

Berlin, 09.12.2015

VW-Fall**Bericht der Untersuchungskommission****1. Einsetzung der UK**

Am 22.09.2015, unmittelbar nach Bekanntwerden der Vorwürfe der Manipulationen an Abgassystemen in VW-Dieselfahrzeugen in den USA am Wochenende des 19./20.09.2015 hat Bundesminister Dobrindt eine Untersuchungskommission eingesetzt. Unter Leitung von Herrn Staatssekretär Odenwald besteht die Untersuchungskommission aus Mitarbeitern des BMVI (MDirig. Zielke, MR Dr. Albrecht, ORR Redmann), Präsident Zinke und Mitarbeitern des KBA (LRDir Wummel, RDir Paeslack) sowie wissenschaftlicher Begleitung durch Herrn Prof. Dr. Wachtmeister (Technische Universität München, Lehrstuhl für Verbrennungskraftmaschinen). VW war durch unterschiedliche Mitarbeiter vertreten, idR unter Leitung des Markenvorstandes VW Herrn Dr. Diess. Die Aufgaben der Untersuchungskommission sind:

- Analyse des Sachverhaltes,
- Durchsetzung der Abhilfe durch VW,
- Bewertung der von VW angebotenen Abhilfemaßnahmen einschließlich Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, technischer und zeitlicher Realisierbarkeit sowie unter Berücksichtigung der Kunden- bzw. Halterinteressen.

Zwischenzeitlich haben 16 Sitzungen der Untersuchungskommission stattgefunden.

2. Untersuchungsgegenstände

- a) Manipulationen an den Abgasnachbehandlungssystemen bei Dieselfahrzeugen mit dem Motor der Baureihe EA 189 hinsichtlich der Stickoxid-Emissionen (NO_x-Problematik): VW hat eingeräumt, dass sich in bestimmten Diesel-Kfz, überwiegend Euro 5 Fahrzeuge mit dem Motor der Baureihe EA 189, deren Produktion mit Ausnahme leichter Nutzfahrzeuge bereits eingestellt ist, unzulässige Abschaltvorrichtungen befinden. Das betrifft 1,2-Liter-, 1,6-Liter- und 2,0-Liter-Motoren. Betroffen sind 2,46 Mio. Kfz in Deutschland. In der EU sind insgesamt 8,49 Mio. Kfz betroffen.

- b) Manipulationen an den Abgasnachbehandlungssystemen bei Dieselfahrzeugen mit dem neuen Motorkonzept der Baureihe EA 288 (Euro 6):

Vorwürfe, die aktuell laufende Produktion der Fahrzeuge mit Motoren der Baureihe EA 288 (Euro 6) seien ebenfalls von Abgasmanipulationen betroffen, haben sich auf Grund von Nachmessungen durch unabhängige Gutachter als unbegründet erwiesen.

- c) Unregelmäßigkeiten bei der CO₂-Wert Ermittlung:

