkw verkleinert und umgebaut werden. Doch das erklärt
7 nicht, warum Abgasmessungen im Realbetrieb erst ab diesem Jahr vorgenommen wer-
8 den. Der Sachverständige Dr. Stefan Hausberger hat darauf hingedeutet, dass auch das
9 Ungleichgewicht zwischen Industrievertretern und Fachbeamten und unzureichende
10 personelle Ressourcen beim Gesetzgeber dazu beigetragen haben:

11 *„Und wenn das halt dann zwei Beamte anschauen und auf der anderen Seite*
12 *halt - Industrie - 20 Leute mit sehr viel Geld auch Daten bringen, die nicht*
13 *einmal manipuliert sind - - Also, ich war dabei. Also, die bringen auch ver-*
14 *nünftige Daten; aber dann kommt so eine Menge an Arbeit zusammen, die*
15 *man erst einmal abarbeiten muss. Ob das jetzt eine Strategie ist, um den Pro-*
16 *zess zu verzögern oder demokratiepolitisch sein muss - - Ich bin eher auf der*
17 *letzteren Seite. Es muss nur dann ausreichend Arbeitskapazität da sein, dass*
18 *dieser viele Input von den vielen Industrie- oder sonstigen Teilnehmern in ei-*
19 *ner vernünftigen Zeit als sinnvoll abgearbeitet werden kann“.*¹⁹⁷

20 Auch die beschlossenen RDE-Straßentests sind unzureichend. Auch diese Tests können
21 durch ein Fahrzeug grundsätzlich erkannt werden, da zum Anschluss des Abgas-Mess-
22 gerätes beispielsweise Fenster heruntergefahren oder der Kofferraum geöffnet werden
23 muss. In der Folge könnten Fahrzeuge die Abgasreinigung dann voll einsetzen, wenn
24 sie einen solchen Zustand erkennen, der auf einen Abgastest hindeutet. Dies bestätigten
25 auch die Sachverständigen und Zeugen im Untersuchungsausschuss, die die neuen
26 RDE-Tests zwar begrüßten, aber skeptisch waren, ob damit die Einhaltung von Abgas-
27 normen gesichert und die im Rahmen des Abgasskandals aufgedeckte illegale Nutzung
28 von Abschaltvorrichtungen verhindert werden kann. Der Sachverständige Dr. Peter
29 Mock (ICCT) warnte:

30 *„Immer dann, wenn ich irgendwie versuche, etwas zu standardisieren, dann*
31 *kann ich dieses standardisierte Verfahren ja auch letztlich austricksen. Das*
32 *ist auch bei RDE nicht anders. Der Bereich ist etwas breiter gefasst. Ich decke*
33 *mehrere Fahrbedingungen ab; aber letztlich ist es immer noch ein relativ*

¹⁹⁶ Doll/Welt online (2017): „Härtere Tests schützen nicht vor Mogelei“
(https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article160768801/Haertere-Tests-schuetzen-nicht-vor-Mogelei.html, letzter Zugriff am 27.04.2017)

¹⁹⁷ Hausberger, Protokoll-Nr. 4 -öffentlich-, S. 38

1 *standardisiertes Verfahren. Gerade die technischen Dienste wie TÜV oder*
2 *DEKRA fahren in der Regel die gleichen Routen immer wieder, und die kann*
3 *ich unter Umständen auch erkennen“.¹⁹⁸*

4 Die Warnungen des Sachverständigen Dr. Mock ergänzten Ausführungen des Zeu-
5 gen Resch (DUH):

6 *„Wir haben bei RDE eine Vielzahl von Veränderungen und Verschlechterun-*
7 *gen. Aber ich möchte auf ein Gespräch mit Christopher Grundler, das ich am*
8 *9. Februar geführt habe in der amerikanischen Botschaft in Berlin, verweisen,*
9 *bei dem mich Christopher Grundler über Folgendes informiert hat: Wir ma-*
10 *chen in Amerika fünf - und nicht einen - Labortests schon seit vielen Jahren,*
11 *und irgendwann haben wir festgestellt, dass alle Fahrzeuge sauber sind. Bis*
12 *wir festgestellt haben: They are cheating us. Sie betrügen uns. Deswegen ha-*
13 *ben wir diese Straßentests, RDE, eingeführt, wie ihr sie gerade jetzt in Brüssel*
14 *auch beschlossen habt, bis wir vor kurzem festgestellt haben: They are chea-*
15 *ting us again. - Und deswegen würde jetzt eine dritte Stufe in Amerika statt-*
16 *finden - das ist ja auch angekündigt worden zum Jahreswechsel -: We are*
17 *testing, but we don't tell how. Also, wir nehmen irgendwelche normalen Fahr-*
18 *situationen, um einfach herauszufinden, ob man sich an bestimmten Dingen*
19 *orientiert. Er sagte dann auch, das Interessante sei gewesen, dass er in den*
20 *darauffolgenden Wochen Dutzende von Anrufen oder seine Mitarbeiter Dut-*
21 *zende von Anrufen von der Autoindustrie bekamen, ob man das „We don't tell*
22 *how“ ein bisschen näher definieren kann. Und seine Schlussfolgerung war:*
23 *Die wollten schon wieder wissen, wie man das etwas eingrenzen kann“.¹⁹⁹*

24 Nicht nur Manipulationen sind auch bei RDE-Tests weiterhin möglich. Auch die Mess-
25 verfahren sind unzureichend. Mit Konformitätsfaktoren und einer geplanten Transfer-
26 funktion (s.u.) werden die gesetzlich festgeschriebenen Abgaswerte drastisch abge-
27 schwächt. Die CO₂-Emissionen, also der Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge, werden
28 gar nicht auf der Straße getestet, sondern nur im Labor im WLTP-Test. Realistische
29 Angaben über den Verbrauch eines Fahrzeugs wird es nach dem Willen der Bundesre-
30 gierung also auch künftig nicht geben.

31 33. Was sind Konformitätsfaktoren und wie schwächen sie die Abgas-
32 Grenzwerte ab?

33 Bei den Straßentests müssen die getesteten Fahrzeuge nach der künftigen Rechtslage
34 die gesetzlich festgelegten Grenzwerte faktisch nicht einhalten. Möglich machen dies

¹⁹⁸ Mock, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 41

¹⁹⁹ Resch, Protokoll-Nr. 16 -öffentlich-, S. 95f.

1 sogenannte Konformitätsfaktoren. Hinter diesem Begriff verbergen sich Faktoren, die
2 festlegen, wie stark die Grenzwerte bei RDE-Tests überschritten werden dürfen. So ist
3 momentan vorgesehen, dass Neufahrzeuge die Grenzwerte bis Ende 2020 um das 2,1-
4 fache und anschließend um das 1,5-fache überschreiten dürfen. Das ist ungefähr so, als
5 dürfte man ganz legal mit 63 km/h durch eine 30er-Zone fahren.

6 Begründet werden die Konformitätsfaktoren einerseits mit Messunsicherheiten und an-
7 dererseits mit Befürchtungen, dass die Fahrzeugtester bei den Straßentests besonders
8 aggressiv fahren. Doch einerseits ist die portable Messtechnik mittlerweile so ausge-
9 feilt, dass sich die Messunsicherheiten in überschaubaren Größen bewegen. Und ande-
10 rerseits sind die erlaubten Fahrweisen in der Gesetzgebung klar definiert und entspre-
11 chen ganz gewöhnlichen und alltäglichen Mustern, für die die Grenzwerte gelten. Es ist
12 nicht zu viel verlangt, dass Autohersteller Abgasreinigungssysteme einsetzen, die dafür
13 sorgen, dass die Abgasgrenzwerte in alltäglichen Fahrsituationen eingehalten werden.
14 Mit den festgelegten Rahmenbedingungen in der RDE-Gesetzgebung haben die Her-
15 steller zudem Planungssicherheit bei den Situationen, die auch tatsächlich getestet wer-
16 den.

