



Ausarbeitung

Prüfkompetenzen des Kraftfahrt-Bundesamts im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugemissionen

Prüfkompetenzen des Kraftfahrt-Bundesamts im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugemissionen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 095/16
Abschluss der Arbeit: 7. November 2016
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Der NEFZ und das Typgenehmigungsverfahren für Kraftfahrzeuge	5
2.1.	Regelungen zur Betriebserlaubnis für KfZ von 2008 bis zum 29. April 2009	6
2.1.1.	Bedeutung der Typgenehmigung	6
2.1.2.	Voraussetzungen für die Erteilung der EG-Typgenehmigung für KfZ	7
2.2.	Regelungen zur Betriebserlaubnis für KfZ seit dem 29. April 2009	8
2.3.	Fazit	10
3.	Weitere Kompetenzen des KBA	11

1. Einleitung

Am 22. April 2016 veröffentlichte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) den Bericht der **Untersuchungskommission „Volkswagen“**.¹ Den Hintergrund bilden die im September 2015 bekanntgewordenen, von der US-amerikanischen Umweltbehörde Environmental Protection Agency (EPA) erhobenen Vorwürfe gegen Unternehmen des Volkswagenkonzerns, die Motorsteuerung bei bestimmten Diesel-Kraftfahrzeugen mittels einer speziellen Software gezielt manipuliert zu haben, die bei den betroffenen Fahrzeugen anhand bestimmter Parameter erkennt, ob das Fahrzeug in einem Prüfzyklus betrieben wird, und in diesem Fall auf eine andere Emissionsstrategie als im realen Straßenbetrieb umschaltet. In die im September 2015 eingesetzte Untersuchungskommission wurden auch Fachleute des Kraftfahrt-Bundesamtes (**KBA**) berufen.² In diesem Zusammenhang wurde das KBA seitens des BMVI zum einen angewiesen, zu klären,

„ob auch europaweit gültige Fahrzeugtypgenehmigungen des Herstellers VW vom Vorwurf der Verwendung unzulässiger Abschaltvorrichtungen gemäß den Vorgaben der europäischen Typgenehmigungsvorschriften betroffen sind. [...]

[Daneben wurde das KBA aufgefordert,] die Überprüfung auch auf aktuelle Diesel-Fahrzeugtypen anderer marktgängiger deutscher und ausländischer Hersteller auszuweiten. In diesem Zusammenhang hat das KBA insgesamt 56 Messungen an 53 Modellen von Dieselfahrzeugen der Emissionsklassen „Euro 5“ und „Euro 6“ durchgeführt. Die Untersuchungskommission begleitet diese Felduntersuchungen des KBA.“³

Nachdem VW gegenüber der Untersuchungskommission des BMVI eingeräumt hatte,

„dass sich auch in bestimmten in der EU typgenehmigten Diesel-Kraftfahrzeugen unzulässige Abschaltvorrichtungen befinden[,]“⁴

und eine Liste der betroffenen Konzernfahrzeuge nach Marken und Modellen zur Verfügung gestellt hatte, wurde zur Klärung der ersten Frage die Felduntersuchung des KBA

-
- 1 Dazu **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016a)**. Minister Dobrindt legt Bericht der Untersuchungskommission Volkswagen vor. Pressemitteilung Nr. 051/2016 vom 22.04.2016. Link: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2016/051-dobrindt-bericht-untersuchungskommission-volkswagen.html> (letzter Abruf: 07.11.2016).
 - 2 Vgl. dazu **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b)**. Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschaltvorrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen. April 2016. S. 4. Link: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/LA/bericht-untersuchungskommission-volkswagen.html?linkToOverview=%23id207188> (letzter Abruf: 07.11.2016).
 - 3 **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b)**. A. a. O. (Fn. 2). S. 4.
 - 4 **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b)**. A. a. O. (Fn. 2). S. 12.