Laut VW-Informationen in mehreren Sitzungen der Untersuchungskommission im November 2015 treffen bei weiteren Fahrzeugen die in den Fahrzeugpapieren eingetragenen CO₂-Werte bzw. Kraftstoffverbrauchsangaben möglicherweise nicht zu. Als Ursache dafür wurden Unregelmäßigkeiten bei den diesbezüglichen Messungen im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens und damit auch in den dazu eingereichten Unterlagen genannt. Betroffen seien – so die VW-Schätzungen – vsl. etwa 662.000 Fahrzeuge des Konzerns in Europa ab dem Modelljahr 2012, davon knapp 189.000 in Deutschland. Insgesamt seien vsl. auch ca. 98.000 Fahrzeuge mit Ottomotor in Europa betroffen. Die tatsächlichen Verbrauchs- und CO₂-Werte bei den betroffenen Kfz 7 – 9 % könnten oberhalb der maximal erlaubten Toleranz liegen. VW hat die Aufgabe übernommen, die Zahl der betroffenen Fahrzeuge noch zu ermitteln. Sie schwankt nach den Angaben von VW in den Sitzungen für das Modelljahr 2016 zwischen 430.000 Fahrzeugen (Stand 17.11.2015) und 252.000 (Stand 18.11.2015). Die Modelljahre 2012 bis 2015 werden mit 540.000 möglicherweise betroffenen Fahrzeugen beziffert. Diese Zahlen wurden auch teilweise öffentlich von VW kommuniziert. Inzwischen hat VW mitgeteilt, dass die genannten Zahlen sich nicht bestätigt haben. Nach umfassenden internen Prüfungen und Messkontrollen sei vielmehr nun klar, dass fast alle zunächst als korrekturbedürftig eingestuften Modellvarianten doch den ursprünglich festgestellten CO₂-Werten entsprechen. Von möglichen Abweichungen seien nur 9 Modellvarianten betroffen, wobei diese im Mittel nur wenige Gramm CO₂ betragen würden, was einer Erhöhung des Zyklusverbrauchs im NEFZ von etwa 0,1 bis 0,2 Liter auf 100 Kilometer entspräche.

- d) Bei einigen Fahrzeugen aus diesem Segment gibt es laut VW aber außerdem ein Softwareproblem, das dazu führt, dass die Rekuperation (Bremsenergierückgewinnung) deaktiviert ist. Bei welchem Anteil der Fahrzeuge speziell dies der Fall ist, ist noch nicht geklärt worden.

e) Aufwärmmodus für Abgasanlagen in 3,0 Liter Diesel Motoren in den USA

Für die von der US-Umweltbehörde EPA am 02.11.2015 festgestellten Abschalteneinrichtungen in VW-, Audi- und Porsche-Fahrzeugen mit 3,0-Liter-Motoren wurde dem Verdacht nachgegangen, dass sich unzulässige Einrichtungen auch in den auf dem europäischen Markt angebotenen Fahrzeugen befinden. Es wurde jedoch festgestellt, dass es sich hierbei um eine spezielle Problematik des amerikanischen Rechts handelt. Im europäischen Recht besteht insoweit kein gesondertes Zertifizierungserfordernis, sodass das Vorhandensein des Systems auch keinen Verstoß darstellt. Die Aufwärmstrategie ist nicht zu beanstanden, wenn sie keinen negativen Einfluss auf die Emissionen hat und die Grenzwerte erfüllt sind. Dies hat sich bei ersten Nachprüfungen durch das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) bei Fahrzeugtypen für den europäischen Markt bestätigt. Die Untersuchungen sind jedoch noch nicht abgeschlossen.

3. Maßnahmen und aktueller Stand zu den Untersuchungsgegenständen

a) Tests des KBA

Parallel zur Untersuchungskommission hat das KBA bereits ab 21.09.2015 im Rahmen seiner Aufgaben und Zuständigkeiten im Typgenehmigungsverfahren Untersuchungen aufgenommen, um die von VW eingeräumten Manipulationen an Fahrzeugen mit Motoren der Baureihe EA 189 detailliert technisch aufzuarbeiten.

Bis 09.12.2015 hat das KBA Untersuchungen von 59 Dieselfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) deutscher und ausländischer Hersteller in Auftrag gegeben. Bis 09.12.2015 lagen Prüfergebnisse (Rohdaten) zu 44 Fahrzeugen vor (siehe Anlage). Die Bewertungen der Rohdaten der Messergebnisse, die bislang noch nicht zu allen bereits durchgeführten Tests vorliegen, bedürfen noch der abschließenden Beurteilung.