17 Der Untersuchungsausschuss hat gezeigt, dass sich die Bundesregierung im Rahmen
18 der EU-Verhandlungen für hohe Konformitätsfaktoren stark gemacht hat. Während der
19 Vorschlag der EU-Kommission für den „Einstiegswert“ zunächst bei 1,6 lag, hatten
20 sich das Umwelt- und Wirtschaftsministerium auf einen höheren Wert verständigt: Die-
21 ser sollte bei 1,95 liegen, wie die Zeugen Sigmar Gabriel²⁰⁰ und Jochen Flasbarth²⁰¹
22 ausgeführt haben. Doch die Bundeskanzlerin hat auch diese Erhöhung noch übertroffen:
23 Zusammen mit Frankreich hatte sie einen Konformitätsfaktor von 2,1 an EU-
24 Kommissionspräsident Juncker herangetragen²⁰² – oder, wie es in den Akten des Wirt-
25 schaftsministeriums heißt: *„Letztlich ging dem Beschluss offenbar ein Gespräch Mer-
26 kel - Juncker voraus, mit der Verständigung auf die Konformitätsfaktoren“*.²⁰³ Das
27 Wirtschaftsministerium zeigte sich mit dieser erneuten Erhöhung zufrieden, denn der
28 Beschluss *„kann als Verhandlungserfolg der BReg., insb. aber auch des BMWi gewer-
29 tet werden“*.²⁰⁴

²⁰⁰ Gabriel, Protokoll-Nr. 18 -öffentlich-, S. 36

²⁰¹ Flasbarth, Protokoll-Nr. 10 -öffentlich-, S. 133

²⁰² Merkel, Protokoll Nr. 28 -öffentlich-, S. 35

²⁰³ MAT-A-BMWi-2-1, Ordner 55, Bl. 111

²⁰⁴ MAT-A-BMWi-2-1, Ordner 55, Bl. 110

1 34. Wie haben Autohersteller die Höhe der Konformitätsfaktoren beein-
2 flusst?

3 Die Akten der Bundesregierung, die im Untersuchungsausschuss ausgewertet wurden,
4 zeigen den massiven Einfluss der Automobilindustrie auf den gesamten Gesetzge-
5 bungsprozess zu Abgastests im realen Straßenverkehr und insbesondere zu Fragen der
6 Konformitätsfaktoren und der Transferfunktion. Mutmaßlich im März 2015 notiert ein
7 Mitarbeiter in den Akten Bundeskanzleramtes: „Seit 2011 haben eine Vielzahl natio-
8 naler Gesprächsrunden auch mit dem VDA zu RDE stattgefunden. Diese waren dann
9 auch eine Basis für die spätere DE Position“.²⁰⁵

10 Teilweise war die Automobilindustrie sogar direkt an den Verhandlungen beteiligt, wie
11 der Sachverständige Dr. Peter Mock ausführte:

12 „Der RDE-Prozess geht über mehrere Jahre hinweg. Da sind überwiegend
13 Autohersteller mit am Tisch, also wir auch; aber es ist letztlich immer eine
14 Minderzahl von unabhängigen Behörden und auch unabhängigen Organisa-
15 tionen, sondern das sind in der Regel vor allem Industrievertreter, die da letzt-
16 lich ihre eigene Regulierung mitschreiben - ein ganz anderer Prozess“.²⁰⁶

17 Vor allem hat sich die Autoindustrie für höhere Konformitätsfaktoren eingesetzt, wie
18 aus Unterlagen des Bundeskanzleramtes hervorgeht. Der VDA plädierte für einen Fak-
19 tor von 3,3 in der ersten Stufe, also einer mehr als dreifachen legalen Überschreitung
20 der Grenzwerte. Langfristig sollte ein Faktor von 1,8 gelten und damit fast ein verdop-
21 pelter erlaubter Ausstoß. Doch damit nicht genug: Auch sollte das neue Verfahren erst
22 ein Jahr später in Kraft treten.²⁰⁷

23 Insbesondere die Bayerische Staatskanzlei unter dem Ministerpräsidenten Horst
24 Seehofer (CSU) hat sich als Fürsprecher der Autoindustrie präsentiert. Ein Mitarbeiter
25 übermittelte dem Bundeskanzleramt am 27. Oktober 2015 einen Vermerk.²⁰⁸ Darin
26 macht sich die CSU-geführte Staatskanzlei dafür stark, die Reform der Abgastests auf
27 europäischer Ebene zu verwässern und erst später einzuführen. Auch die Abgas-Grenz-
28 werte sollten massiv aufgeweicht werden, denn alles andere sei für „für die Automobil-
29 industrie unerreichbar“.²⁰⁹ Der Urheber dieser Forderungen ist offenbar der Autokon-
30 zern BMW, denn direkt unterhalb der eigenen Positionierung präsentiert der Vermerk

²⁰⁵ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 33

²⁰⁶ Mock, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 42

²⁰⁷ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 58

²⁰⁸ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 74ff.

²⁰⁹ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 75

1 „die wichtigsten Forderungen der BMW Group im Einzelnen“.²¹⁰ Ohne Scham macht
2 die CSU die Autoindustrie zum Regierungspartner. Mit dieser indiskutablen Lobbypo-
3 litik nimmt der Ministerpräsident die Gesundheitsschäden bei Bürgerinnen und Bürgern
4 billigend in Kauf.

5 35. Wie wollte die Autoindustrie die Abgas-Grenzwerte mit der Transfer-
6 funktion weiter abschwächen?

7 Nicht nur die Konformitätsfaktoren sorgen für eine Aufweichung der Grenzwerte bei
8 den Straßentests. Auf Wunsch des Verbands der Automobilindustrie (VDA) hat die
9 Bundesregierung ein weiteres Instrument wie ein trojanisches Pferd in der RDE-
10 Gesetzgebung verankern können, das die Grenzwerte weiter aufweichen könnte. Dabei
11 handelt es sich um die sogenannte Transferfunktion, deren grundlegender Mechanismus
12 bereits in der RDE-Gesetzgebung angelegt ist.

13 Über die Transferfunktion soll erlaubt werden, dass die Grenzwerte bei emissionsstar-
14 ken Fahrabschnitten bei den Straßentests über die Konformitätsfaktoren hinaus über-
15 schritten werden dürfen, indem diese Überschreitungen mit Unterschreitungen bei an-
16 deren Fahrabschnitten verrechnet werden. Besonders hohe Messergebnisse bei Straß-
17 tests würden damit heruntergerechnet und geschönt. Die Transferfunktion widerspricht
18 damit im Kern dem Sinn von Straßentests, denn diese sollen gerade auch jene Situatio-
19 nen abdecken, die von den Tests auf dem Rollenprüfstand nicht abgedeckt werden –
20 dazu zählen auch emissionsstärkere Fahrsituationen.

21 Neben dem VDA wurden auch Hersteller selbst aktiv, um den Druck auf die Bundesre-
22 gierung zu erhöhen. Am 9. Oktober 2015 schickte beispielsweise ein Mitarbeiter von
23 BMW eine Präsentationsfolie per E-Mail an das Bundeskanzleramt. Offensiv wurde auf
24 der Folie unter anderem die Einführung einer Transferfunktion gefordert – unter der
25 drohungsvoll formulierten Überschrift „Leitplanken für Kompromiss“.²¹¹

26 Die fachliche Kritik an der Transferfunktion ist vielfältig. Ein Mitarbeiter des Umwelt-
27 bundesamtes äußerte seine Kritik an der Transferfunktion in einer E-Mail an den Zeu-
28 gen Dr. Oliver Eberhardt aus dem Bundesumweltministerium beispielsweise so:

29 *„Ich glaube schon im Verlauf der Studie haben wir alle gesehen, dass [...]*
30 *zwar ein rechnerischer Ansatz vorhanden ist die Transferfunktion anzuwen-*
31 *den, dieser aber nur bedingt geeignet ist hier eine finale Aussage zu treffen,*

²¹⁰ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 76

²¹¹ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 104

1 *dass damit quasi kein negativer Einfluss auf die Luftqualität einhergehen*
2 *würde“.*²¹²