„zunächst mit Fahrzeugen des VW-Konzerns begonnen, die von der unzulässigen Abschaltvorrichtung betroffen waren. [...] Das veränderte Emissionsverhalten der VW-Fahrzeuge durch die unzulässige Abschaltvorrichtung konnte durch die Untersuchungen nachvollzogen werden.“⁵

Der zentrale Untersuchungsauftrag des KBA bestand jedoch darin, herauszufinden,

„ob die Verwendung von unzulässigen Abschaltvorrichtungen eine im Feld flächendeckend auftretende Erscheinung sei.“⁶

In diesem Zusammenhang heißt es im Bericht:

„Um dieser Fragestellung nachzukommen, wurden durch das KBA verschiedene Prüfroutinen zusammengestellt. Als Fahrprofile wurden neben dem gesetzlich allein vorgeschriebenen NEFZ auch NEFZ-variierte Profile und in Anlehnung an den Vorschlag der Europäischen Kommission der RDE-Zyklus (RDE = Real Driving Emissions) gefahren. Diese Fahrprofile wurden sowohl auf herkömmlichen Rollenprüfständen als auch mit mobilen Abgasmesssystemen (Portable Emission Measurement Systems = PEMS) gefahren. [...] Insgesamt wurden [...] 56 Messungen an 53 Fahrzeugmodellen durchgeführt und bewertet.“⁷

Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Ausarbeitung den Fragen nach, welche grundsätzliche Bedeutung die vom KBA in diesen Felduntersuchungen auch herangezogene Prüfroutine „Neuer Europäischer Fahrzyklus“ (**NEFZ**) für die Tätigkeiten des KBA im Zusammenhang mit der Prüfung von Kraftfahrzeugen besitzt und unter welchen Voraussetzungen das KBA andere Prüfroutinen zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben anwenden kann.

2. Der NEFZ und das Typgenehmigungsverfahren für Kraftfahrzeuge

Nach § 1 Abs. 1 Straßenverkehrsgesetz (StVG)⁸ müssen Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger, die auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden sollen, von der zuständigen Behörde zum Verkehr zugelassen sein. Diese Zulassung erfolgt bei Vorliegen einer Betriebserlaubnis, einer Einzelgenehmigung oder einer EG-Typgenehmigung.

Nachfolgend werden die rechtlichen Vorgaben überblicksartig dargestellt und erläutert, die für die Erteilung von Betriebserlaubnissen, Einzelgenehmigungen bzw. EG-Typgenehmigungen seit dem Jahr 2008 maßgeblich waren und sind. Dabei ist auf die Bedeutung des NEFZ und die Zuständigkeiten des KBA einzugehen.

5 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b). A. a. O. (Fn. 2). S. 12.

6 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b). A. a. O. (Fn. 2). S. 14.

7 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b). A. a. O. (Fn. 2). S. 13.

8 Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.03.2003, BGBl. I S. 310, 919; zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.05.2016, BGBl. I S. 1217.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Darstellung ist die Feststellung, dass das Recht der Erteilung von Betriebserlaubnissen für KfZ seit Inkrafttreten der Richtlinie 70/156/EWG vom 6. Februar 1970⁹ (**Betriebserlaubnisrichtlinie-1970**) immer stärker europäisch harmonisiert wurde.

2.1. Regelungen zur Betriebserlaubnis für KfZ von 2008 bis zum 29. April 2009

Die rechtlichen Vorgaben der genannten Betriebserlaubnisrichtlinie-1970 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge waren auch noch im Jahr 2008 in ihrer zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Fassung für die Betriebszulassung von neuen KfZ in Deutschland von maßgeblicher Bedeutung.

Als nationaler Umsetzungsakt fand im Jahr 2008 bei der Prüfung der Betriebszulassung von neuen KfZ in Deutschland darüber hinaus die **Verordnung über die EG-Typgenehmigung für Fahrzeuge und Fahrzeugteile (EG-TypV)**¹⁰ vom 9. Dezember 1994 in ihrer zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Fassung Anwendung.

Nach § 1 EG-TypV galt diese Verordnung für EG-Typgenehmigungen u. a. von Kraftfahrzeugen mit mindestens vier Rädern und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von mehr als 25 km/h nach der Betriebserlaubnisrichtlinie-1970 (**BetriebserlaubnisRL-1970**).¹¹ Land- oder forstwirtschaftliche Zugmaschinen sowie selbstfahrende Arbeitsmaschinen und weitere bestimmte vierrädrige Fahrzeuge waren vom Anwendungsbereich ausgeschlossen.¹²

Nachfolgend werden Begriff und Bedeutung der EG-Typgenehmigung überblicksartig erläutert, bevor im Anschluss die konkreten Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Typgenehmigung nach Maßgabe der zu beantwortenden Fragestellung skizziert werden.