Das KBA hat die Erkenntnisse der US-EPA in die eigenen Untersuchungen einbezogen. Hinsichtlich der von VW dargestellten falschen CO₂-Wert-Angaben hat das KBA im Rahmen seiner Zuständigkeit als Typgenehmigungsbehörde umgehend nach Bekanntwerden mit der Überprüfung des Sachverhalts und der notwendigen rechtlichen Konsequenzen begonnen. Das KBA hat mit Bescheid vom 05.11.2015 die Neuermittlung der Typprüfwerte der betroffenen Fahrzeugtypen unter seiner Aufsicht angeordnet. Die neuen Mitteilungen von VW über die nur geringe Betroffenheit bestimmter Fahrzeugtypen ändern an dieser Anordnung nichts. Neben den zwingend notwendigen erneuten Messungen auf einem Rollenprüfstand in einem unabhängigen Messlabor ist zzt. zusätzlich die Überprüfung der

Fahrwiderstandskurve für den Prüfstandversuch über einen erneuten Ausrollversuch vorgesehen. Diese weitergehende Überprüfung wird allerdings aus Witterungsgründen vermutlich erst zeitlich nachgelagert erfolgen können. Des Weiteren werden die Verfahren zur Typprüfwerteermittlung bei VW und dem beteiligten Technischen Dienst überprüft und die Werte der aktuellen Produktion nachkontrolliert.

b) Bescheid des KBA zu den Manipulationen an den Abgasnachbehandlungssystemen

Aufgrund des von Volkswagen eingeräumten und auch vom KBA festgestellten Verstoßes der Euro 5 Fahrzeuge (Motor der Baureihe EA 189) gegen die bestehenden Regelungen wurde Volkswagen vom KBA mit Fristsetzung zum 07.10.2015 aufgefordert, einen verbindlichen Maßnahmen- und Zeitplan vorzulegen, um schnellstmöglich sicher zu stellen, dass eine Konformität der Fahrzeuge mit diesen Vorschriften wieder hergestellt wird. Weiterhin musste VW alle weiteren technischen Details zu den installierten Softwareprogrammen mitteilen.

Dieser Aufforderung kam VW fristgerecht nach. Auf Basis der von VW dargestellten Abgasnachbehandlungsstrategie und der Manipulationen an der abgasrelevanten Software der Fahrzeuge mit den Motoren der Baureihe EA 189 und den Erkenntnissen aus den unabhängigen Abgasmessungen an den betroffenen Fahrzeugen kam das KBA zu dem Ergebnis, dass die Manipulation der Software als unzulässige Abschalteneinrichtung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 einzustufen ist.

Das KBA hat am 15.10.2015 einen Bescheid aufgrund von § 25 Absatz 2 der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung erlassen. Diese Rechtsgrundlage sieht vor, dass das KBA zur Beseitigung aufgetretener Mängel und zur Gewährleistung der Vorschriftsmäßigkeit auch für bereits im Verkehr befindliche Fahrzeuge nachträglich Nebenbestimmungen zur Typgenehmigung anordnen kann. Dieser Bescheid verpflichtet VW, die betreffenden Fahrzeuge mit Motoren der Baureihe EA 189 in die Werkstätten zu rufen, um die Vorschriftsmäßigkeit herzustellen.

Der Bescheid im Einzelnen:

- stellt hinsichtlich der rechtlichen Würdigung des Sachverhaltes verbindlich fest, dass es sich bei den von VW in die betroffenen Diesel-Kfz eingebauten Softwareprogrammen um unzulässige Abschalteneinrichtungen nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 715/2007 handelt,
- erlegt VW auf, die unzulässige Abschalteneinrichtung bei allen betroffenen Fahrzeugen zu entfernen und geeignete Maßnahmen zur Herstellung der Vorschriftsmäßigkeit insbe-

- sondere hinsichtlich der Emissionen des genehmigten Systems zu ergreifen und dies durch entsprechende Nachweise zu belegen,
- o erlegt VW außerdem auf, den von VW am 07.10.2015 vorgelegten Zeit- und Maßnahmenplan einzuhalten und über den Erfolg der Rückrufaktionen dem KBA regelmäßig zu berichten.

