

12.09.89

Antrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entschlieung des Bundesrates zur Offenlegung der Abgaswerte
von Kraftfahrzeugen

DER PRÄSIDENT DES SENATS
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Hamburg, den 11. September 1989

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten Björn Engholm

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat beschlossen, dem
Bundesrat den in der Anlage beigefügten Entwurf einer

Entschlieung des Bundesrates zur Offen-
legung der Abgaswerte von Kraftfahrzeugen

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, den Antrag gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung
des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am
22. September 1989 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Henning Voscherau
Erster Bürgermeister

Entscheidung des Bundesrates zur Offenlegung der Abgaswerte
von Kraftfahrzeugen

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf,

1. das dem Bundesministerium für Verkehr unterstehende Kraftfahrt-Bundesamt anzuweisen, zukünftig Auskünfte über die dem Bundesamt vorliegenden Abgaswerte von Kraftfahrzeugen an Presse, Verbände und Bürger zu erteilen,
2. die Abgasemissionen von Kraftfahrzeugen aufgeschlüsselt nach Fahrzeugtypen in regelmäßigen Abständen in Listen zu veröffentlichen und dazu - sofern erforderlich - die entsprechenden gesetzgeberischen Schritte einzuleiten,
3. durch Änderung des Musters zu § 24 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung die Voraussetzung zu schaffen, daß die Abgaswerte in den Fahrzeugschein eingetragen werden.

Begründung:

1. Der Rat der Umweltminister der Europäischen Gemeinschaft hat am 9. Juni 1989 für Fahrzeuge der Hubraumklasse bis 1,4 Liter Abgasgrenzwerte beschlossen, die nicht die derzeit beste verfügbare Abgasreinigungstechnik - den geregelten Katalysator - erfordern. Der EG-Beschluß sieht vor, daß neu zuzulassende Kraftfahrzeuge dieser Klasse vom 31.12.1992 (für neue Typen bereits ein halbes Jahr früher) Abgasgrenzwerte von 19 Gramm Kohlenmonoxyd (CO) sowie 5 Gramm Kohlenwasserstoff (HC) und Stickoxyde (NOX) als Summenwert je Testzyklus einhalten müssen. Diese Abgasgrenzwerte sind in dieser Fahrzeugklasse schon heute bei mehreren Fahrzeugtypen auch ohne geregelten Katalysator erreichbar. Die Zahl der Fahrzeuge, die keinen geregelten Katalysator benötigen, wird voraussichtlich bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung Ende 1992 erheblich zunehmen. Die dann zugelassenen Fahrzeuge werden bis über das Jahr 2000 hinaus am Straßenverkehr teilnehmen. Es wird deshalb Fahrzeuge geben, die aufgrund ihrer am Stand

der Technik gemessenen rückständigen Abgasreinigungstechnik nahe an den beschlossenen Grenzwerten liegen und andere, die den Grenzwert um 50 % oder 75 % unterschreiten. Aber auch bei Fahrzeugen mit geregelter Katalysator gibt es deutliche Unterschiede bei der Schadstoffemission.

Fahrzeughersteller mit schlechterer Reinigungstechnik können gegenüber solchen mit vorbildlicher Abgasreinigungstechnik ungerechtfertigte Marktvorteile erhalten. Die Fahrzeuge mit der schlechteren Abgasreinigungstechnik können preisgünstiger produziert und angeboten werden. Sie werden als schadstoffarm klassifiziert und vom Kraftfahrt-Bundesamt zugelassen. Da sie die entsprechenden Grenzwerte des EG-Beschlusses einhalten, können ihnen zudem die Steuerprämien nicht verweigert werden. Dem Käufer eines Fahrzeugs werden aber die unterschiedlichen Abgasemissionen bei seiner Kaufentscheidung nicht bewußt. Er glaubt, in jedem Fall ein umweltfreundliches Fahrzeug zu kaufen. Es besteht die Gefahr, daß der Hersteller, der umweltfreundlicher und damit in der Abgasreinigungstechnik aufwendiger produziert, aufgrund fehlender Käuferinformation Marktanteile verliert. Im Ergebnis ist zu befürchten, daß Hersteller wegen des Konkurrenzdrucks auf die optimale aber aufwendigere Reinigungstechnik, insbesondere auf den geregelten Katalysator, verzichten werden.