3 Der UBA-Mitarbeiter befürchtete, „*dass in der Realität deutlich größere Zuschläge*
4 *zum Emissionsfaktor durch die Transferfunktion zugelassen werden“.*²¹³

5 Die Bedenken der Fachebene im Bundeskanzleramt wurden offenbar übergangen, als
6 man sich dafür entschied, der Transferfunktion im Grundsatz zuzustimmen. Eine Mit-
7 arbeiterin bezeichnete den Vorschlag der Autoindustrie zuvor als eine „*Abmilderung*
8 *der Regelung durch die Einbeziehung einer sog. Transferfunktion“.*²¹⁴ Auch die Aus-
9 wirkungen auf die Grenzwerte waren dem Bundeskanzleramt durchaus bewusst. In ei-
10 nem anderen Vermerk schreibt dieselbe Mitarbeiterin: Bei der Transferfunktion handele
11 es sich „*um eine weitere Differenzierung der normalen Betriebsbedingungen*
12 *(mit dem Ergebnis, dass die realen Messungen den Laborwert um einen Faktor 3,3 bis*
13 *5,0 überschreiten)“.*²¹⁵ Deshalb sollte man „*die von der Industrie geforderte „Trans-*
14 *ferfunktion“ wenn möglich vermeiden“.*²¹⁶

15 Im vierten Gesetzespaket zu den Details der RDE-Testfahrten, das nach den Arbeiten
16 an diesem Sondervotum beschlossen wird, wird sich zeigen, ob die Bundesregierung
17 die bereits als Mechanismus in der Gesetzgebung verankerte Transferfunktion tatsäch-
18 lich mit Leben füllt und damit die Grenzwerte weiter abschwächt.

19 36. Wird nun die Motorensoftware geprüft, um Abschaltvorrichtungen zu
20 entdecken?

21 Der Sachverständige Felix Domke hat durch seine Analyse der Motorensoftware der
22 betroffenen VW-Motoren eindrucksvoll bewiesen, dass nur durch die ungehinderte Un-
23 tersuchung der Software-Programmcodes bzw. Quellcodes Abschaltvorrichtungen zu-
24 verlässig erkannt werden können.²¹⁷ Doch anstatt bei der Typgenehmigung den Pro-
25 grammcode durch IT-Experten untersuchen zu lassen, lässt sich das Kraftfahrt-Bundes-
26 amt nun lediglich eine Dokumentation der Emissionsstrategien des Fahrzeugs vorle-
27 gen.²¹⁸ Die Programmcodes der Motorensoftware bleiben jedoch weiterhin eine „black
28 box“. Über die Software-Dokumentationen kann nicht abschließend sichergestellt wer-
29 den, dass sich tatsächlich keine illegalen Abschaltvorrichtungen in der Motorensoftware

²¹² MAT-A-UBA-2-1, Ordner 48 von 88, Bl. 307

²¹³ MAT-A-UBA-2-1, Ordner 48 von 88, Bl. 307

²¹⁴ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 19

²¹⁵ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 58

²¹⁶ MAT-A-BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 59

²¹⁷ Domke, Protokoll-Nr. 6 -öffentlich-, S. 15ff.

²¹⁸ Antworten auf Fragen 2 bis 4 auf Bundestagsdrucksache 18/9110

1 befinden. Damit ist der Verkehrsminister selbst bei der so wichtigen Untersuchung der
2 Motorensoftware weit davon entfernt, Manipulationen schon bei der Typgenehmigung
3 zu entdecken.

4 37. Wird mit Dobrindts „Schadstoff-Anti-Doping-Tests“ eine wirksame
5 Feldüberwachung bereits zugelassener Fahrzeuge eingeführt?

6 Bereits Ende 2015 kündigte Verkehrsminister Dobrindt in der „Bild am Sonntag“ Nach-
7 prüfungen von Fahrzeugen an²¹⁹, die er Anfang 2016 in einem Interview mit derselben
8 Zeitung „Schadstoff-Anti-Doping-Tests“ taufte.²²⁰ Doch diese Tests sind ein Phantom.
9 Bis heute ist nicht bekannt, dass auch nur ein Fahrzeug überprüft worden wäre. Das
10 liegt nicht nur am mangelnden Willen der Bundesregierung, sondern verdeutlicht auch
11 die erschreckend mangelhafte Ausstattung des KBA. Jahrelang hatte sie keine eigenen
12 Möglichkeiten, um Fahrzeuge zu überprüfen. Bis heute hat sie lediglich zwei Messsys-
13 teme für Abgastests im Straßenverkehr beschafft – ein eigenes Abgaslabor gibt es je-
14 doch weiterhin nicht.²²¹

15 Beim geplanten Testprogramm will der Verkehrsminister auch künftig sicherstellen,
16 dass es keine unangenehmen Überraschungen für Hersteller und die Bundesregierung
17 gibt. So sollen die Tests auf Grundlage der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfverfahren
18 durchgeführt werden, anstatt die Tests gezielt zu nutzen, um mit anderen Fahrzyklen
19 Manipulationen und andere Gründe für Abweichungen von den genehmigten Abgas-
20 werten zu entdecken.²²²

21 Zum Umfang der Tests hat sich der Verkehrsminister noch keine Gedanken gemacht,
22 wie die Bundesregierung auf eine Antwort der Grünen-Bundestagsfraktion offenbart –
23 das Programm werde noch erarbeitet.²²³ Über die Art und Weise, wie Fahrzeuge aus-
24 gewählt werden, und ob es sich dabei um statistisch repräsentative Stichproben bereits
25 zugelassener Fahrzeuge handeln soll, ist gar nichts bekannt. Zudem sollen die Tests
26 durch das Kraftfahrt-Bundesamt durchgeführt werden – also durch die Behörde, die
27 selbst tief in den Abgasskandal verwickelt war.²²⁴

28 Weiter ist man in Sachen Feldüberwachung offenkundig in den USA, wo die Aufde-
29 ckung des Abgasskandals seinen Anfang nahm. Die Zeugin Mary Dolores Nichols,

²¹⁹ *Bild am Sonntag* (2015): „VW-Krise Jetzt Software-Check für alle!“, 13.12.2015, S. 4

²²⁰ *Bild am Sonntag* (2015): „Dobrindt plant Doping-Kontrollen für Autos“, 14.02.2016, S. 8

²²¹ Antwort auf Frage 10 auf Bundestagsdrucksache 18/11350

²²² Antwort auf Fragen 9 und 12 auf Bundestagsdrucksache 18/11350

²²³ Antwort auf Frage 15 auf Bundestagsdrucksache 18/11350

²²⁴ Antwort auf Frage 14 auf Bundestagsdrucksache 18/11350

1 Vorsitzende des California Air Resources Board (CARB), die dabei eine maßgebliche
2 Rolle gespielt hatte, umriss ihr Tätigkeitsfeld wie folgt:

3 *„Und weil Politikgestaltung wie die Festlegung strengerer neuer Abgasnor-*
4 *men nur die Spitze des Eisbergs ist, unterfüttern wir unsere Vorschriften mit*
5 *strikter Zertifizierung, Kontrolle, Überwachung, Nachweisführung und*
6 *Durchsetzung. Die konkrete Untersuchung von Kfz-Emissionsminderungs-*
7 *technologien sowie die solide Kontrolle und Compliance-Prüfung im Labor*
8 *durch unser großes engagiertes Fachkräfteteam sind Grundlage all unseres*
9 *Handelns. [...] Dass die CARB die Täuschung von Volkswagen aufdeckte, war*
10 *kein Zufall. Wir haben neue Instrumente und Methoden zur Prüfung von Fahr-*
11 *zeugemissionsminderungssystemen entwickelt und angewandt [...] Nach ka-*
12 *lifornischem Recht und unseren Kfz-Vorschriften ist die CARB rechtlich be-*
13 *fugt, die Werte eines Fahrzeugs unter allen möglichen Testbedingungen an-*
14 *zufechten – ob im Labor oder auf der Straße – und, vielleicht am wichtigsten,*
15 *den Fahrzeugherstellern direkt Fragen, viele Fragen zu stellen. Letztendlich*
16 *wird die Typgenehmigung einem Fahrzeughersteller erst gewährt, wenn un-*
17 *sere sämtlichen technischen Fragen geklärt oder zufriedenstellend geregelt*
18 *werden“.*²²⁵