2.1.1. Bedeutung der Typgenehmigung

Artikel 2 BetriebserlaubnisRL-1970 beschrieb den Begriff „Typgenehmigung“ als das Verwaltungsverfahren, durch das ein Mitgliedstaat bestätigt, dass der Typ u. a. eines Fahrzeugs die einschlägigen technischen Anforderungen erfüllt.

Wurde eine Typgenehmigung seitens der mitgliedstaatlich zuständigen Behörde erteilt, hatte der Hersteller des Fahrzeugs in seiner Eigenschaft als Inhaber dieser Typgenehmigung nach Artikel 6 der BetriebserlaubnisRL-1970 jedem entsprechend dem genehmigten Typ hergestellten Fahrzeug eine Übereinstimmungsbescheinigung beizulegen, deren Form und Inhalt durch eine der Anla-

9 Richtlinie 70/156/EWG des Rates vom 06.02.1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger. ABl. EG Nr. L 42 vom 23.02.1970. S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/40/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.05.2006. ABl. EU Nr. L 161 vom 14.06.2006. S. 12.

10 Artikel 1 der Zwanzigsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 09.12.1994, BGBl. I S. 3755.

11 Vgl. dazu auch Anhang II der BetriebserlaubnisRL-1970.

12 Siehe § 1 Abs. 2 EG-TypV.

gen der BetriebserlaubnisRL-1970 geregelt wurde. Artikel 7 BetriebserlaubnisRL-1970 verpflichtete jeden Mitgliedstaat dazu, die Zulassung, den Verkauf und das Inverkehrbringen von neuen Fahrzeugen zu ermöglichen und zu gestatten, wenn diese mit einer solchen gültigen Übereinstimmungsbescheinigung versehen waren. Für Deutschland konkretisierte § 8 Abs. 1 EG-TypV diese Vorgabe. Nach dieser Norm galt eine in anderen Mitgliedstaaten erteilte EG-Typgenehmigung auch im Inland.

Ausweislich der Erwägungen dienten die Regelungen der BetriebserlaubnisRL-1970 auch und vor allem dazu, den Warenverkehr innerhalb der (damaligen) Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch Harmonisierung der Betriebserlaubnisregelungen zu fördern.

2.1.2. Voraussetzungen für die Erteilung der EG-Typgenehmigung für Kfz

Zuständig für die Erteilung der EG-Typgenehmigung für die Bundesrepublik Deutschland war nach § 2 EG-TypV das KBA.

Nach § 3 EG-TypV durfte das KBA eine EG-Typgenehmigung u. a. nur erteilen, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 4 Abs. 1 bis 4 BetriebserlaubnisRL-1970 vorlagen.

Voraussetzung für die Erteilung einer EG-Typgenehmigung war nach Artikel 4 BetriebserlaubnisRL-1970, dass der zu genehmigende Typ eines Kfz die technischen Anforderungen aller in Anhang IV aufgeführten Einzelrichtlinien erfüllte. Der Anhang IV BetriebserlaubnisRL-1970 benannte für mehr als 60 unterschiedliche Genehmigungsgegenstände wie Geräuschpegel, Lenkanlagen oder Emissionen diejenigen europarechtlichen Vorgaben, die die einschlägigen technischen Vorschriften enthielten. Für den Bereich der Emissionen verwies Anhang IV Ziff. 2 auf die Richtlinie 70/220/EWG vom 20. März 1970¹³ (**AbgasRL**).

Die Anhänge der AbgasRL definierten zum einen **Grenzwerte** für bestimmte Kraftfahrzeugemissionen. Zum anderen enthielten sie detaillierte und hochkomplexe Vorgaben für die **Testmaßnahmen**, die von den zuständigen Stellen durchzuführen waren, um die Einhaltung dieser Grenzwerte und sonstigen emissionsspezifischen Vorgaben zu prüfen (**Test-/Fahrzyklen**). So definierte etwa **Anhang III Parameter für die Prüfung Typ I (Prüfung der Auspuffemissionen nach Kaltstart)**, indem zahlreiche Vorgaben etwa hinsichtlich des Ablaufs und der Umstände des Prüfzyklus, hinsichtlich des zu prüfenden Fahrzeugs und des verwendeten Kraftstoffs und vor allem hinsichtlich der technischen Prüfeinrichtungen wie Messgeräte aufgestellt wurden. Dieser Fahrzyklus war für sämtliche Typen der von der Richtlinie erfassten Fahrzeuge mit einem Gewicht von bis zu 3,5 t durchzuführen.