Die von VW vorgestellten technischen Lösungen zur Herstellung der Vorschriftsmäßigkeit der Fahrzeuge wurden von der Untersuchungskommission grds. als geeignet akzeptiert, die genaue Bewertung erfolgte durch das KBA im Rahmen der Abarbeitung seines Bescheides. Sonstige Auswirkungen, die sich durch die technischen Änderungen möglicherweise z. B. für den Kraftstoffverbrauch ergeben, werden durch das KBA im weiteren Verfahren ermittelt und gewürdigt werden.

c) Rückrufaktionen:

Die Durchführung der Rückrufaktionen, mit denen gewährleistet werden soll, dass die unzulässigen Abschaltvorrichtungen aus den Fahrzeugen entfernt werden, hat VW ab Anfang 2016, beginnend mit den Fahrzeugen mit dem 2,0-Liter Motor, zugesagt. Die Einleitung und der Fortgang werden vom KBA überwacht werden, indem erfolgte Maßnahmen für jedes Fahrzeug über den Hersteller bis zur vollzähligen Umsetzung zurückgemeldet werden und ausstehende Fahrzeuge behördlich nachverfolgt werden.

d) Zulassung zum Straßenverkehr

Die im Bescheid des KBA nachträglich angeordnete Nebenbestimmungen zur Typgenehmigung haben zur Folge, dass nicht umgerüstete Neufahrzeuge von VW, die eine unzulässige Abschaltvorrichtung im zuvor genannten Sinne enthalten, nicht mehr der erteilten EG-Typgenehmigung entsprechen. Damit ist solchen Neufahrzeugen im Einklang mit der EG-Typgenehmigungsrichtlinie die Zulassung zum Straßenverkehr zu verweigern. Das BMVI hat die obersten für das Zulassungsrecht zuständigen Landesbehörden in Deutschland mit Schreiben vom 20.11.2015 hierüber informiert. Solche Fahrzeuge können erst dann erstmals zugelassen werden, wenn im Rahmen der Rückrufaktion von Volkswagen die Abschaltvorrichtung ausgebaut worden ist. Entsprechendes gilt seit dem 03.12.2015 auch für betroffene Neufahrzeuge der Marken Seat und Skoda, nachdem die zuständigen britischen und spanischen Typgenehmigungsbehörden jeweils die Nichtkonformität solcher Abschaltvorrichtungen gegenüber dem KBA mitgeteilt haben.

Dagegen besteht für Fahrzeuge, die bereits zugelassen gewesen sind – sei es in Deutschland oder im EU-Ausland – kein Zulassungshindernis. Für solche Fahrzeuge wird auch keine Rechtsgrundlage für ein Verkaufsverbot gesehen.

e) Zum Schutz der Kunden

Die Untersuchungskommission hat gegenüber VW darauf gedrungen, die Kunden europaweit bei allen vorgenannten Themenbereichen schadlos zu stellen und umfassend zu beraten:

- Speziell zu Dieselfahrzeugen mit dem Motor der Baureihe EA 189 (NO_x-Problematik)
 - hat VW umgehend eine Web-Seite eingerichtet, mit der VW-Kunden anhand der Fahrzeugidentifikationsnummer überprüfen können, ob ihr Fahrzeug betroffen ist,
 - wurde VW seitens der Untersuchungskommission nahegelegt, auf die Einrede der Verjährung im Hinblick auf die von Manipulationen betroffenen Fahrzeuge zu verzichten; eine entsprechende Formulierung befindet sich in der konzerninternen Abstimmung,
 - wurde VW aufgefordert, eine Kundenbetreuung zur Wahrnehmung der berechtigten Interessen der Kunden einzurichten (dies ist erfolgt).

f) Fehlerhafte CO₂-Wert Ermittlung:

Erst in Abhängigkeit vom Ergebnis der Messungen, die aufgrund des genannten Bescheides des KBA vom 05.11.2015 durchgeführt werden, kann über die Notwendigkeit von Maßnahmen entschieden werden, u. a. dazu wie die Zusagen zur Schadlosstellung der Kunden erreicht werden soll (Übernahme der ggf. entstehenden Differenz der Kfz-Steuer und der Kosten für die Umstellung von Registern und Papieren).