19 Die CARB-Chefin zeigte sich auch über die europäischen Verhältnisse informiert und
20 empfahl:

21 *„Ich weiß, dass Europa dabei ist, neue Anforderungen im Betrieb auf der*
22 *Grundlage von PEMS nach Abgasnormen im Realbetrieb (RDE) zu entwi-*
23 *ckeln. PEMS sind mächtige Werkzeuge, aber keine Patentlösung. Sie vermö-*
24 *gen nicht zu ermitteln, warum und wie überhöhte Emissionen auftreten, nur,*
25 *dass sie auftreten. Daher meine ich, dass Europa, ähnlich wie Kalifornien,*
26 *eine unabhängige Instanz in Betracht ziehen sollte, die Prüfungen, Befragun-*
27 *gen, Rückrufe und rechtliche Schritte unternehmen kann, um die Seriosität*
28 *Ihrer Abgasnormen zu wahren“.*²²⁶

29 38. Was bringt die Wiedereinführung der Endrohrmessungen im Rahmen
30 der Hauptuntersuchung von Fahrzeugen?

31 In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion kündigt Ver-
32 kehrsminister Dobrindt an, bei der Pkw-Hauptuntersuchung wieder eine obligatorische

²²⁵ Nichols, Protokoll-Nr. 27 -öffentlich-, S. 15f

²²⁶ Nichols, Protokoll-Nr. 27 -öffentlich-, S. 16

1 Messung der Abgase einzuführen – die sogenannte Endrohrmessung.²²⁷ Bislang wer-
2 den bei allen Fahrzeugen, die seit 2006 zugelassen wurden, lediglich die Daten des On-
3 Board-Diagnose-Systems (OBD) ausgelesen. Damit ist Deutschland eine Ausnahme in
4 der Europäischen Union.²²⁸

5 Tatsächlich ist die Wiedereinführung der Endrohrmessungen längst überfällig, da die
6 Auslesung des OBD-Systems alleine unzureichend ist. Über bestimmte Manipulationen
7 kann erreicht werden, dass mangelhafte oder gänzlich fehlende Partikelfilter nicht als
8 solche angezeigt werden. Manipulationen am OBD-System bleiben oft unerkannt und
9 öffnen Tür und Tor für illegales Tuning am Fahrzeug.²²⁹

10 Doch mit seiner Ankündigung zündet Verkehrsminister Dobrindt eine weitere Nebel-
11 kerze, denn mit den grundsätzlich sinnvollen Endrohrmessungen hätte man den Ab-
12 gasskandal nicht vermeiden können, da Stickoxide bei diesem Test gar nicht gemessen
13 werden. Dass der Verkehrsminister seine Ankündigungen jetzt als Konsequenzen aus
14 dem Abgasskandal präsentiert, ist ein Täuschungsmanöver. Auch bleibt sein Plan lü-
15 ckenhaft: An einer ernsthaften Reform, bei der auch Manipulationen der Diagnosesys-
16 teme geprüft würden, ist der Verkehrsminister gar nicht erst interessiert.

17 39. Welche europäischen Konsequenzen folgen aus dem Skandal?

18 Schon im Februar 2016 hatte die EU-Kommission Vorschläge präsentiert, um auf eu-
19 ropäischer Ebene Konsequenzen aus dem Abgasskandal zu ziehen. Mit einer neuen
20 Verordnung²³⁰ über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeu-
21 gen will sie sicherstellen, dass Fahrzeuge insgesamt und somit auch die Abgaswerte
22 den Vorschriften entsprechen. Doch bis heute verhindert die Bundesregierung einen
23 Beschluss über diese Maßnahmen.

24 Die EU-Kommission plant unter anderem, dass sich Typgenehmigungsbehörden künf-
25 tig gegenseitig prüfen sollen – so würde das Kraftfahrt-Bundesamt, die die Kultur des
26 Wegschauens präzise beherrscht hat, endlich strenger kontrolliert. Auch soll die EU-
27 Kommission mit eigenen Kontrollen nachprüfen, ob bereits zugelassene Fahrzeuge die

²²⁷ Antwort auf Fragen 21 bis 23 auf Bundestagsdrucksache 18/11350

²²⁸ *Vd TÜV* (2017): „Fragen und Antworten: Bessere Abgasuntersuchungen von Fahrzeugen ab 01.07.2017 in Deutschland“ (<https://www.vdtuev.de/news/fragen-und-antworten-bessere-abgasuntersuchungen-ab-01-07-17>, letzter Zugriff am 27.04.2017)

²²⁹ *Wagner/Deutschlandfunk* (2017): „Partikelfilter im großen Umfang manipuliert?“ (http://www.deutschlandfunk.de/diesel-skandal-partikelfilter-im-grossen-umfang-manipuliert.697.de.html?dram:article_id=376200, letzter Zugriff am 27.04.2017)

²³⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, Ratsdokument 5712/16

1 Vorschriften einhalten. In Deutschland setzt man hingegen auf Hersteller, die sich sel-
2 ber kontrollieren. Wirtschaftliche Interessenkonflikte sollen behoben werden, indem
3 die Autoindustrie künftig nicht mehr die technischen Dienste direkt für die Zulassungs-
4 tests bezahlt und indem eine nationale Gebührenordnung festgelegt wird. Nicht zuletzt
5 will die EU-Kommission gegenüber Herstellern, die gegen die Vorschriften verstoßen,
6 harte Geldstrafen verhängen – also etwas, auf das Verkehrsminister Dobrindt trotz der
7 eklatanten Abgasmanipulationen bis heute verzichtet.

8 Doch all diese Vorschläge, die den vielen Versäumnissen der deutschen Behörde ein
9 Ende bereiten könnten, werden vom Verkehrsminister verzögert oder ganz blockiert,
10 wie die Antworten auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion verdeutli-
11 chen.²³¹ Auf europäischer Ebene gibt es deshalb kein Vorankommen bei den Verhand-
12 lungen über die Verordnung. Verkehrsminister Dobrindt setzt stattdessen weiter auf
13 Kleinstaaterei, Intransparenz und Pseudo-Aufklärung. EU-Industriekommissarin
14 Elżbieta Bienkowska stellte schon Ende 2016 zurecht fest: „*Wenn die EU jetzt nicht*
15 *handelt, wird die Öffentlichkeit zunehmend misstrauisch werden*“.²³²

16 **VIII. Konsequenzen ziehen: Grüne Forderungen zum Ab-** 17 **gasskandal**

18 Aufklärung, Aufarbeitung und ein Ende des Abgasskandals sind durch die Bundesre-
19 gierung und insbesondere durch Verkehrsminister Alexander Dobrindt nicht zu erwar-
20 ten. Die Öffentlichkeit hat lange genug zusehen und darunter leiden müssen, dass die
21 verantwortlichen Akteure die Wahrheitsfindung torpedieren und mit inhaltlosen An-
22 kündigungen eine Aufarbeitung des Skandals suggerieren, die gar nicht stattfindet. Des-
23 halb bleibt die dringende Forderung: Die Bundesregierung muss jetzt endlich Conse-
24 quenzen aus dem Abgasskandal ziehen und wirksame Maßnahmen einleiten!

25 1. Abgastests im realen Fahrbetrieb verbessern

26 Die Bundesregierung muss auf europäischer Ebene für eine Nachbesserung der RDE-
27 Prüfverfahren zur Emissionsmessung im praktischen Fahrbetrieb sorgen.