Auf diesen Vorgaben aufbauend verbot Artikel 2 AbgasRL den Mitgliedstaaten grundsätzlich, eine EWG-Betriebserlaubnis für ein Fahrzeug wegen der Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren zu verweigern, wenn das konkrete Fahrzeug diesen emissionsspezifischen Vorgaben der AbgasRL genügte. Daneben verbot Artikel 3 AbgasRL den Mitgliedstaaten

13 Richtlinie 70/220/EWG vom 20.03.1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen. ABl. EG Nr. L 76 vom 06.04.1970. S. 1; zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20.11.2006. ABl. EU Nr. L 363 vom 20.12.2006. S. 81.

den Verkauf, die Zulassung, die Inbetriebnahme oder die Benutzung von Fahrzeugen wegen der Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kraftfahrzeugmotoren zu verweigern oder zu verbieten, wenn diese Fahrzeuge den emissionspezifischen Vorgaben der AbgasRL genügen.

Die AbgasRL wurde durch zahlreiche weitere Richtlinien im Verlauf ihres Bestehens geändert. So führte etwa die Richtlinie 98/69/EG vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zu Änderungen der Richtlinie 70/220/EWG¹⁴ eine Reihe von Regelungen zur Verhinderung starker Luftverunreinigungen durch KfZ-Abgase ein, die sich auch auf die genannten Test-/Fahrzyklen auswirkten. So wurde insbesondere der in Anhang III geregelte Fahrzyklus für die Prüfung Typ I geändert. Seitdem wird davon gesprochen, dass die Kraftfahrzeuge, die diesen Prüfzyklus durchlaufen müssen, zur Erlangung einer Typgenehmigung den „**Neuen Europäischen Fahrzyklus**“ (NEFZ) absolvieren müssen.¹⁵

2.2. Regelungen zur Betriebserlaubnis für KfZ seit dem 29. April 2009

Mit der Richtlinie 2007/46/EG vom 5. September 2007¹⁶ (**BetriebserlaubnisRL-2007**) wurden die Regelungen der BetriebserlaubnisRL-1970 neu gefasst und die BetriebserlaubnisRL-1970 wurde nach Artikel 49 BetriebserlaubnisRL-2007 mit Wirkung vom 29. April 2009 aufgehoben.

Am 29. April 2009 trat auch die **EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV-2009)**¹⁷ als deutscher Rechtsakt zur Umsetzung der BetriebserlaubnisRL-2007 in Kraft. Gleichzeitig wurde die EG-TypV aufgehoben.

14 ABl. EG Nr. L 350 vom 28.12.1998. S. 1.

15 Vgl. dazu Ziff. 1.2 der Anlage XXVI zu § 47 Abs. 3a Straßenverkehrszulassungsordnung (vom 26.04.2012, BGBl. I S. 679; zuletzt geändert durch Verordnung vom 17.06.2016, BGBl. I S. 1463). Unter der Überschrift „1.2 Begriffsbestimmungen und Abkürzungen“ heißt es dort „NEFZ: Neuer Europäischer Fahrzyklus nach Anhang III Anlage 1 der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/ EWG.“; Vgl. auch **ADAC (2011)**. Eco-Test. Test- und Bewertungskriterien. Stand: Dezember 2011. Link: https://www.adac.de/_mmm/pdf/Eco-Test_alt_2003-2011_118922.pdf (letzter Abruf: 07.11.2016).

16 Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 05.09.2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einrichtungen für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie). ABl. EU Nr. L 263 vom 09.10.2007. S. 1.

17 Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für die Fahrzeuge als Artikel 1 der Verordnung zur Neuordnung des Rechts der Erteilung von EG-Genehmigungen für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge vom 21.04.2009, BGBl. I S. 872. 2011 wurde die EG-FGV-2009 ohne inhaltliche Änderungen durch die im Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Ausarbeitung geltende **EG-FGV-2011** ersetzt (Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge vom 03.02.2011, BGBl. I S. 126; zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.10.2012, BGBl. I S. 2232). Siehe dazu auch **Dauer, Peter (2013)**. In: Hentschel, Peter/König, Peter/Dauer, Peter (Hrsg.). Straßenverkehrsrecht. 42. Auflage 2013. München: C. H. Beck. EG-FGV. Vorbemerkung.

Das dargestellte System zur Erteilung von EG-Typgenehmigungen wurde durch diese neu erlassenen Regelungen im Grundsatz nicht verändert.