Ein Beitrag zur Abhilfe kann dadurch geschaffen werden, daß die unterschiedlichen Abgaswerte der Fahrzeuge dem Käufer bewußt werden und in die Kaufentscheidung eingehen können. Hierzu braucht der Autokäufer sachliche und neutrale Information, die ihm bei der Kaufentscheidung zur Verfügung steht.

2. Beim Kraftfahrt-Bundesamt, das dem Bundesminister für Verkehr untersteht, ist diese Information vorhanden. Nach § 20 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) benötigt der Hersteller für die Zulassung eines Fahrzeugtyps eine Allgemeine Betriebserlaubnis, die nach einer auf seine Kosten vorgenommenen Prüfung erteilt wird. Für die Allgemeine Betriebserlaubnis muß ein Fahrzeugtyp die in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung im einzelnen festgelegten Anforderungen erfüllen. § 47 StVZO stellt Anforderungen an das Abgasverhalten von Fahrzeugen und nimmt eine Klassifizierung nach dem Abgasverhalten vor. Die Einhaltung der Vorschriften der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung wird bei der Erteilung der Allgemeinen Betriebserlaubnis vom Kraftfahrt-Bundesamt geprüft. Die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ermittelten Emissionswerte für die Fahrzeugtypen liegen demgemäß dem Kraftfahrt-Bundesamt vor. Auskünfte über die Abgaswerte von Fahrzeugen werden jedoch Presse, Verbänden und Bürgern vom Kraftfahrt-Bundesamt nicht erteilt.
3. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß es dem Kraftfahrt-Bundesamt bei sachgerechter Ausübung des Ermessens möglich ist, zukünftig eine auf Markttransparenz und Umweltschutz gerichtete Informationspolitik zu betreiben und Auskünfte über die Abgaswerte von Kraftfahrzeugen zu erteilen. Zwar haben nach § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nur die am Verfahren Beteiligten einen Anspruch auf Akteneinsicht. Ob jedoch nicht am Verfahren beteiligten Dritten Einsicht gewährt oder zumindestens Auskunft erteilt wird, liegt im Ermessen der Behörde (siehe dazu die Literatur zum Verwaltungsverfahrensgesetz: Kopp § 29 Rd.Nr. 11; Obermayer, § 29 Rd.Nr. 5; Knack-Clausen, § 29 Rd.Nr. 4; Meyer-Borgs, § 29 Rd.Nr. 14).

Dieses der Behörde eingeräumte Ermessen wird vom Kraftfahrt-Bundesamt äußerst restriktiv gehandhabt zu Lasten der Öffentlichkeit und zu Gunsten der Automobilhersteller. Das Interesse des einzelnen Automobilherstellers an der Geheimhaltung der Fahrzeug-Emissionen wird höher bewertet als das Interesse an Markttransparenz und Umweltschutz.

Die Ermessensentscheidung der Bundesbehörde mag rechtmäßig sein. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, daß es politisch notwendig ist, den vorhandenen Ermessensspielraum für die Offenlegung der Emissionswerte und für eine umweltbewußte Kaufentscheidung auszunutzen. § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz, der den Bürger vor der unbefugten Offenbarung von Geheimnissen durch die Verwaltung schützt, hindert hier die Offenlegung der Daten nicht. Fraglich ist schon, ob es sich bei den Emissionsdaten von Kraftfahrzeugen um ein Geheimnis handelt. Dies setzt nämlich ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung voraus. Jedenfalls wäre die Offenbarung befugt: Eine Befugnis zur Offenbarung liegt u. a. dann vor, wenn eine Güterabwägung ergibt, daß das Geheimhaltungsinteresse hinter noch wichtigeren anderen Interessen zurücktreten muß. (so die Gesetzesbegründung in Bundestagsdrucksache 7/910, Seite 54, und die einschlägige Literatur zu § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes). Bei dem Grundsatz der Güterabwägung, der hier zum Tragen kommt, kann es sich um überwiegende Interessen der Allgemeinheit oder eines Dritten handeln. Das Interesse der Allgemeinheit an einer möglichst großen Zahl von Fahrzeugen mit niedrigen Emissionswerten und die Information des Verbrauchers bei seiner Kaufentscheidung sind höher einzuschätzen als das Interesse einzelner Hersteller an der Geheimhaltung der Abgasemissionen ihrer Fahrzeugtypen.