28 Die Bundesregierung muss

- 29 • sich dafür einsetzen, dass die Konformitätsfaktoren wesentlich geringer aus-
30 fallen, sodass ausschließlich technische Messunsicherheiten berücksichtigt
31 werden. Der Faktor muss schnellstmöglich auf den Wert 1 gesenkt werden,
32 sodass keine Überschreitung der Grenzwerte mehr erlaubt ist;

²³¹ Bundestagsdrucksache 18/11587

²³² *Handelsblatt* (2016): „Reform der Abgastests kommt nicht voran“, 29.11.2016, S. 9

- 1 • dafür Sorge tragen, dass das RDE-Prüfverfahren keine Transferfunktion bein-
2 haltet, da dieser Mechanismus dafür sorgt, dass die Grenzwerte für den erlaub-
3 ten Schadstoffausstoß direkt oder indirekt abgeschwächt werden;
- 4 • sich dafür einsetzen, dass die Grenzwerte für jedes zugelassene Fahrzeug und
5 jede angebotene Sonderausstattung gelten. Dies bedeutet in der Konsequenz,
6 dass Fahrzeuge auch in den umfangreichsten Varianten typgenehmigt werden
7 müssen;
- 8 • ihren Widerstand gegen die Ermittlung realer Verbrauchswerte aufgeben und
9 sich stattdessen dafür einsetzen, dass die CO₂-Emissionen bzw. der Verbrauch
10 ebenfalls durch das RDE-Prüfverfahren und somit im praktischen Fahrbetrieb
11 ermittelt werden.

12 2. Typgenehmigungsverfahren stärken und europäische Kompetenzen 13 ausbauen

14 Die bisherige Typgenehmigungspraxis ist höchst problematisch und begünstigt Mani-
15 pulationen. Dies liegt an der Konkurrenz der technischen Dienste und Typgenehmi-
16 gungsbehörden, der fehlenden Prüfung der Motorensoftware und mangelhafter Sankti-
17 onsinstrumente.

18 Die Bundesregierung muss

- 19 • sich dafür einsetzen, dass die Typgenehmigung durch eine vom Kraftfahrt-
20 Bundesamt unabhängige Einrichtung auf nationaler und langfristig auf europä-
21 ischer Ebene erfolgt;
- 22 • sicherstellen, dass diese Einrichtung im Gegensatz zur momentanen Praxis im
23 Kraftfahrt-Bundesamt über die notwendigen Personalkapazitäten, technischen
24 Kenntnisse – insbesondere zur Analyse der Motorensoftware – und juristische
25 Expertise verfügt, die den Prüfanforderungen hochtechnisierter Fahrzeuge ge-
26 recht werden;
- 27 • dafür Sorge tragen, dass im Rahmen der Typgenehmigung nicht lediglich die
28 Emissionsstrategien offengelegt und überprüft werden, sondern künftig eine
29 Offenlegung und umfängliche Analyse der Motorensoftware erfolgt, bei der
30 die Beweispflicht, dass keine Abschaltvorrichtungen eingesetzt werden, bei
31 den Herstellern liegt;
- 32 • gewährleisten, dass ein System mit wirksamen, verhältnismäßigen und ab-
33 schreckenden Sanktionen bei Verstößen eingeführt und angewandt wird, wie
34 es die EU-Verordnung 715/2007 verlangt, und dabei Kompensationsleistungen
35 vorsieht, die dem Schutz der Umwelt zugutekommen.

1 3. Wirksame Feldüberwachung anstatt wirkungsloser „Schadstoff-Anti-
2 Doping-Tests“ einführen

3 Die von Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt vorgeschlagenen „Schadstoff-
4 Anti-Doping-Tests“ sind bislang ein Phantom. Diese Tests können eine dauerhafte, re-
5 gelmäßige, transparente und umfassende Feldüberwachung nicht ersetzen.

6 Die Bundesregierung muss ein wirksames System zur Feldüberwachung einrichten. Da-
7 bei muss gelten,

- 8 • dass die Feldüberwachung organisatorisch von der Typgenehmigung getrennt
9 wird. Sie darf deshalb nicht durch das Kraftfahrt-Bundesamt, sondern muss
10 von einer von den Herstellern unabhängigen und eigenständigen Einrichtung
11 durchgeführt werden;
- 12 • dass die Fahrzeuge im Abgaslabor und im realen Betrieb auch mit zufälligen
13 Testzyklen und Fahrprofilen getestet werden;
- 14 • dass neben der Messung von Schadstoffemissionen auch die CO₂-Emissionen
15 bzw. der Verbrauch der Fahrzeuge im realen Betrieb ermittelt werden;
- 16 • dass unverzüglich die Ergebnisse der bereits erfolgten CO₂-Messungen von
17 durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“ getesteten Fahrzeugen
18 veröffentlicht werden;
- 19 • dass die Feldüberwachung auf breiten Stichproben basiert, die keine Neufahr-
20 zeuge, sondern bereits in Betrieb befindliche Fahrzeuge umfassen. Zudem
21 müssen die Fahrzeuge vorrangig von Privatpersonen stammen und dürfen nicht
22 von den Automobilherstellern und nicht ausschließlich von Mietwagenanbie-
23 tern zur Verfügung gestellt werden.

24 4. Verbraucherinteressen ernst nehmen und illegale Abschaltleinrichtun-
25 gen entfernen

26 Verschiedene Rechtsgutachter und andere Sachverständige weisen darauf hin, dass der
27 Einsatz von Abschaltleinrichtungen, die beim normalen, bestimmungsgemäßen Ge-
28 brauch eines Autos wirksam werden, nicht vom EU-Recht gedeckt ist. Den Verbrau-
29 cherinnen und Verbrauchern sind erhebliche Schäden dadurch entstanden, dass sie
30 Fahrzeuge gekauft haben, die nicht den zugesicherten Standards entsprechen und nicht
31 die gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Weitere Nachteile für die Besitzer schmutziger Die-
32 selffahrzeuge drohen: Immer mehr Gerichte entscheiden, dass in betroffenen Städten
33 Einfahrverbote für Fahrzeuge erlassen werden müssen, die besonders viele Schadstoffe
34 ausstoßen. Dies alles ist auf das Fehlverhalten der Autohersteller und der zuständigen
35 Behörden zurückzuführen. Die Verantwortung liegt nicht bei den Verbraucherinnen
36 und Verbrauchern.

1 Die Bundesregierung muss deshalb

2 • dafür sorgen, dass zugelassene Fahrzeuge die gesetzlichen Abgas-Grenzwerte
3 einhalten;

4 • sicherstellen, dass alle Fahrzeuge, die Abschaltvorrichtungen in Betriebsbedin-
5 gungen einsetzen, die bereits beim normalem, bestimmungsgemäßen Gebrauch
6 eines Autos eintreten, kurzfristig durch die Hersteller mit einem voll funkti-
7 onstüchtigen Abgasreinigungssystem ohne eine solche Abschaltvorrichtung
8 ausgestattet werden;

9 • dafür sorgen, dass die dafür notwendigen Nachrüstungen nicht lediglich als
10 „freiwillige Serviceaktion“ durchgeführt werden, sondern im Rahmen eines
11 geordneten und für die Hersteller verpflichtenden Rückrufs durch das Kraft-
12 fahrt-Bundesamt;

13 • den bereits laufenden Rückruf betroffener VW-Modelle hinsichtlich des Zeit-
14 rahmens, des Umfangs der Nachrüstungen und der Garantien für die Verbrau-
15 cherinnen und Verbraucher verbindlich machen;

16 • dafür sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher betroffene Pkw unkom-
17 pliziert gegen Rückzahlung des Kaufpreises zurückgeben können, wenn Her-
18 steller der Nachrüstplicht nicht nachkommen;

19 • den kollektiven Rechtsschutz für Verbraucherinnen und Verbraucher aus-
20 bauen, indem sie Gruppenklagemöglichkeiten entlang des bereits im Jahr 2014
21 von der Grünen-Bundestagsfraktion vorgeschlagenen Entwurfs eines Gesetzes
22 über die Einführung von Gruppenverfahren einführt.

23 IX. Zusammenfassung und Fazit

24 Seitdem im September 2015 der Abgasskandal in die öffentliche Wahrnehmung rückte,
25 wissen viele Bürgerinnen und Bürger von Fahrzeugen, die die Abgasgrenzwerte auf
26 dem Rollenprüfstand einhalten und diese Vorgaben massiv sprengen, sobald sie die
27 Testlabore verlassen und sich in den Straßenverkehr einreihen. Viele Bürgerinnen und
28 Bürger, deren Detailinteresse am „fahrbaren Untersatz“ sich bislang in engen Grenzen
29 hielt, zeigen sich nun informiert über Luftschadstoffbelastungen durch Diesel-Pkw und
30 haben ein neues Wort gelernt: „Abschaltvorrichtung“.