Nach § 2 EG-FGV-2009 war nach wie vor das KBA die zuständige Behörde zur Erteilung von EG-Typgenehmigungen. Weiterhin durfte nach § 4 Abs. 4 EG-FGV-2009 eine EG-Typgenehmigung für ein Fahrzeug nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für den zu genehmigenden Fahrzeugtyp nach Artikel 8 Abs. 1 BetriebserlaubnisRL-2007 vorlagen und nach Artikel 8 Abs. 2 BetriebserlaubnisRL-2007 die Erfüllung der spezifischen Bestimmungen der Artikel 9 und 10 sichergestellt war und die erforderlichen Prüfverfahren ordnungsgemäß und mit zufriedenstellendem Ergebnis durchgeführt worden waren.

Nach dem in Bezug genommenen Artikel 9 BetriebserlaubnisRL-2007 erteilten die Mitgliedstaaten eine EG-Typgenehmigung für den Typ eines Fahrzeugs, wenn dieser den technischen Anforderungen der in Anhang IV der BetriebserlaubnisRL-2007 aufgeführten einschlägigen Rechtsakte entsprach.

Bis zum Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 1229/2012 vom 10. Dezember 2012¹⁸ verwies Ziff. 2 des Anhangs IV der BetriebserlaubnisRL-2007 noch auf die oben erläuterte Richtlinie 70/220/EG (AbgasRL). Nach diesem Zeitpunkt wurde auf die Verordnung (EU) Nr. 715/2007¹⁹ (**AbgasVO**) verwiesen. Die AbgasRL wurde durch Artikel 17 der AbgasVO mit Wirkung vom 2. Januar 2013 aufgehoben.

Zur Konkretisierung und Durchführung der AbgasVO trat im Juli 2008 die Verordnung (EG) Nr. 692/2008 vom 18. Juli 2008²⁰ (**AbgasVO-DVO**) in Kraft. Ähnlich der AbgasRL formulieren die AbgasVO sowie die AbgasVO-DVO konkrete technische Vorgaben für die emissionspezifischen Prüfungen zur Erteilung von EG-Typgenehmigungen durch die zuständigen Behörden. Daneben formuliert insbesondere die AbgasVO-DVO bestimmte Pflichten des Herstellers und der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Erteilung einer EG-Typgenehmigung. Nach Artikel 3 AbgasVO-DVO hat der Hersteller zum Erhalt einer EG-Typgenehmigung eines Fahrzeugs hinsichtlich der Emissionen nachzuweisen, dass die Fahrzeuge den Prüfanforderungen entsprechen, die in den Anhängen der AbgasVO-DVO genannt sind. Nach Artikel 6 AbgasVO-DVO erteilt die zuständige

18 Verordnung (EU) Nr. 1229/2012 der Kommission vom 10.12.2012 zur Änderung der Anhänge IV und XII der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie). ABl. EU Nr. L 353 vom 21.12.2012. S. 1

19 Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge. ABl. EU Nr. L 171 vom 29.06.2007. S. 1.

20 Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18.07.2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge. ABl. EU Nr. L 199 vom 28.07.2008. S. 1.

Behörde die EG-Typgenehmigung, wenn die einschlägigen Vorschriften erfüllt sind. Seit der Aufhebung der AbgasRL 70/220/EG ergeben sich die Parameter, die den NEFZ charakterisieren, nunmehr aus den Vorgaben der AbgasVO sowie der AbgasVO-DVO.²¹

Die Zuständigkeit des KBA für die Erteilung von EG-Typgenehmigungen in Deutschland unter Beachtung dieser emissionsrechtlichen Vorgaben ergibt sich im Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Arbeit aus § 2 EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung von 2011 (**EG-FGV-2011**)²².

2.3. Fazit

Im Ergebnis lässt sich die Frage, welche Bedeutung dem NEFZ für die Tätigkeit des KBA zukommt, dahingehend beantworten, dass die dargestellten europarechtlichen Vorgaben allein den NEFZ als maßgeblichen Fahr- und Prüfzyklus vorschreiben, mit dem die Einhaltung der einschlägigen emissionsrechtlichen Vorgaben im Verfahren zur Erteilung einer EG-Typgenehmigung für die entsprechenden KfZ durch das KBA als zuständige Behörde zu prüfen ist.²³

