

Bericht
der länderoffenen Arbeitsgruppe
unter der Federführung der Länder Berlin und Bremen

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter (GKVS)
am 14./15. September 2016 in Binz
und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 6./7. Oktober 2016 in Stuttgart

TOP 4.5/

TOP 4.1 Sicherstellung der innerstädtischen Mobilität und Luftreinhaltung

Die Verkehrsministerkonferenz hat am 14./15. April 2016 zu TOP 4.6 einstimmig folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Verkehrsministerkonferenz verweist auf den hohen Stellenwert, den sowohl die Sicherstellung von Mobilität als auch der Schutz der menschlichen Gesundheit haben. Sie nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass die anhaltend hohen Stickoxid-Emissionen in deutschen Städten zu immissionsbedingten Verkehrsbeschränkungen führen könnten.
2. Die Verkehrsministerkonferenz beauftragt eine länderoffenen Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur und unter der Federführung von Berlin und Bremen, bis zur Herbstsitzung einen Bericht vorzulegen, der Maßnahmen für eine mobilitätssichernde Einhaltung der Immissionsgrenzwerte aufzeigt und bewertet.

II.

Protokollerklärung des Freistaates Bayern und der Freien und Hansestadt Hamburg
Bayern und Hamburg gehen davon aus, dass Ziel der länderoffenen Arbeitsgruppe ist, städtische Mobilität zu sichern und dabei regulatorische Vorgaben wie Einfahrverbote für Fahrzeuge in die Innenstädte zu vermeiden.

Die Umweltministerkonferenz hat auf einer Sondersitzung am 7. April 2016 unter dem Titel „Automobile Abgasemissionen minimieren, Luftreinhaltepolitik konsequent weiterentwickeln, Verantwortung für den Gesundheitsschutz ernst nehmen“ einen umfangreichen Beschluss gefasst¹.

Auf Ebene des Deutschen Bundestages hat sich am 7. Juli 2016 ein Untersuchungsausschuss konstituiert, der neben der Aufklärung der Manipulationen bei der Abgasbehandlung von Dieselfahrzeugen auch klären soll, ob gesetzlicher Handlungsbedarf zum Schutz der Bevölkerung oder der Umwelt sowie zur Organisation der Abgastests besteht.

Zusammenfassung der aktuellen Situation und Handlungsbedarf:

1. Es ist festzustellen, dass die NO_x-Emissionen von Diesel-Pkw, die auf dem Prüfstand die Abgasnormen Euro 5 und Euro 6 erfüllen, im Realbetrieb die NO_x-Grenzwerte von 180 bzw. 80 mg/km vielfach deutlich überschreiten. Hersteller begründen die Unterschiede bei den Emissionen mit geänderten Motorsteuerungen, die zum Schutz des Motors, z.B. bei niedrigeren Temperaturen (10°C statt 20 bis 30°C) notwendig und damit zulässig seien. Technisch ist dies aber bei diesen Bedingungen nach Einschätzung der Experten nicht nachvollziehbar, daher auch nicht rechtmäßig. Dagegen unterschreiten Otto-Pkw den Emissionsgrenzwert im Straßenverkehr bis zum Faktor 3 (20 statt 60 mg/km NO_x). Selbst schwere Nutzfahrzeuge (SNfz) mit Euro 6 emittieren weniger Stickoxide als Diesel-Pkw. Grund ist, dass das RDE-Verfahren mit einem Konformitätsfaktor von 1,5 bereits obligatorischer Teil der Typgenehmigung für SNfz mit dem Abgasstandard Euro VI ist.
2. Durch diese aufgedeckte Missachtung der Typgenehmigungsvorgaben für Schadstoffemissionen hat das bestehende Typgenehmigungssystem beträchtlichen Schaden genommen und die Glaubwürdigkeit der dafür zuständigen Stellen erheblich infrage gestellt. Angesichts der massiven Probleme der Städte bei der Einhaltung der gemeinschaftlich festgelegten Luftqualitätsgrenzwerte einerseits