31 Der Abgas-Untersuchungsausschuss hat verdeutlicht, dass organisiertes Staatsversagen
32 den Abgasbetrug in Deutschland ermöglicht hat. Indem die Bundesregierung nicht an
33 den Gründen für überhöhte Abgaswerte im Realbetrieb interessiert war, Aufklärungs-
34 versuche wie das Feldüberwachungsprojekt des Umweltbundesamtes unterbunden,

1 Hinweise von Verbänden und Behörden ignoriert und das Kraftfahrt-Bundesamt in sei-
2 ner Mentalität des Wegschauens unterstützt hat, konnte die Automobilindustrie die Ge-
3 sundheit der Bürgerinnen und Bürger dauerhaft und ungehindert gefährden.

4 Eine funktionierende Überwachung und Bestrafung von Herstellern durch die zustän-
5 digen Behörden hat nicht stattgefunden. Weder schaute das Bundesverkehrsministe-
6 rium genau hin, wie das Kraftfahrtbundesamt seine Typgenehmigungen ausstellte, noch
7 mussten die Automobilhersteller Überprüfungen oder Sanktionen durch die Behörden
8 fürchten. In der Bundesregierung und seinen nachgeordneten Behörden hat sich eine
9 Kultur des Wegschauens etabliert, die den Nährboden für den Abgasskandal bereitet
10 hat.

11 1. Stickoxid-Grenzwerte werden nicht eingehalten, Abschaltvorrichtungen
12 sind bekannt – und keiner wird misstrauisch

13 In den zuständigen Ministerien und Behörden ist seit mindestens zehn Jahren bekannt,
14 was jedem geläufig war, der sich mit dem Abgas-Thema befasste: Dieselfahrzeuge hal-
15 ten die EU-weit vorgeschriebenen Stickoxid-Obergrenzen nur ein, wenn auf dem Prüf-
16 stand nach dem veralteten Neuen Europäischen Prüfzyklus (NEFZ) getestet wird. Im
17 Realbetrieb werden die Grenzwerte dagegen oftmals gleich um ein Vielfaches über-
18 schritten, weshalb die Luftqualität in vielen deutschen Städten schlecht ist und gegen
19 die EU-Grenzwerte verstößt. Die Abweichungen im Realbetrieb waren der Bundesre-
20 gierung genauso bekannt wie Abschaltvorrichtungen: Nicht nur wird der Begriff seit
21 2007 in der zentralen EU-Verordnung genannt, auch gab es bereits seit den 1990er-
22 Jahren in den USA empfindliche Strafen für Hersteller, die illegale Abschaltvorrichtun-
23 gen einsetzten.

24 2. Ablösung des Rollenzklus NEFZ verschleppt

25 Solange die von den Herstellern selbst beauftragten Labortests die Einhaltung der
26 Grenzwerte unter Laborbedingungen bestätigten, hielt das Kraftfahrt-Bundesamt alle
27 Anforderungen für erfüllt. Die realen Emissionen außerhalb der Prüflabore interessier-
28 ten die Behörde nicht. Wenn ab September 2017 nach dem neuen WLTP-Prüfzyklus
29 und mit RDE-Straßentests die Abgaswerte gemessen werden, enden nach über zwei
30 Jahrzehnten die Emissionsprüfungen nach dem NEFZ, der bereits bei seiner Einführung
31 als unzureichend kritisiert wurde. Seine Ablösung kommt viel zu spät, wenn man sich
32 vergegenwärtigt, wie viele nach dem NEFZ geprüfte Fahrzeuge auf den Straßen unter-
33 wegs sind und mit ihren überhöhten Emissionen die Atemluft für Millionen Menschen
34 belasten.

1 3. Fehlende Überwachungsinstrumente der Behörden

2 Das Signal war eindeutig und wurde von den Automobilherstellern auch so verstanden:
3 Die Ergebnisse des NEFZ auf dem Prüfstand mussten stimmen, die Realität auf der
4 Straße interessierte weder die Typgenehmigungsbehörde noch das Bundesverkehrsmini-
5 nisterium. Das war eine Einladung an Hersteller, ihre Abgaskontrollsysteme in Diesel-
6 fahrzeugen unter bestimmten Bedingungen wie Prüfsituation auf dem Rollenprüfstand,
7 Temperatur, Geschwindigkeit, Lenkwinkel, Meereshöhe usw. abzuschalten oder zu re-
8 duzieren. Die grundsätzlich fehlende Überprüfung der Realemissionen und die fehlen-
9 den staatlichen Kontrollen ermöglichten erst den Abgasskandal.

10 4. Frühe Hinweise auf Manipulationen bei den Abgas-Tests ignoriert

11 Das Verkehrsministerium hat blockiert, als es vor zehn Jahren darum ging, die Wirk-
12 samkeit von Abgasreinigungseinrichtungen durch Feldtests zu überprüfen und dabei
13 auch dem Verdacht auf Abschaltvorrichtungen nachzugehen. Während sich das Um-
14 weltministerium und das Umweltbundesamt ernsthaft Gedanken machten, scheiterten
15 die geplanten Feldtests am Widerstand des zuständigen Verkehrsministeriums. Nach
16 jahrelangen Diskussionen wurde aus einer breit und dauerhaft angelegten Feldüberwa-
17 chung lediglich ein kleines Forschungsvorhaben der Bundesanstalt für das Straßenwe-
18 sen (BASt). Obwohl die ursprünglich beabsichtigte Suche nach Abschaltvorrichtungen
19 dann nicht (mehr) zum Untersuchungsprogramm gehörte, stieß man 2011 auf ein auf-
20 fälliges Stickoxid-Abgasverhalten von mehreren VW-Golf-Fahrzeugen und war aus
21 heutiger Sicht dem Abgasskandal auf der Spur. Als beim Hersteller um Aufklärung
22 nachgesucht wurde, stoppte das KBA das Ansinnen. Der Vorgang blieb unaufgeklärt.
23 Die Ergebnisse der Studie wurden, obwohl 2012 abgeschlossen, erst 2016 veröffent-
24 licht.

25 5. Bundesverkehrsministerium beansprucht Deutungshoheit über Aufar- 26 beitung und gründet obskure Untersuchungskommission

27 Nach Bekanntwerden des Abgasskandals im September 2015 zog Verkehrsminister
28 Dobrindt die Zuständigkeit für die vermeintliche Aufarbeitung des Skandals an sich und
29 gründete eine obskure „Untersuchungskommission“, die sich aus Mitarbeitern des Bun-
30 desverkehrsministeriums und des Kraftfahrt-Bundesamtes sowie einem externen Sach-
31 verständigen zusammensetzte. Der Auftrag der Untersuchungskommission wurde nie
32 verschriftlicht. Mit Billigung des Bundeskanzleramtes wurden die anderen Ministerien
33 und deren Expertise außen vorgelassen. Die Abschottung gegenüber den anderen Mi-
34 nisterien führte zu zahlreichen Beschwerden innerhalb der Bundesregierung.

1 6. Keine Konsequenzen aus Nachmessungen der Untersuchungskommission
2

3 Die Untersuchungskommission testete die Stickoxid-Emissionen von über 50 Fahrzeu-
4 gen. Im Abschlussbericht vom April 2016 bestätigte Verkehrsminister Dobrindt lapidar
5 und pauschal, was von Kritikern schon lange vermutet worden war: Nicht nur Volks-
6 wagen hatte die Abgassysteme manipuliert, sondern die gesamte Branche. Doch dabei
7 hatte die Untersuchungskommission noch nicht einmal alle Abschaltvorrichtungen ent-
8 deckt, die eingesetzt werden, noch die richtigen Schlussfolgerungen gezogen.