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Untersuchungskommission „Volkswagen“ an mehreren Stellen ihres Berichts darauf hinweist, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Typprüfungen und Testverfahren nicht ausreichen, um Abschalteinrichtungen²⁴ erkennen zu können, deren Verwendung durch Artikel 5 Abs. 2 AbgasVO als grundsätzlich unzulässig und nur unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig eingestuft wird.²⁵

-
- 21 So auch **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b)**. A. a. O. (Fn. 2). S. 14; **ADAC (2016)**. Wie viel darf mein Auto verbrauchen?. Informationen auf der Internetseite des ADAC unter dem Pfad „Info, Test & Rat“ => „Fahrzeugkauf & Verkauf“ => „Neuwagen“ => „Verbrauch & hoch“ => „Messung & Praxis“ => „Kraftstoffverbrauchsangaben der Hersteller“. Link: <https://www.adac.de/infotestrat/fahrzeugkauf-und-verkauf/neufahrzeuge/verbrauch/default.aspx?ComponentId=27823&SourcePageId=49716> (letzter Abruf: 07.11.2016).
- 22 Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge vom 03.02.2011, BGBl. I S. 126; zuletzt geändert durch Verordnung vom 19.10.2012, BGBl. I S. 2232. Der Inhalt der EG-FGV-2011 ist mit dem der EG-FGV-2009 identisch. So **Dauer, Peter (2013)**. A. a. O. (Fn. 17).
- 23 So auch Untersuchungskommission „Volkswagen“. Siehe **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b)**. A. a. O. (Fn. 2). S. 13.
- 24 Artikel 3 Nr. 10 AbgasVO definiert den Begriff der Abschalteinrichtung als „ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird“.
- 25 Vgl. auch **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016b)**. A. a. O. (Fn. 2). S. 8, 14, 124.

3. Weitere Kompetenzen des KBA

Das KBA ist nicht nur die zuständige Genehmigungsbehörde für die Erteilung von EG-Typgenehmigungen. Weitere Kompetenzen vermittelt daneben u. a. § 25 EG-FGV-2011.²⁶

Die Norm lautet auszugsweise:

„§ 25 Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion, Widerruf und Rücknahme

- (1) Stellt das Kraftfahrt-Bundesamt fest, dass Fahrzeuge, [...] nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen, kann es die erforderlichen Maßnahmen nach den für den jeweiligen Typ anwendbaren Richtlinien 2007/46/EG, [...] anordnen, um die Übereinstimmung der Produktion mit dem genehmigten Typ sicherzustellen.
- (2) Das Kraftfahrt-Bundesamt kann zur Beseitigung aufgetretener Mängel und zur Gewährleistung der Vorschriftsmäßigkeit auch bereits im Verkehr befindlicher Fahrzeuge, [...] nachträglich Nebenbestimmungen anordnen.
- (3) Das Kraftfahrt-Bundesamt kann die Typengenehmigung ganz oder teilweise widerrufen oder zurücknehmen, insbesondere wenn festgestellt wird, dass
 1. Fahrzeuge mit einer Übereinstimmungsbescheinigung [...] nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen,
 2. von Fahrzeugen, [...] ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht,
 3. [...]“

Diese Norm vermittelt dem KBA somit bestimmte Eingriffsbefugnisse u. a. gegenüber dem Inhaber der EG-Typgenehmigung, wenn etwa festgestellt wird, dass Fahrzeuge trotz vorliegender Übereinstimmungsbescheinigung nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen. Die Norm enthält allerdings keine Vorgaben für das Verfahren, das das KBA anzuwenden hat, um die Informationen zu erlangen, die für den Erlass der in § 25 EG-FGV-2011 benannten Maßnahmen erforderlich sind. Insofern ist fraglich, nach welchen Regelungen sich die entsprechenden Tätigkeiten des KBA zur Beschaffung dieser Informationen richten.

²⁶ Neben seiner Tätigkeit als Genehmigungsbehörde im Sinne des § 2 EG-FGV-2011 fungiert das KBA auch als **Produktsicherheitsbehörde** im Sinne des Produktsicherheitsgesetzes (Gesetz vom 08.11.2011, BGBl. I S. 2178, 2179; 2012 I S. 131; zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474). Nach eigenen Angaben schaltet sich das KBA in dieser Funktion ein, wenn ihm Informationen über herstellerbedingte Mängel an Fahrzeugen oder Fahrzeugteilen bekannt werden, die zu ernststen Gefährdungen von Personen führen können. Vgl. dazu die entsprechenden Informationen auf der Internetseite des KBA. Link: http://www.kba.de/DE/Fahrzeugtechnik/Marktueberwachung_Rueckrufe/marktueberwachung_rueckrufe_node.html (letzter Abruf: 07.11.2016).

