

Die Lehren aus dem Abgasskandal – was geschehen muss, um die Folgen zu mindern und Umwelt und Gesundheit zu schützen

Stand: 24.07.2016

Die Geschehnisse rund um den bezeichnenderweise durch eine amerikanische Behörde ins Rollen gebrachte Diesel-Abgasskandal zeigen eine Reihe von Missständen auf, die nun restlos aufgedeckt und schnellstens abgestellt werden müssen. Die Ergebnisse der offiziellen, von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen, Untersuchungen an Dieselfahrzeugen zeigen ganz klar, dass es sich bei dem Abgasskandal mitnichten um ein VW-Problem handelt, sondern dass nahezu alle Diesel-Pkw der Abgasstufen Euro-5 und -6 betroffen sind. Die Hersteller haben systematisch Fahrzeuge so hergestellt, dass sie Grenzwerte zwar auf Prüfständen im Labor einhalten, sie in der Realität auf der Straße allerdings um ein Vielfaches überschritten werden. Weite Teile der Politik haben diese Vorgehensweise gedeckt, zum vermeintlichen Wohl der Automobilindustrie und zum Schaden von Bürgerinnen und Bürgern, von Fauna und Flora. Grund war und ist die große Nähe der Politik zur Automobilwirtschaft und die Illusion Treibhausgasemissionen im Pkw-Bereich ohne grundlegende Veränderung der Antriebe oder Verhaltensänderung reduzieren zu können. Der Diesel schien dafür die Lösung zu sein, vereint er doch vermeintliche niedrige CO₂-Emissionen mit guten Beschleunigungswerten. Mit dem Diesel konnten gerade die deutschen Autohersteller ihre immer größeren und schwereren Modelle klimafreundlich erscheinen lassen. Sie setzten deshalb voll auf den Diesel. Die Politik privilegierte den Diesel mit weniger ambitionierten Schadstoffgrenzwerten und einem in Deutschland rund 18 Cent niedrigeren Steuersatz auf Dieselmotorkraftstoff im Vergleich zu Benzin.

Die wichtigsten Versäumnisse, die zum Abgasskandal bei den Stickstoffoxiden geführt haben, werden im Folgenden benannt und Lösungen erläutert. Dazu gehörten die Einhaltung der Grenzwerte real auf der Straße, am Auspuff von einer unabhängigen Behörde effektiv kontrolliert und die Beendigung des Dieselsonderwegs durch Abschaffung der Dieselsubventionen.

1. Reform der EU-Typzulassung

Damit ein Fahrzeug in Europa verkauft werden darf, benötigt jedes einzelne Fahrzeugmodell mit jeder erhältlichen Motorisierung eine Typzulassung. Ein wichtiger Bestandteil dieser

Typzulassungen ist dabei das Abgasverhalten der Fahrzeuge und die Einhaltung bestimmter Schadstoffhöchstmengen, die Euronormen setzen dafür den Rahmen. Für den Luftschadstoff Stickstoffoxide(NOx) bedeutet das für Dieselfahrzeuge bei Euro-5 eine Höchstmenge von 180 mg/km und bei Euro-6-Fahrzeugen von 80 mg/km, Benziner hingegen dürfen nur 60 mg/km ausstoßen. Messungen zur Ermittlung der offiziellen Schadstoff- und Verbrauchswerte erfolgen durch die Autohersteller auf firmeneigenen Prüfständen, einzig eine anerkannte Prüforganisation muss zugegen sein. Die so ermittelten Werte werden dann direkt an eine für die Typzulassung zuständige Behörde innerhalb der EU gemeldet, wobei es den Herstellern überlassen bleibt in welchem EU-Mitgliedsstaat sie die Typzulassung beantragen. Über die Jahre hat sich zwischen den Prüforganisationen und den Autoherstellern ein enges Beziehungsgeflecht entwickelt, das auch finanziellen Abhängigkeiten einschließt. An der Unabhängigkeit der Aufsicht durch diese Prüfinstitutionen muss also gezweifelt werden. Eine Nachprüfung der Herstellerangaben durch unabhängige staatliche Organe erfolgt hingegen nicht.

Alle offiziellen Werte basieren auf Labormessungen, die auf Grundlage teils veralteter, teils schon immer unrealistischer Vorgaben ermittelt werden. Fahrzeuge werden unter immer gleichen Bedingungen getestet, und die Autohersteller haben ihre Fahrzeuge auf genau diese Testumstände hin optimiert. Welche Menge an Schadstoffen ein Fahrzeug in der Realität ausstößt und welche Menge Treibstoff auf der Straße verbraucht werden, ist nicht Bestandteil des Typzulassungsverfahrens und spielt somit keine Rolle für die Zulassung der Fahrzeuge, die Werbung, die Kundeninformationen oder die Kfz-Steuererhebung.