¹ Quelle :

https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/SonderUMK_endgueltige_Beschlussniederschrift_.pdf

sowie der Klimaschutzanforderungen andererseits ist die Herstellung eines vertrauenswürdigen Mess- und Genehmigungsregelwerks bezüglich der Kfz-Emissionen notwendig, durch das die verbindlichen Vorgaben der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften für den Ausstoß von Luftschadstoffen und Klimagasen auch in der Realität und nicht nur im Labor eingehalten werden.

Vor dem Hintergrund der VW-Abgasmanipulationen ist festzustellen, dass die Prüfung der Umweltauforderungen bei Kraftfahrzeugen gemäß den EU-Vorschriften zur Luftreinhaltung und zur CO₂-Grenzwertsetzung einer grundlegenden Änderung bedarf. Der Bundesrat hat insofern die Regelungen des Verordnungsvorschlags der EU-Kommission zur Kfz-Typgenehmigung und zur Marktüberwachung begrüßt (s. Beschluss des Bundesrates zu BR-Drs 49/16)² Die Bundesregierung wurde dabei gebeten, sich im weiteren Rechtssetzungsverfahren unter anderem dafür einzusetzen, dass künftig

- von unabhängiger Stelle eine ausreichend große und repräsentative Stichprobe neuer, zufällig ausgewählter Kfz-Modelle durch Tests zur Ermittlung der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb auf die Einhaltung der in der EU für Luftschadstoffe und CO₂ geltenden Grenzwerte geprüft und mit den Werten der Typgenehmigung abgeglichen wird und
 - im Rahmen einer wirksamen Marktüberwachung von unabhängiger Stelle regelmäßig Emissionstests bei in Betrieb befindlichen Fahrzeugen mit unterschiedlichen Kilometerständen durchzuführen sind.
3. Eine Vielzahl von Automobilkunden ist aufgrund falscher Herstellerangaben bezüglich der Schadstoffemissionen betroffen. Weltweit sind allein ca. 10,7 Millionen Diesel-Pkw von VW mit einer Software ausgestattet worden, die über eine Umschaltlogik für die Typprüfung verfügen, davon 0,6 Mio. in den USA, 8,5 Mio. in Europa und 1,6 Mio. in der übrigen Welt.
 4. Im Jahr 2015 wurde an rund 130 Messstellen in Deutschland (60 % der verkehrsnahen Messstellen) der Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid von 40 Mikrogramm/m³ nach der 39. BImSchV überschritten. Auch in 2016 zeigen etwa zwei Drittel der Messstellen noch Überschreitungen der Luftqualitätsgrenz-

² Quelle :

[http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/49-16\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0001-0100/49-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

werte für Stickstoffdioxid. Teilweise steigen die Werte an den Messstationen sogar noch an.

5. Maßgeblicher Verursacher ist der Grenzwertüberschreitungen ist der motorisierte Straßenverkehr. Lediglich ein Drittel der NO₂-Belastung stammt von anderen Sektoren, wie Industrie oder Heizungen, oder kommt von außerhalb des jeweiligen städtischen Plangebiets. Vier Fünftel des Verkehrsbeitrags stammt von Dieselfahrzeugen und davon etwa die Hälfte von Pkw. Die Emissionen von Dieselfahrzeugen sind daher überproportional für die Grenzwertüberschreitungen verantwortlich.
6. Nach Ansicht der EU-Kommission sind die bislang in Deutschland geplanten bzw. umgesetzten Maßnahmen nicht ausreichend. Sie hat deshalb Mitte Juni 2015 gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.
7. Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer Stellungnahme vom 18.8.2015 gegenüber der EU-Kommission die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid aus Gründen des Gesundheitsschutzes anerkannt. Die Schutzpflicht des Staates zwingt Bund, Länder und Gemeinden dazu, die von Grenzwertüberschreitungen betroffene Bevölkerung zu schützen und die Dauer der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten.