Aus § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes²⁷ ergibt sich die Stellung des KBA als Bundesoberbehörde.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)²⁸ gilt das VwVfG weiterhin für sämtliche öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten der Behörden des Bundes, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten.

Ob eine Verwaltungstätigkeit als öffentlich-rechtlich im Sinne des § 1 Abs. 1 VwVfG zu qualifizieren ist, kann im Einzelfall sehr umstritten sein und ist Gegenstand unterschiedlichster rechtswissenschaftlicher Theorien.²⁹ Die Sachzusammenhangstheorie stellt etwa darauf ab, ob ein zu beurteilendes Rechtsverhältnis in einem untrennbar sachlichen Zusammenhang mit einem Rechtssatz steht, der eindeutig öffentlich-rechtlich zu qualifizieren ist.³⁰ Die Informationsbeschaffung des KBA zur Prüfung der Frage, ob Maßnahmen nach § 25 EG-FGV-2011 erforderlich sind, steht in untrennbar sachlichem Zusammenhang mit dem eventuellen Erlass dieser Maßnahmen. Und da § 25 EG-FGV-2011 zu hoheitlichem Eingriffshandeln ermächtigt, ist dieser Norm auch als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren.³¹ Insofern sind Maßnahmen zur Beschaffung von Informationen im Vorfeld des Erlasses von Maßnahmen nach § 25 EG-FGV-2011 regelmäßig als öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren.

In diesem Zusammenhang greift daher der Untersuchungsgrundsatz nach § 24 VwVfG. Die Norm lautet auszugsweise:

„§ 24 Untersuchungsgrundsatz

- (1) Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden.
- (2) Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen.“

Bei seinen Felduntersuchungen von Dieselfahrzeugen im Rahmen der Tätigkeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“ ging das KBA offensichtlich von diesen Grundsätzen aus.

27 Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamts in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9230-1, veröffentlichten bereinigten Fassung; zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.08. 2015, BGBl. I S. 1474.

28 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003, BGBl. I S. 102; zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.07.2016, BGBl. I S. 1679.

29 Vgl. dazu die Ausführungen bei **Schmitz, Heribert (2014)**. In: Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.). Verwaltungsverfahrensgesetz. 8. Auflage 2014. München: C. H. Beck. § 1 Rn. 83 ff.

30 So **Schmitz, Heribert (2014)**. A. a. O. (Fn. 29). § 1 Rn. 102.

31 Zur Subjekts- bzw. Subordinationstheorie vgl. **Schmitz, Heribert (2014)**. A. a. O. (Fn. 29). § 1 Rn. 95 f.

Im Hinblick auf die Methodik zur Informationsbeschaffung heißt es im Bericht u. a.:

„Nachdem die von VW eingeräumte Abschaltfunktionalität bei den Typprüfungen [...] in den Jahren davor nicht entdeckt worden war, musste davon ausgegangen werden, dass die in den Anhängen der Emissionsvorschriften beschriebenen Prüfungen nicht ausreichen, um Abschalteinrichtungen erkennen zu können. Deshalb wurde durch das KBA ein Lastenheft mit folgenden Zielsetzungen entwickelt:

- Erkennen von [aufgrund der Regelung in Artikel 5 Abs. 2 AbgasVO] unzulässigen Abschaltseinrichtungen,
- Erkennen Systematiken und Randbedingungen von Prüfstands- und Zykluserkennungen,
- [...]

Das Erkennen unzulässiger Abschaltseinrichtungen sowie von Systematiken zur Prüfstands- und Zykluserkennung sollten insbesondere dadurch erreicht werden, dass möglichst realitätsnah (Straßenfahrt) geprüft wird, ob eine Modifizierung des Prüfzyklus von einer Abschaltseinrichtung erkannt wird und dass aus dem Vergleich der verschiedenen Messungen entsprechende Rückschlüsse gezogen werden können.

Um möglichst akzeptierte, verwertbare, reproduzierbare und rechtssichere Aussagen über die Ergebnisse und deren Bewertung treffen zu können, sollten die vorgesehenen Prüfzyklen dennoch sehr nah an den gesetzlich vorgeschriebenen Messungen [...] gewählt werden (NEFZ).“

ENDE DER BEARBEITUNG