Deshalb fordern BUND und andere Umweltverbände eine schnelle Reform der Typzulassung. Messungen müssen auf der Straße unter realistischen Bedingungen stattfinden und natürlich müssen sie zukünftig von offiziellen Behörden überprüft werden.¹

2. Kraftfahrtbundesamt als Kontrollbehörde ablösen

Eine staatliche Kontrolle der Herstellerangaben über Verbrauch und Schadstoffausstoß findet nicht statt. Das zuständige Kraftfahrtbundesamt(KBA) hätte für eine solche Überprüfung auch weder das Personal noch die technische Ausstattung. Es muss sich aktuell auf die Werte der Hersteller verlassen und übernimmt diese ungeprüft für die Ermittlung beispielsweise der Kfz-Steuer. Auch ob Fahrzeuge die Anforderungen der gültigen Abgasstufe einhalten, überprüft das dem Verkehrsministerium unterstellte KBA nicht, obwohl diese Anforderungen entscheidend dafür sind, dass das entsprechende Modell überhaupt auf unseren Straßen fahren darf.

Weder das KBA als das zuständige Verkehrsministerium gingen den Hinweisen zu erhöhten Schadstoffausstößen, die schon Monate vor dem Bekanntwerden des Abgasskandals bekannt waren, nach. Sie wurden zwar zur Kenntnis genommen, Konsequenzen für die Autohersteller bleiben allerdings aus. Das wurde zusätzlich begünstigt, da die Schaffung eines starkes

1

Instrument der staatlichen Sanktionierung schlichtweg nicht geschehen war. Die EU-Verordnung 715/2007 stellt klar, dass die jeweiligen Mitgliedsstaaten bis zum Januar 2009 wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Strafen beschließen sollten, die eine Zuwiderhandlung gegen die Verordnung unterbinden sollten. In der Verordnung wird unter anderem das Verbot von Abschaltvorrichtungen geregelt. Den Einsatz einer solchen Technik hat VW bei bislang rund 2,5 Millionen Fahrzeugen allein in Deutschland zugegeben. Dadurch dass die EU-Verordnung nicht umgesetzt worden ist, ist heute eine staatliche Sanktionierung rechtlich sehr schwierig. Während in den USA die öffentliche Hand nun mehrere Milliarden Dollar Strafen für die Verbesserung moderner und lokal emissionsfreier Mobilität einsetzen kann, geht der hiesige Fiskus leer aus.

Doch KBA und Verkehrsministerium spielten und spielen auch nach Bekanntwerden des Abgasskandals eine eher unrühmliche Rolle. Nachmessungen verdächtiger Fahrzeuge finden nur sehr zögerlich statt und Ergebnisse werden zurückgehalten. Statt Vergehen gegen Zulassungsbestimmungen öffentlich zu machen, wird hinter verschlossenen Türen mit den Verursachern verhandelt. Offizielle Untersuchungen, wie sie beispielsweise die Untersuchungskommission "Volkswagen" vorgelegt hat, werden zum Nachteil von Kunden und Umwelt falsch interpretiert. So ist es nach der Auffassung von Kraftfahrtbundesamt völlig in Ordnung, dass modernste Euro-6-Dieselfahrzeuge im Realbetrieb auf der Straße das 10-fache an Schadstoffen ausstoßen, wenn die Hersteller als Argument für diese hohen Werte Bedürfnisse für den Motorschutz angeben; eine Lücke in der genannten Verordnung, die jetzt für alle überhöhten Stickoxidemissionen herhalten muss. Dass bei einigen Fahrzeugen der Betriebszustand 'Motorschutz' die Regel und nicht die Ausnahme ist, sehen übrigens nicht nur Umwelt- und Verbraucherschützer kritisch; auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages erachtet diese gängige Praxis als illegal.

Eine weiterer Punkt, der für eine Neuregelung der Zuständigkeiten im Abgasskandal spricht, ist der Umgang mit der offiziellen Rückrufaktion des Kraftfahrtbundesamtes für die 2,5 Millionen von eindeutig illegaler Softwaremanipulation betroffenen Euro-5-Fahrzeugen des Volkswagen Konzerns. Während es in den USA nicht möglich ist, die Fahrzeuge so nachzubessern, dass die dort gültigen Grenzwerte eingehalten werden, begnügen sich die deutschen Behörden mit einem Softwareupdate und bei einigen Modellen einem zusätzlichen 2€-Bauteil. Die Folge: Eine merkliche Minderung der erhöhten Stickoxidemissionen findet bei den nachgebesserten Modellen nicht statt, einzig die eindeutig illegale Software wird durch eine von KBA und Verkehrsministerium tolerierte ersetzt. Die Autos bleiben dreckig und verpesten weiterhin „legalisiert“ die Luft.