Randbedingungen für mögliche Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte

1. Die Maßnahmen sollen sowohl dem Schutz der Gesundheit der von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Bevölkerung dienen als auch die Belange der von Maßnahmen Betroffenen angemessen berücksichtigen.
2. Zusätzliche Maßnahmen sollen daher vor allem an der Senkung der Schadstoff-Emissionen im Bereich NO_x ansetzen, um eine hohe Wirksamkeit zu entfalten.
3. Die Maßnahmen sollen eine nachhaltige und zukunftsfähige Mobilität sicherstellen. .
4. Die Maßnahmen sollen einen wesentlichen Beitrag leisten, um die Stickoxid-Emissionen in deutschen Städten zeitnah, spürbar und nachhaltig abzusenken.
5. Die Maßnahmen sollen als Anreiz dienen, um den Anteil alternativer und nicht fossiler Antriebssysteme zu fördern und deren Anteil bei Pkw und bei Nutzfahrzeugen zu erhöhen.

6. Die Strategie der deutschen Automobilindustrie bezüglich der Erreichung der CO₂-Flottenverbräuche über einen hohen Dieselanteil hat zur Folge, dass andere umweltfreundliche Antriebssysteme in Deutschland unterdurchschnittlich im Vergleich mit anderen westeuropäischen Ländern verbreitet sind. Es sind daher Maßnahmen erforderlich, um den technologischen Wandel sowohl verbraucher- als auch industriereträglich zu unterstützen.
7. Die Maßnahmen sollen die Funktionsfähigkeit der Städte hinsichtlich Personen- und Wirtschaftsverkehr nicht einschränken. Regulierende und verkehrsbeschränkende Maßnahmen in Form von Zufahrtsbeschränkungen durch Einführung von City- oder Regio-Maut oder durch Beschränkungen in Form von geraden/ungeraden Kennzeichen an unterschiedlichen Wochentagen sind insofern nicht zielführend.
8. Die Maßnahmen sollten folgende Ziele unterstützen:
 - a. Förderung verkehrssparsamer Siedlungsstrukturen
 - b. Förderung des nicht motorisierten Verkehrs (Fuß- und Radverkehr)
 - c. Förderung des Öffentlichen Personenverkehrs mit Bus und Bahn
 - d. Förderung der inter- und multimodalen Verkehrsmittelverfügbarkeit durch Ausbau von Park & Ride, Bike & Ride, Car-Sharing und Fahrradverleihsystemen
 - e. Förderung schadstoffarmer und nicht fossiler Antriebssysteme für Pkw und Nutzfahrzeuge

Fortentwicklung der Umweltzonen nach der 35. BImSchV

Die Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung (35. BImSchV) regelt Ausnahmen von Verkehrsverboten in Umweltzonen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), die Zuordnung von Kraftfahrzeugen zu Schadstoffgruppen und bestimmt Anforderungen, welche bei einer Kennzeichnung von Fahrzeugen zu erfüllen sind. In 48 der 50 in Deutschland zur Luftreinhaltung eingerichteten Umweltzonen dürfen derzeit nur Dieselfahrzeuge mit der Abgasstufe Euro 4/IV (grüne Plakette) und besser einfahren. Allerdings konnten dadurch bisher die Überschreitungen des NO₂-Jahresgrenzwertes nicht reduziert werden, insbesondere aufgrund der Diskrepanz zwischen den Stickstoffdioxidemissionen der Dieselfahrzeuge im Labor- und im Realbetrieb. Um die Grenzwerte einhalten zu können,