9 Viele Hersteller ließen die Abgasreinigung ihrer Fahrzeuge z. B. bei bestimmten Au-
10 ßentemperaturen – meist aus Kostengründen – einfach abstellen. Was zuvor in der Bun-
11 desregierung niemand gewusst haben will, wird nun vom Verkehrsminister als legal
12 definiert, weil die Hersteller die Abschaltung der Abgasreinigung mit dem Motorschutz
13 begründen. Während den meisten Herstellern von der Untersuchungskommission des-
14 halb die Absolution erteilt wurde, ist das EU-Recht unmissverständlich: Abschaltvor-
15 richtungen sind unzulässig, wenn sie auch in normalen, alltäglichen Situationen genutzt
16 werden.

17 Außer einer freiwilligen Rückrufaktion für 630.000 Fahrzeuge müssen diese weiteren
18 Hersteller keine Konsequenzen tragen. Verkehrsminister Dobrindt hält weiterhin die
19 schützende Hand über die Autoindustrie anstatt die Interessen von Umwelt, Gesundheit
20 sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern zu vertreten.

21 7. Hersteller schreiben mit am Untersuchungsbericht der Kommission

22 Die Zeugenvernehmungen bestätigten den abenteuerlichen Verdacht: Die Messergeb-
23 nisse wurden einigen Herstellern zur Erläuterung vorgelegt, diese hatten dann die Mög-
24 lichkeit Stellung zu nehmen und auf den Bericht der Untersuchungskommission Ein-
25 fluss zu nehmen. Dieser Vorwurf unterhöhlt die Glaubwürdigkeit der Untersuchungs-
26 kommission weiter.

27 8. Einzige Konsequenzen für Volkswagen: Fragwürdige Rückrufaktionen

28 Volkswagen ist lediglich einer von vielen Automobilherstellern, die dabei ertappt wur-
29 den, dass in ihren Fahrzeugen Abschaltvorrichtungen die Abgaswerte manipulierten. In
30 den USA wurde Volkswagen deshalb mit erheblichen Schadensersatzforderungen und
31 Bußgeldern belegt. Die betroffenen Fahrzeuge mussten zum Teil zurückgekauft wer-
32 den. Auf Ähnliches muss sich Volkswagen in Deutschland nicht einstellen. Vom Bun-
33 desverkehrsministerium werden keine Sanktionen in Betracht gezogen, vielmehr wird
34 Volkswagen die Möglichkeit eröffnet, sich durch freiwillige Rückrufaktionen mit mi-
35 nimalem Aufwand aus der Verantwortung zu ziehen.

- 1 9. An Verbraucherrechten ist die Bundesregierung nicht interessiert
- 2 Beim Verbraucherschutz und bei den Interessen der betroffenen Autobesitzer wiegelt
3 die Bundesregierung ab, indem sie die Vorwürfe gegen Volkswagen und die Forderun-
4 gen an den Konzern herunterspielt. Das vollmundig versprochene Instrument der Mus-
5 terfeststellungsklage liegt auf Eis und wäre ohnehin ein unzureichender Ansatz.
- 6 Beim Fahrzeugrückruf sorgt die Bundesregierung für ein Verwirrspiel, indem sie kei-
7 nen klaren Zeitraum für die Rückrufe festlegt und nicht dafür sorgt, dass Volkswagen
8 für mögliche Folgeschäden durch die Umrüstungen mit einer Garantie geradesteht. Ob
9 nach den Rückrufen die betroffenen Autos genehmigungskonform sind, ob sie mehr
10 Kraftstoff verbrauchen oder ob sie schneller verschleifen, bleibt unklar.
- 11 Damit sorgt die Bundesregierung für Verunsicherung bei den Verbrauchern. Verstärkt
12 wird die Verunsicherung durch die Drohung, künftig keine Prüfplakette bei der Haupt-
13 untersuchung mehr zu erhalten. Damit pervertiert die Bundesregierung das Verursa-
14 cherprinzip, da den Autofahrern mit einer Stilllegung der Fahrzeuge gedroht wird, wo-
15 bei es doch die Autohersteller sind, die unzulässige Abschaltvorrichtungen verbaut ha-
16 ben.
- 17 10. CO₂-Nachmessungen bis heute nicht veröffentlicht
- 18 Auch ein Jahr nach Veröffentlichung des ersten Berichts der Untersuchungskommis-
19 sion hält die Bundesregierung die Ergebnisse der CO₂-Messungen unter Verschluss.
20 Die Verzögerung lässt vermuten, dass auch bei diesen Nachmessungen erhebliche Dis-
21 krepanzen zu den Werten der Typzulassung festgestellt wurden. Fehlerhafte Angaben
22 bei der Höhe der CO₂-Werte, die auf den Kraftstoffverbrauch hinweisen, haben weit-
23 reichende Folgen für die Höhe der Kfz-Steuer, beeinflussen die Kaufentscheidung der
24 Verbraucherinnen und Verbraucher und können zivilrechtliche Ansprüche ermögli-
25 chen.
- 26 11. Die Bundesregierung zieht keine strukturellen Konsequenzen aus dem
27 Skandal
- 28 Bis heute wurden keine strukturellen Konsequenzen aus dem Abgasskandal gezogen.
29 Zu befürchten ist auch, dass trotz des neuen Prüfzyklus WLTP und Messungen im Re-
30 albetrieb durch RDE auch künftig keine realen Emissionswerte ermittelt werden, da die
31 Hersteller dank sogenannter Konformitätsfaktoren die Grenzwerte auf der Straße ganz
32 legal um mehr als das Doppelte überschreiten dürfen und CO₂-Emissionen gar nicht im
33 Straßenbetrieb ermittelt werden sollen. Auch unabhängige Nachkontrollen durch eine
34 Feldüberwachung sowie echte Sanktionsinstrumente wurden bislang nicht eingeführt.
35 Nur wenn die Konsequenzen eindeutig sind und deren Durchsetzung nicht in Frage ge-
36 stellt wird, werden Grenzwerte ernst genommen und eingehalten.

1 Auch auf EU-Ebene steht der Verkehrsminister wichtigen Reformen im Weg. Die Kom-
2 mission möchte eigene Nachkontrollen von Fahrzeugen durchführen und eigene Sank-
3 tionen verhängen können, wenn Autos nicht den Vorschriften entsprechen. Gegensei-
4 tige Prüfungen der Behörden und eine unabhängige Finanzierung der technischen
5 Dienste sollen die Transparenz stärken und Interessenkonflikte vermeiden – doch Ver-
6 kehrsminister Dobrindt setzt stattdessen weiter auf Kleinstaaterei und bremst so die
7 Verhandlungen auf EU-Ebene aus.

8 12. Arbeit des Untersuchungsausschusses unter erschwerten Bedingun- 9 gen

10 Seit langem wird die Praxis, bei der Konstituierung von Untersuchungsausschüssen die
11 sogenannte „Berliner Stunde“ als Grundlage der Dauer des Fragerechts der Abgeord-
12 neten festzulegen, von kleinen Fraktionen bemängelt, die sich benachteiligt sehen. An-
13 lass des Konflikts: Die „Berliner Stunde“ billigt den Abgeordneten großer Fraktion bis
14 zum Dreifachen der Redezeit kleiner Fraktionen zu. Untersuchungsausschüsse werden
15 zwar oft als „schärfstes Schwert der Opposition“ bezeichnet, aber bei einer der wich-
16 tigsten Arbeitsgrundlagen von Untersuchungsausschüssen, der Befragung von Zeugen,
17 behindern Einschränkungen des Fragerechts eine sachgerechte Vernehmung. Das lässt
18 sich durch das stetige Wiederaufnehmen der Befragung durch jeweils neue Befragungs-
19 runden nicht kompensieren. Eine sachgerechte kontinuierliche Befragung lässt sich der-
20 zeit erst erreichen, wenn die anderen (großen) Fraktionen keine Fragen mehr haben.
21 Hier ist dringend notwendig, Abhilfe durch gleiche Zeitanteile für alle Fraktionen zu
22 schaffen.