Deshalb fordert der BUND das Kraftfahrtbundesamt und das Verkehrsministerium vom Auftrag der Aufklärung des Abgasskandals und der Überprüfung aller Herstellerangaben zu Schadstoffemissionen und Kraftstoffverbrauch zu entbinden. Es scheint notwendig, dass sich ähnlich wie in den USA eine unabhängige Behörde wie beispielsweise das Umweltbundesamt (UBA) der Überprüfungen annimmt. Grundlage dafür ist natürlich eine entsprechende finanzielle und technische Ausstattung. Alle dann gewonnen Ergebnisse müssen der Öffentlichkeit unmittelbar und kostenlos zugänglich gemacht werden.

3. Reform der Abgasuntersuchung

Ein weiterer Grund dafür, dass die Luft in unseren Städten so schlecht ist und dass die EU-Kommission bereits mehrere Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eröffnet hat, ist ein nicht funktionierendes System der Abgaskontrolle bereits in der Nutzung befindlicher Fahrzeuge.

In Deutschland muss jedes Fahrzeug regelmäßig zur Hauptuntersuchung und der seit 2010 integrierten Abgasuntersuchung (AU). Sinn der AU war es und sollte es eigentlich noch immer sein, die Funktionstüchtigkeit aller Bauteile zu überprüfen, die Einfluss auf die Abgasreinigung nehmen. Halten die Fahrzeuge alle Vorgaben ein, kann davon ausgegangen werden, dass die Bauteile funktionstüchtig sind. Sind die Werte allerdings überhöht, muss man annehmen, dass nicht alle Bauteile fehlerfrei arbeiten. Das Fahrzeug dürfte in diesem Fall die AU nicht bestehen und somit die Prüfplakette erst nach Behebung der Fehler erhalten.

Gängige Praxis ist es aber, bei aktuellen Fahrzeugen auf eine Endrohrmessung zu verzichten. Die Prüfer schauen also nichtmehr was 'hinten rauskommt' sondern verlassen sich nur noch auf die Fahrzeugelektronik. Dabei werden Daten über die OBD-Schnittstelle (On Board Diagnostik) ausgelesen, auf deren Richtigkeit sich die Prüfer verlassen müssen. Manipulationen an oder gar der Ausbau von Teilen der Abgasnachbehandlungssysteme können in der Regel nicht nachvollzogen werden.

Wenn die AU darauf ausgelegt wäre, die Funktionstüchtigkeit sämtlicher Bauteile zu überprüfen, die auf das Abgasverhalten der Fahrzeuge Einfluss haben, hätte der Abgasskandal bereits früher auffallen müssen. Stattdessen ist die sie ein Muster ohne Wert, das den Kunden das Gefühl gibt, das Abgasverhalten ihrer Fahrzeuge sei ausreichend. Die Kunden zahlen für die AU rund 30 Euro, erhalten die Plakette und können sich doch nicht sicher sein, ob die Bauteile zu Abgasreinigung einwandfrei funktionieren.

Der BUND fordert deshalb eine Reform der Abgasuntersuchung, die per Endrohrmessung direkt am Auspuff gewährleistet, dass nur Fahrzeuge weiter im Straßenverkehr eingesetzt werden dürfen, deren Abgasnachbehandlungssystem einwandfrei funktioniert.

4. Umweltschädliche Subventionierung beenden

Der Diesel hat die Hoffnungen in die CO₂-Reduzierung des Kfz-Verkehrs in Deutschland nicht erfüllt. Durch den so genannten Rebound-Effekt, also immer größere, schwerere und leistungsstärkere Fahrzeuge, die auch noch immer weitere Strecken fahren, konnten Verbrauch und CO₂-Emissionen lediglich auf dem Papier reduziert werden. Zahlen des statistischen Bundesamtes belegen, dass der offizielle Durchschnittsverbrauch zwischen 2005 und 2013 bei

Diesel um nur 0,3% gesenkt wurde, beim Benziner jedoch um 6,2%. Als Hauptgrund sieht das Statistische Bundesamt die beim Diesel deutlich stärker gestiegenen Motorleistung.²

Neben den nicht erfüllten Hoffnungen hat der Diesel auch dafür gesorgt, dass sich die Luftqualität in den Städten nicht in dem Maß verbessert hat, wie es möglich und aus Gesundheitsgründen nötig gewesen wäre. Das Problem mit Feinstaub/Dieselpartikeln beschäftigt Öffentlichkeit und Politik bereits seit vielen Jahren. Gerade im Bereich der besonders gefährlichen, kleinen Teilchen konnte gute Erfolge verzeichnet werden und der motorisierte Straßenverkehr ist mittlerweile als Hauptverursacher abgelöst.