4. Die Veröffentlichung der Emissionswerte, die dem Kraftfahrt-Bundesamt bekannt sind, in übersichtlichen Listen dient der Markttransparenz und der Wettbewerbsfreiheit.

Ein funktionsfähiger Wettbewerb setzt eine individuelle Markttransparenz für den Käufer voraus. Wettbewerbswidrig ist dagegen eine Haltung, die es den Herstellern von Kraftfahrzeugen erspart, sich einem Wettbewerb auch im Hinblick auf die ökologische Verträglichkeit ihrer Produkte stellen zu müssen.

Sollte die Bundesregierung zu der Auffassung kommen, daß zur Veröffentlichung von Listen eine gesetzliche Ermächtigung notwendig ist, sind unverzüglich die entsprechenden gesetzgeberischen Schritte einzuleiten, um eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen.

5. Der Fahrzeugschein (§ 24 StVZO) enthält unter anderem wichtige Angaben zur Beschaffenheit des Fahrzeugs. Schon jetzt enthält der Fahrzeugschein Angaben über die Geräuscentwicklung des Fahrzeugs (Standgeräusch und Fahrgeräusch). Durch die Aufnahme der Abgaswerte des Fahrzeugs in den Fahrzeugschein würden diese Angaben sowohl für den Fahrer als auch für die Behörden jederzeit ersichtlich sein. Voraussetzung für die Aufnahme der Abgaswerte in den Fahrzeugschein ist eine Änderung des Fahrzeugschein-Musters, das die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung einheitlich vorgibt.

01.12.89

Beschluß
des Bundesrates

zur

EntschlieÙung des Bundesrates zur Offenlegung der Abgaswerte
von Kraftfahrzeugen

Der Bundesrat hat in seiner 607. Sitzung am 1. Dezember 1989
/ die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefaÙt.

Anlage

E n t s c h l i e ß u n g
des
Bundesrates
zur Offenlegung der Abgaswerte
von Kraftfahrzeugen

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf,

1. sicherzustellen, daß künftig Auskünfte über die dem Kraftfahrt-Bundesamt vorliegenden Abgaswerte von Kraftfahrzeugen an Presse, Verbände und Bürger erteilt werden,
2. die Abgasemissionen von Kraftfahrzeugen aufgeschlüsselt nach Fahrzeugtypen in regelmäßigen Abständen in Listen zu veröffentlichen und dazu - sofern erforderlich - die entsprechenden gesetzgeberischen Schritte einzuleiten,
3. durch Änderung des Musters zu § 24 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung die Voraussetzung zu schaffen, daß die Abgaswerte in den Fahrzeugschein eingetragen werden,
4. bei der Automobilwirtschaft darauf hinzuwirken, daß die Abgaswerte ähnlich wie die Verbrauchswerte in allgemein verständlicher Form Gegenstand der Automobilwerbung werden,
5. ihre Bestrebungen um eine Harmonisierung der Meßverfahren zu verstärken.

Begründung:

1. Der Rat der Umweltminister der Europäischen Gemeinschaft hat am 9. Juni 1989 für Fahrzeuge der Hubraumklasse bis 1,4 Liter Abgasgrenzwerte beschlossen, die nicht die derzeit beste verfügbare Abgasreinigungstechnik - den geregelten Katalysator - erfordern. Der EG-Beschluß sieht vor, daß neu zuzulassende Kraftfahrzeuge dieser Klasse vom 31.12.1992 (für neue Typen bereits ein halbes Jahr früher) Abgasgrenzwerte von 19 Gramm Kohlenmonoxyd (CO) sowie 5 Gramm Kohlenwasserstoff (HC) und Stickoxyde (NOX) als Summenwert je Testzyklus einhalten müssen. Diese Abgasgrenzwerte sind in dieser Fahrzeugklasse schon heute bei mehreren Fahrzeugtypen auch ohne geregelten Katalysator erreichbar. Die Zahl der Fahrzeuge, die keinen geregelten Katalysator benötigen, wird voraussichtlich bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung Ende 1992 erheblich zunehmen. Die dann zugelassenen Fahrzeuge werden bis über das Jahr 2000 hinaus am Straßenverkehr teilnehmen. Es wird deshalb Fahrzeuge geben, die aufgrund ihrer am Stand der Technik gemessenen rückständigen Abgasreinigungstechnik nahe an den beschlossenen Grenzwerten liegen und andere, die den Grenzwert um 50 % oder 75 % unterschreiten. Aber auch bei Fahrzeugen mit geregeltem Katalysator gibt es deutliche Unterschiede bei der Schadstoffemission.

Fahrzeughersteller mit schlechterer Reinigungstechnik können gegenüber solchen mit vorbildlicher Abgasreinigungstechnik ungerechtfertigte Marktvorteile erhalten. Die Fahrzeuge mit der schlechteren Abgasreinigungstechnik können preisgünstiger produziert und angeboten werden. Sie werden als schadstoffarm klassifiziert und vom Kraftfahrt-Bundesamt zugelassen. Da sie die entsprechenden Grenzwerte des EG-Beschlusses einhalten, können ihnen zudem die Steuerprämien nicht verweigert werden. Dem Käufer eines Fahrzeugs werden aber die unterschiedlichen Abgasemissionen bei seiner Kaufentscheidung nicht bewußt. Er glaubt, in jedem Fall ein umweltfreundliches Fahrzeug zu kaufen. Es besteht die

Gefahr, daß der Hersteller, der umweltfreundlicher und damit in der Abgasreinigungstechnik aufwendiger produziert, aufgrund fehlender Käuferinformation Marktanteile verliert. Im Ergebnis ist zu befürchten, daß Hersteller wegen des Konkurrenzdrucks auf die optimale aber aufwendigere Reinigungstechnik, insbesondere auf den geregelten Katalysator, verzichten werden.

Ein Beitrag zur Abhilfe kann dadurch geschaffen werden, daß die unterschiedlichen Abgaswerte der Fahrzeuge dem Käufer bewußt werden und in die Kaufentscheidung eingehen können. Hierzu braucht der Autokäufer sachliche und neutrale Information, die ihm bei der Kaufentscheidung zur Verfügung steht.

2. Beim Kraftfahrt-Bundesamt, das dem Bundesminister für Verkehr untersteht, ist diese Information vorhanden. Nach § 20 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) benötigt der Hersteller für die Zulassung eines Fahrzeugtyps eine Allgemeine Betriebserlaubnis, die nach einer auf seine Kosten vorgenommenen Prüfung erteilt wird. Für die Allgemeine Betriebserlaubnis muß ein Fahrzeugtyp die in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung im einzelnen festgelegten Anforderungen erfüllen. § 47 StVZO stellt Anforderungen an das Abgasverhalten von Fahrzeugen und nimmt eine Klassifizierung nach dem Abgasverhalten vor. Die Einhaltung der Vorschriften der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung wird bei der Erteilung der Allgemeinen Betriebserlaubnis vom Kraftfahrt-Bundesamt geprüft. Die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ermittelten Emissionswerte für die Fahrzeugtypen liegen demgemäß dem Kraftfahrt-Bundesamt vor. Auskünfte über die Abgaswerte von Fahrzeugen werden jedoch Presse, Verbänden und Bürgern vom Kraftfahrt-Bundesamt nicht erteilt.

3. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß es dem Kraftfahrt-Bundesamt bei sachgerechter Ausübung des Ermessens möglich ist, zukünftig eine auf Markttransparenz und Umweltschutz gerichtete Informationspolitik zu betreiben und Auskünfte über die Abgaswerte von Kraftfahrzeugen zu erteilen. Zwar haben nach § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nur die am Verfahren Beteiligten einen Anspruch auf Akteneinsicht. Ob jedoch nicht am Verfahren beteiligten Dritten Einsicht gewährt oder zumindestens Auskunft erteilt wird, liegt im Ermessen der Behörde (siehe dazu die Literatur zum Verwaltungsverfahrensgesetz: Kopp § 29 Rd.Nr. 11; Obermayer, § 29 Rd.Nr. 5; Knack-Clausen, § 29 Rd.Nr. 4; Meyer-Borjs, § 29 Rd.Nr. 14).