sollte die 35. BImSchV so fortentwickelt werden, dass von den zuständigen Behörden der Länder neben niedrig emittierenden Benzin-, Elektro- und Hybridfahrzeugen stufenweise mittelfristig nur noch Dieselfahrzeugen mit niedrigen Stickstoffoxidemissionen die Einfahrt in belastete Gebiete erlaubt werden kann. Die Sonderumweltministerkonferenz (Sonder-UMK) hatte dies am 7.4.2016 ebenfalls als eine wesentliche Maßnahme vorgeschlagen. Bei der Erarbeitung der entsprechenden Änderungsverordnung zur 35. BImSchV ist mit Blick das ambivalente NOx-Emissionsverhalten von Diesel-Pkw der Abgasstufen Euro 4, 5 und 6 daher eine sorgfältige Abwägung der Regelungen hinsichtlich Wirksamkeit, rechtlicher Zulässigkeit, Vollziehbarkeit und zeitnaher Realisierbarkeit zu treffen.

Emissionsminderung durch Änderung der Flottenzusammensetzung

Emissionsminderungen ohne verkehrsbeschränkende Maßnahmen sind dann möglich, wenn aufgrund freiwilliger Maßnahmen die Nutzung von hoch emittierenden Kraftfahrzeugen in größerem Umfang zurückgeht oder sich der spezifische Schadstoffausstoß der Kraftfahrzeuge deutlich verringert. Die aktuellen Enthüllungen zu den im Realbetrieb entstehenden Stickoxidemissionen von Dieselfahrzeugen lassen allerdings Zweifel aufkommen, ob die bestehenden Grenzwerte der Luftbelastung bei den vorhandenen Verkehrsmengen überhaupt mit dem hohen und zudem noch immer steigenden Anteil an Fahrzeugen mit Dieselantrieben erreicht werden können. Im Testbetrieb sind mit Euro 6 die Diesel- und Benzinfahrzeuge in den Anforderungen bei den Stickoxidemissionen gleichgestellt, allerdings wird deutlich, dass die Praxis bei Dieselantrieben bereits aufgrund der zulässigen Praktiken, bzw. der Interpretation durch die OEMs, letztlich doch noch immer höhere Stickoxidausstöße bei den realen Emissionen aufweist.

Der Flottenmix der in Deutschland zugelassen PKW zeigt sich mit Stand 01.01.2016 wie folgt:

- 29.825.223 Benziner (=66,17 %),
- 14.532.426 Diesel- (=32,24 %),
- 475.711 LPG- (=1,06 %),
- 80.300 Erdgas- (=0,18 %),
- 130.365 Hybrid (=0,29 %)
- 25.502 Elektrofahrzeuge (=0,06 %) und

- 1.682 andere Antriebe (=0,0%)

Der Dieselanteil an der PKW-Flotte betrug im Jahr 2009 noch 24,4 % (Quelle: KBA) und hat sich stetig erhöht auf nunmehr (1.1.2016) 32,2 % - gegenüber 2015 ein Anstieg um 4,8 %. (Zahlen KBA³).

Zu den PKW kommen hinzu

- 78.345 Busse,
- 2.800.780 LKW und
- 2.141.495 Zugmaschinen,

die fast allesamt mit Dieselantrieben ausgestattet sind.

Ziel: Minderung des Dieselanteils an der Flottenzusammensetzung

Ein wesentlicher Baustein zur Minderung der Luftbelastung ist daher die Verkleinerung des Anteils von Dieselfahrzeugen in der Flottenzusammensetzung zugunsten von auch im Realbetrieb emissionsärmeren Antrieben. Hierbei sollte der Fokus auf jenen Fahrzeugsegmenten liegen, bei denen es bereits heute praktikable Alternativen mit emissionsärmeren Antrieben gibt (z.B. Elektro, CNG,...), was besonders im PKW-, und z.T. auch im leichten Nutzfahrzeugbereich der Fall ist. Hier gibt es eine Vielzahl von Erdgasfahrzeugen als auch eine wachsende Zahl von alltagstauglichen Fahrzeugen mit Elektroantrieb. Für schwere Nutzfahrzeuge sind die Alternativen derzeit deutlich geringer. Allerdings zeigen sich sowohl im Bereich Elektroantriebe als vor allem durch LNG mögliche Alternativen mit einem großen Emissions-Entlastungspotenzial. Für Fahrzeugbeschaffung als auch den Ausbau und Betrieb der notwendigen Infrastruktur stellen die finanziellen Rahmenbedingungen eine entscheidende Stellschraube dar.