Im Aktionismus der vermeintlichen CO₂-Einsparung und des sehr schleppend verlaufenden Kampfes gegen Feinstaub/Dieselpartikeln wurde von der Politik ein weiteres Problem sträflich vernachlässigt, dass erst durch den Abgasskandal allmählich in das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit gelangt, die Stickstoffoxide. Diese sind stark gesundheitsschädlich und schädigen zudem Fauna und Flora. Als Hauptverursacher benennt das Umweltbundesamt den dieselpartikelbetriebenen, motorisierten Straßenverkehr.³

Deshalb fordert der BUND, alle für Mensch und Umwelt schädlichen Subventionierungen zur Förderung des Diesels umgehend einzustellen. Maßgeblicher Teil dieser Subventionierung ist mit jährlich über 8 Milliarden die steuerliche Besserstellung des Dieselpartikelkraftstoffs bei der Energiebesteuerung. Dieses Geld ist beispielsweise zur Verbesserung eines emissionsarmen ÖPNV und zur Förderung von Fuß- und Radverkehr deutlich besser investiert.

5. NO_x-Emissionen mindern

Das Verhalten von Herstellern und Politik und die daraus resultierende Nichteinhaltung der gesetzlichen Stickstoffdioxid-Grenzwerte im Realbetrieb hat besonders für die Städte weitreichende Folgen. Eine dauerhafte Überschreitung der seit 1999 festgelegten und seit 2010 einzuhaltenden Grenzwerte kann mit Blick auf die Gesundheit der Menschen nicht weiter hingenommen werden. Der gesetzliche Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) liegt bei 40 µg/m³. Dieser Wert wird nach Zahlen des UBA an rund 60% der verkehrsnahen Messstationen in Deutschland überschritten⁴. Trauriger Spitzenreiter in 2015 ist die Messstation Stuttgart 'Am Neckartor' mit 87 µg/m³.

Die Städte befinden sich aktuell in einem Dilemma, haben sie sich doch darauf verlassen, dass die neuen Dieselfahrzeuge ihre gesetzlichen Grenzwerte auch im Realbetrieb, also auch im städtischen Verkehr einhalten. In nahezu jedem Luftreinhalteplan wird darauf verwiesen, dass die Stickstoffdioxid-Probleme nach Durchdringung der in den Städten fahrenden Fahrzeugflotte

²

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/06/PD15_213_85pdf.pdf;jsessionid=1EEB3F40E7BA1188F758464AC5902D1A.cae1?_blob=publicationFile

³ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/pdfs/faq_nox.pdf

⁴ <https://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/luftqualitaet-2015-stickstoffdioxid-belastung>

mit Euro-6-Fahrzeugen gelöst seien. Wenn aber fabrikneue Dieselfahrzeuge im Realbetrieb ihren gesetzlichen Grenzwert 10fach überschreiten, werden zusätzliche Maßnahmen unumgänglich sein. Und so müssen nun auch alle Luftreinhaltepläne nachgebessert werden und wirksame Maßnahmen enthalten.

Ein Ausbau vor allem des schienengebundenen, elektrifizierten ÖPNV ist nötig, ebenso wie emissionsarme Fahrzeuge im nichtelektrifizierten, öffentlichen Verkehr. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Minderung des motorisierten Individualverkehrs unumgänglich und auch Fahrverbote werden sich nicht vermeiden lassen. Eine Reduktion des Autoverkehrs in den Städten hat einen Mehrfachnutzen, da sie nicht nur Feinstaub/Dieselfuß und NOx mindert, sondern gleichzeitig Lärm reduzieren und Straßenraum für andere verkehrliche und nichtverkehrliche Nutzungen freimacht.

Aktuell hätten die Städte einzig die Möglichkeit flächendeckende Fahrverbote zu verhängen, unabhängig von den tatsächlichen vom Fahrzeug verursachten Emissionen. Um den Städten ein Instrument an die Hand zu geben, die besonders hoch emittierenden Fahrzeuge gezielt aus den hochbelasteten Gebieten herauszuhalten, plädiert der BUND für die Fortschreibung der Umweltzonenregelung mit einer Blauen Plakette⁵.

Der BUND fordert deshalb alles dafür zu tun, die Belastung durch den dieselbetriebenen Verkehr so gering wie möglich zu halten. Grenzwerte müssen zum Schutz von Mensch und Umwelt unbedingt eingehalten werden und die Automobilindustrie darf als Verursacher der Misere nicht aus der Verantwortung entlassen werden.

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
Verkehrsreferat
Jens Hilgenberg
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
jens.hilgenberg@bund.net
030/27586-467

⁵ www.bund.net/pdf/blaue_plakette