23 Gemäß Artikel 43 Abs. 2 des Grundgesetzes haben *„die Mitglieder des Bundesrates*
24 *und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten [...] zu allen Sitzungen des Bundes-*
25 *tages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden“*. Die Sinnhaf-
26 tigkeit von Anwesenheit und Rederecht der Bevollmächtigten von Ministerien und
27 nachgeordneten Behörden in den mit unterschiedlichen Themen befassten Ausschüssen
28 des Bundestages steht außer Frage, wird aber im Fall von Untersuchungsausschüssen
29 angezweifelt. Das Problem der Anwesenheit von Vertretern der Bundesregierung und
30 des Bundesrates war bereits im Abschlussbericht der Enquetekommission Verfassungs-
31 reform 1976 thematisiert worden. Der dort formulierte Vorschlag war, deren Zutritt im
32 Einzelfall auf Grund eines Gesetzes zu beschränken.

33 Untersuchungsausschüsse nehmen eine Sonderstellung unter den Ausschüssen des
34 Bundestages ein. Auch deshalb liegt ein Überdenken der bislang ausgeübten Praxis,
35 Artikel 43 Abs. 2 auf Untersuchungsausschüsse zu übertragen, nahe. Es handelt sich
36 bei einem Untersuchungsausschuss nicht um einen der üblicherweise tagenden Aus-
37 schüsse des Bundestages. Untersuchungsausschüsse sind Sonderausschüsse, ihre Ein-
38 setzung wird nach Vorlage eines Untersuchungsauftrages vom Plenum beschlossen und

1 ihre Arbeit endet nach Vorlage eines Abschlussberichts. Untersuchungsausschüsse sind
2 mit besonderen Befugnissen ausgestattet, die weit über die Informationsrechte anderer
3 Ausschüsse hinausgehen.

4 Untersuchungsausschüsse sind ein Kontrollinstrument der Opposition gegenüber der
5 Bundesregierung. Sie werden in der Regel zur Aufklärung von Versäumnissen, Miss-
6 ständen und Skandalen einberufen, oft stehen dabei die Regierungskontrolle und das
7 Verwaltungshandeln im Mittelpunkt der Untersuchungstätigkeit. Dies war auch beim
8 Abgas-Untersuchungsausschuss der Fall.

9 Der Untersuchungsauftrag hat vorgegeben, mögliche Versäumnisse von Ministerien
10 und Behörden zu prüfen, deren Vertreter unter Hinweis auf Artikel 43 Abs. 2 des
11 Grundgesetzes jedoch an den nicht-öffentlichen Beratungssitzungen teilnehmen konn-
12 ten, in denen unter anderem Überlegungen der Ausschussmitglieder hinsichtlich der
13 weiteren Untersuchungstätigkeit ausgetauscht wurden.

14 Sinn des bei Einzelvernehmungen in Untersuchungsausschüssen anzuwendenden § 24
15 Abs. 1 PUAG (analog § 58 Abs. 1 StPO) ist, die Unbefangenheit und Selbständigkeit
16 der Darstellung eines Zeugen zu erhalten. Es gilt, Vernehmungen in Abwesenheit von
17 später zu hörenden Zeugen durchzuführen. Das ist ein wesentlicher Grundsatz von Ver-
18 nehmungen, der durch die Durchsetzung des Anwesenheitsrechts von als Zeugen be-
19 nannten Regierungsbevollmächtigten und durch das Zurückziehen bzw. Ersetzen von
20 Bevollmächtigten konterkariert wird. Auch die Teilnahme an Sitzungen bis zum Ab-
21 schluss ihrer Vernehmung ruhen zu lassen, kommt für von als Zeugen benannten Be-
22 vollmächtigten in Betracht und wurde bereits unter anderem im Untersuchungsaus-
23 schuss Gorleben praktiziert. Nicht so im Abgas-Untersuchungsausschuss: Im Falle des
24 Bevollmächtigten des Bundeskanzleramtes wurde ihm sogar vergeblich nahegelegt, zu-
25 mindest für die Sitzung, in der er als Zeuge gehört wurde, seine Funktion ruhen und
26 sich ggf. vertreten zu lassen. Nicht ausgeschlossen werden kann insbesondere, dass die
27 Anwesenheit von Bevollmächtigten der Ministerien und Behörden, die im Sitzungssaal
28 an einem Tisch mit den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses saßen, die Aussa-
29 gebereitschaft von Zeugen (zum Teil unmittelbare Untergebene der Anwesenden) ne-
30 gativ beeinflussen.

31 Angesichts dessen sollte die Anwesenheit von Regierungsvertretern in Untersuchungs-
32 ausschüssen, die im Übrigen an Ausschüssen teilnehmen „können“ und nicht „müssen“,
33 Gegenstand eingehender Diskussionen sein. Weder wird die vom Plenum des Deut-
34 schen Bundestages beauftragte Untersuchungstätigkeit noch in der Außenwirkung die
35 Rolle von Untersuchungsausschüssen als bedeutsames parlamentarisches Kontrol-
36 linstrument durch die gegenwärtige Praxis, den Artikel 43 Abs. 2 des Grundgesetzes
37 auch auf diese Form von Sonderausschüssen anzuwenden, gestärkt.

1 Bestandteil der Arbeit von Untersuchungsausschüssen ist die Sichtung von Unterlagen,
2 deren Inhalte Gegenstand von Zeugenbefragungen sind. Etliche Akten, die dem Abgas-
3 Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellt wurden, wurden von den Bundesbe-
4 hörden als vertraulich eingestuft. Damit war es nicht möglich, alle relevanten Themen
5 in öffentlichen Sitzungen zu thematisieren, sondern lediglich in vertraulicher Sitzung.
6 Um dies zu ändern, haben wir die Ministerien gebeten, bestimmte Akten, die unserer
7 Meinung nach nicht geheimhaltungsbedürftig sind, zu „entvertraulichen“, damit über
8 diese Vorgänge öffentlich diskutiert werden kann. Konkret wollten wir beispielsweise
9 in öffentlicher Sitzung aufklären, was genau mit den Herstellern abgesprochen worden
10 war und inwieweit die Hersteller an dem Bericht der Untersuchungskommission mitge-
11 schrieben haben, wie es teilweise in Zeugenvernehmungen angeklungen und in der
12 Presse berichtet worden war. Diesen Sachverhalt hätten wir gerne genauer in unseren
13 Abschlussbericht zum Untersuchungsausschuss aufgenommen, können dies aber nicht,
14 weil die Dokumente von den Beteiligten geheim gehalten werden. Die Begründungen
15 für die Geheimhaltung sind unserer Meinung nach nicht ausreichend und teilweise auch
16 nicht nachvollziehbar. Unseren Bitten um „Entvertraulichung“ wurde größtenteils nicht
17 entsprochen. Der Aufklärungsarbeit des Untersuchungsausschusses war dies nicht för-
18 derlich. Fest steht: Der Abschlussbericht hat Lücken, weil die Bundesbehörden eine
19 transparente Aufklärung verweigerten. An dieser Stelle sei angemerkt, dass bei der Ein-
20 stufung von Vorgängen als „vertraulich“ nicht als Maßstab gelten kann, was politisch
21 als unangenehm empfunden wird.

22 Der zeitliche Rahmen, der für die Arbeit des Untersuchungsausschusses zur Verfügung
23 stand, war denkbar knapp bemessen und wurde der Brisanz und der Bedeutung des
24 Themas nicht gerecht. Die zeitlichen Restriktionen machten sich besonders bei der
25 Sichtung von Aktenbeständen schmerzlich bemerkbar, da viele Materialien unvollstän-
26 dig oder erst spät zur Verfügung gestellt wurden – ein weiterer Grund, dass der vom
27 Parlament bestätigte Untersuchungsauftrag in der Kürze der Zeit nicht vollständig be-
28 arbeitet werden konnte, sodass zahlreiche Fragen nach der Verantwortung der Bundes-
29 regierung bis heute nicht geklärt werden konnten. Deshalb müssen diese Fragen in der
30 nächsten Legislaturperiode in den Gremien des Bundestages aufgegriffen werden.