Änderung der fiskalischen Rahmenbedingungen zur Flottenzusammensetzung

Der Anteil der Diesel-Fahrzeuge bei Neuzulassungen beträgt in Deutschland 47,7 % (2015)⁴. Der Anteil stieg von rund 10 % im Jahr 1990 mit einem Einbruch aufgrund der „Abwrackprämie“ um 2009 deutlich an.

³ Quelle :

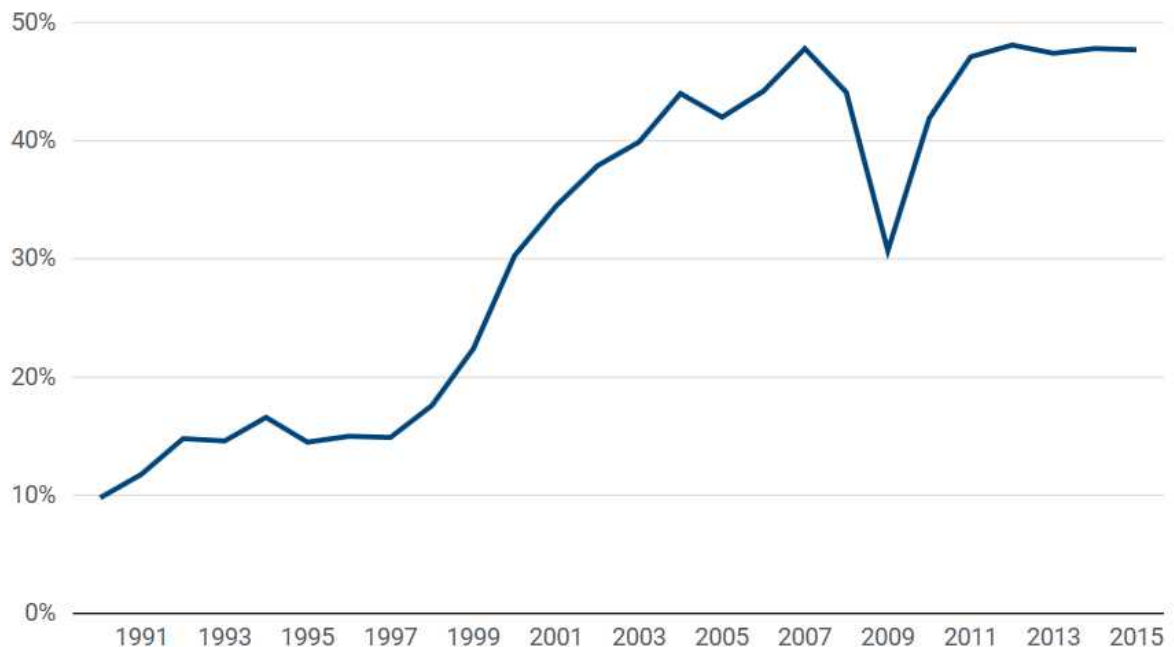
http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/bestand_node.html;jsessionid=128709A1253D146D2C84EB68F46CA573.live2052

⁴ Quelle: ACEA (<http://www.acea.be/statistics/tag/category/share-of-diesel-in-new-passenger-cars>)