Dieses der Behörde eingeräumte Ermessen wird vom Kraftfahrt-Bundesamt äußerst restriktiv gehandhabt zu Lasten der Öffentlichkeit und zu Gunsten der Automobilhersteller. Das Interesse des einzelnen Automobilherstellers an der Geheimhaltung der Fahrzeug-Emissionen wird höher bewertet als das Interesse an Markttransparenz und Umweltschutz.

Die Ermessensentscheidung der Bundesbehörde mag rechtmäßig sein. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, daß es politisch notwendig ist, den vorhandenen Ermessensspielraum für die Offenlegung der Emissionswerte und für eine umweltbewußte Kaufentscheidung auszunutzen. § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz, der den Bürger vor der unbefugten Offenbarung von Geheimnissen durch die Verwaltung schützt, hindert hier die Offenlegung der Daten nicht. Fraglich ist schon, ob es sich bei den Emissionsdaten von Kraftfahrzeugen um ein Geheimnis handelt. Dies setzt nämlich ein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung voraus. Jedenfalls wäre die Offenbarung befugt: Eine Befugnis zur Offenbarung liegt u. a. dann vor, wenn eine Güterabwägung ergibt, daß das Geheimhaltungsinteresse hinter noch wichtigeren anderen Interessen zurücktreten muß. (so die Gesetzesbegründung in Bundestagsdrucksache 7/910, Seite 54, und die einschlä-

gige Literatur zu § 30 des Verwaltungsverfahrensgesetzes). Bei dem Grundsatz der Güterabwägung, der hier zum Tragen kommt, kann es sich um überwiegende Interessen der Allgemeinheit oder eines Dritten handeln. Das Interesse der Allgemeinheit an einer möglichst großen Zahl von Fahrzeugen mit niedrigen Emissionswerten und die Information des Verbrauchers bei seiner Kaufentscheidung sind höher einzuschätzen als das Interesse einzelner Hersteller an der Geheimhaltung der Abgasemissionen ihrer Fahrzeugtypen.

4. Die Veröffentlichung der Emissionswerte, die dem Kraftfahrt-Bundesamt bekannt sind, in übersichtlichen Listen dient der Markttransparenz und der Wettbewerbsfreiheit.

Ein funktionsfähiger Wettbewerb setzt eine individuelle Markttransparenz für den Käufer voraus. Wettbewerbswidrig ist dagegen eine Haltung, die es den Herstellern von Kraftfahrzeugen erspart, sich einem Wettbewerb auch im Hinblick auf die ökologische Verträglichkeit ihrer Produkte stellen zu müssen.

Sollte die Bundesregierung zu der Auffassung kommen, daß zur Veröffentlichung von Listen eine gesetzliche Ermächtigung notwendig ist, sind unverzüglich die entsprechenden gesetzgeberischen Schritte einzuleiten, um eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen.

Die Veröffentlichung ist außerdem eine wichtige Voraussetzung für eine typbezogene schadstofforientierte Kraftfahrzeugsteuer.

5. Der Fahrzeugschein (§ 24 StVZO) enthält unter anderem wichtige Angaben zur Beschaffenheit des Fahrzeugs. Schon jetzt enthält der Fahrzeugschein Angaben über die Geräuscentwicklung des Fahrzeugs (Standgeräusch und Fahrgeräusch). Durch die Aufnahme der Abgaswerte des Fahrzeugs in den Fahrzeugschein würden diese Angaben sowohl für den Fahrer als auch für die Behörden jederzeit ersichtlich sein. Voraussetzung für die Aufnahme der Abgaswerte in den Fahrzeugschein ist eine Änderung des Fahrzeugschein-Musters, das die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung einheitlich vorgibt.