4. Aktivitäten auf internationaler Ebene

a) Gespräch mit den USA

Sofort nach Bekanntwerden der Vorwürfe der US-Behörden gegen Volkswagen initiierte die Untersuchungskommission einen Informationsaustausch mit der amerikanischen Umweltbehörde (US-EPA). Am 24.09.2015 fand eine Telefonkonferenz der Untersuchungskommission mit der US-EPA statt.

b) Europa

Das BMVI hatte mit Schreiben vom 29.09. und 15.10.2015 die europäischen Verkehrsmi-
nister über den aktuellen Sachstand unterrichtet. Darüber hinaus hat Deutschland regelmä-
ßig die entsprechenden europäischen Gremien auf allen Ebenen sowie die Europäische
Kommission und die Mitgliedstaaten informiert. Mit Schreiben vom 14.10.2015 an alle
Ministerinnen und Minister des Wettbewerbs-, Verkehrs- und Umweltrates hat Kommissa-
rin Bienkowska die aktuellen Aktivitäten der Europäischen Kommission dargestellt. Die
Kommission koordiniert einen Informationsaustausch im Technischen Ausschuss für
Kraftfahrzeuge (TCMV) und in der gemeinsamen Expertengruppe der europäischen Typ-
genehmigungsbehörden (TAAEG). Darüber hinaus hat sie eine elektronische Plattform für
den Informations- und Datenaustausch eingerichtet. Deutschland wird sich aktiv an den
Arbeiten der gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission (JRC - Joint Research Cen-
ter) zur Entwicklung eines Testverfahrens beteiligen, mit dem Manipulationen inklusive
der Verwendung von unzulässigen Abschaltseinrichtungen aufgedeckt werden können. Zu
Beginn der Arbeiten haben die Mitgliedstaaten, die Nachprüfungen durchführen, über ihre
angewendeten Testmethoden informiert. Das KBA hat bereits in den Sitzungen des TCMV
und der TAAEG über seine Aktivitäten berichtet. Darüber hinaus arbeitet die Kommission
an einer Anpassung der Vorschriften zu Abschaltseinrichtungen und Emissionsstrategien.
Ein erster Vorschlag ist bereits im 2. Verordnungspaket zur Kontrolle der Realemissionen
von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen (RDE) enthalten. Außerdem wird die Kommission
Schlussfolgerungen aus dem „VW-Fall“ bei der laufenden Überarbeitung der Typgeneh-
migungsvorschriften berücksichtigen (Revision der Rahmenrichtlinie 2007/46/EG).

5. Schlussfolgerungen

Das BMVI wird sich für neue, schärfere und eindeutige Regelungen einsetzen:

– auf europäischer Ebene:
○ Offenlegung der Software gegenüber der Typgenehmigungsbehörde.
○ Die Typgenehmigungsregelungen für Pkw müssen klarer und präziser gefasst werden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, dies über eine unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltende europäische Verordnung und nicht mehr über Richtlinien zu erreichen, die unterschiedlich umgesetzt werden, wird unterstützt.
○ Es ist erforderlich, die Vorschriften in den europäischen Regelungen so genau zu formulieren, dass sie auch ohne weiteres angewandt und überwacht werden können (z. B.: Was ist eine Abschaltanlage und unter welchen konkreten Bedingungen ist sie ausnahmsweise erlaubt?).
○ Die Qualität und Robustheit der europäischen Typgenehmigungsvorschriften für Kraftfahrzeuge muss im Dialog mit der Europäischen Kommission verbessert werden durch die Einführung von klaren Zuständigkeiten und Verfahren. Für die Einführung neuer schärferer Umwelt- oder Sicherheitsstandards muss für die Hersteller künftig ein klares Datum festgelegt werden, von dem an sie nach den neuen Regeln produzieren müssen. Komplizierte Vorschriften über auslaufende Serien oder später ungültig werdende Dokumente sollten nicht mehr weitergeführt werden.
○ Das europäische Recht sollte dahingehend angepasst werden, dass Technische Dienste grundsätzlich Prüfungen auf eigenen Prüfanlagen durchführen müssen. Hierbei bedarf es einer Übergangsregelung, das jährlich in Deutschland rd. 20.000 Typgenehmigungsverfahren laufen.
○ Es muss einen einheitlichen europäischen Standard für die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften auf dem Fahrzeugmarkt geben. Dies betrifft Produktüberprüfungen sowohl bei der Produktion und der Vermarktung, als auch im realen Verkehr. Die Nachprüfung der Verbrauchs- und CO ₂ -Werte muss – wie bereits für die Überprüfung der NOx-Werte geregelt – zukünftig in den europäischen Vorschriften für die Konformitätsprüfung im Betrieb befindlicher Fahrzeuge eingeführt werden.

○ Neuer Behörden auf EU-Ebene bedarf es indessen nicht. Es muss geprüft werden, ob es für die Nachprüfungen eine Zuständigkeit einer anderen Behörde als der der Typgenehmigungsbehörde geben sollte.
○ Die Wettbewerbssituation zwischen den Technischen Diensten und den Typgenehmigungsbehörden muss im Sinne eines qualitativ hochwertigen und sicheren Typgenehmigungsverfahrens entschärft werden.
○ Rotation der Technischen Prüfdienste bei den Herstellern.
– auf nationaler Ebene:
○ Im Vorgriff auf die Änderung der europäischen Vorschrift sollen in Deutschland die Technischen Dienste zeitnah Prüfungen auf eigenen Prüfanlagen durchführen müssen.
○ Das KBA wird die Nachprüfungen der Abgasemissionen nach Erteilung der Typgenehmigungen nicht mehr allein einem Technischen Dienst überlassen, sondern sie daneben selbst stichprobenartig durchführen. Das KBA wird dazu regelmäßig Fahrzeuge aus dem Markt entnehmen und auf Vorschriftsmäßigkeit kontrollieren.
○ Das KBA wird stichprobenartig Nachkontrollen bei Fahrzeugen durchführen, für die andere Behörden die Typgenehmigung erteilt haben.
○ Das KBA wird einen eigenen Prüfstand einrichten, auf dem die eigenen Nachprüfungen der Abgasemissionen im Sinne von Stichproben durchgeführt werden können.
○ Ein effektives Verwaltungsverfahren wird erstellt, mit dem auf Zuwiderhandlungen schnell und wirksam reagiert werden kann. Diese grundsätzlichen Vorgaben sollten dazu europäisch harmonisiert werden, weil hier für Fälle der Gefahrenabwehr bereits geeignete Verfahren existieren, die in unterschiedlichsten Sachbereichen vom Atom- bis zum Medizinprodukterecht angewandt werden.
○ Für die Gefahrenabwehr muss die Ahndungskompetenz konzentriert werden, die heute auf viele Behörden in den Bundesländern verteilt ist.
○ Die Sanktionsregelungen müssen im nationalen Recht verschärft werden. Es muss möglich sein, Sanktionen nicht nur vorsätzlich handelnden Mitarbeitern der Unternehmen, sondern auch den Unternehmen selbst aufzuerlegen. Außerdem sollten Sanktionen auch schon für fahrlässiges Handeln ange-

- 10 -

droht werden, bei dem zwar keine Fälschungsabsicht besteht, aber die nötige Sorgfalt bei der Erstellung der Typgenehmigungsunterlagen außer Acht gelassen wird.