Share of diesel in new passenger cars | by country

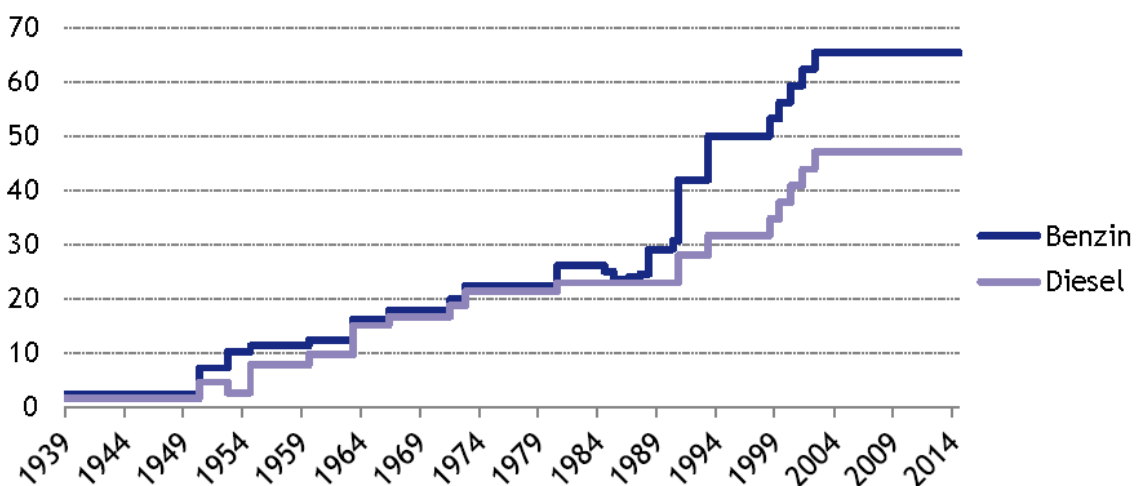
Western Europe (EU15 + EFTA)

Germany ▾



Entwicklung des Anteils von Dieselfahrzeugen an den Pkw-Neuzulassungen in Deutschland seit 1990, Grafik: ACEA

Abbildung 12: Entwicklung der Steuersätze auf Benzin und Diesel in Cent pro Liter



Quelle: BMF 2014

Quelle: Runkel, Matthias et al: Abb. 12, S.18., Umweltwirkungen von Diesel im Vergleich zu anderen Kraftstoffen

Im Vergleich der Zeitleisten wird der Einfluss der Steuersätze deutlich: Die Spreizung der Steuersätze auf Benzin und Diesel hat die Anteile des Diesels an den PKW Neubeschaffungen in Deutschland deutlich in die Höhe schnellen lassen.

Im europäischen Vergleich zeigt sich eine große Bandbreite des Dieselanteils an den PKW-Neuzulassungen, die von 28,9% in den Niederlanden bis zu 71% in Irland reicht. In den USA liegt der Marktanteil von Diesel-PKW nur bei ca. 3 %⁵. Der internationale Vergleich belegt die These, dass die Marktanteile verschiedener Antriebstechnologien stark durch die steuerlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern bestimmt werden. Der steigende Anteil an Dieselfahrzeugen in Deutschland ist das Ergebnis einer politischen gewünschten fiskalischen Förderung des Dieselantriebs. Die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff wurde ursprünglich eingeführt, um Nutzfahrzeuge im Transportsektor zu unterstützen. Die ab 1990 vorgenommene massive Erhöhung dieser Vergünstigung hat allerdings zu einer weitreichenden Verdieselung der Pkw-Flotte geführt. Während die Energiesteuer für Benzin rund 65 Cent je Liter beträgt, sind für Diesel nur 47 Cent pro Liter zu entrichten. Vor dem Hintergrund der gegenwärtig von Dieselfahrzeugen maßgeblich verursachten Luftreinhaltungsproblematik ist diese Vergünstigung nicht mehr sachgerecht. Es bedarf daher einer sozial und ökonomisch verträglichen, stufenweisen Anpassung der Kraftstoffbesteuerung, die flankiert werden müsste mit einer Entlastung bei der Kfz-Steuer, die Dieselfahrzeuge aktuell schlechterstellt.

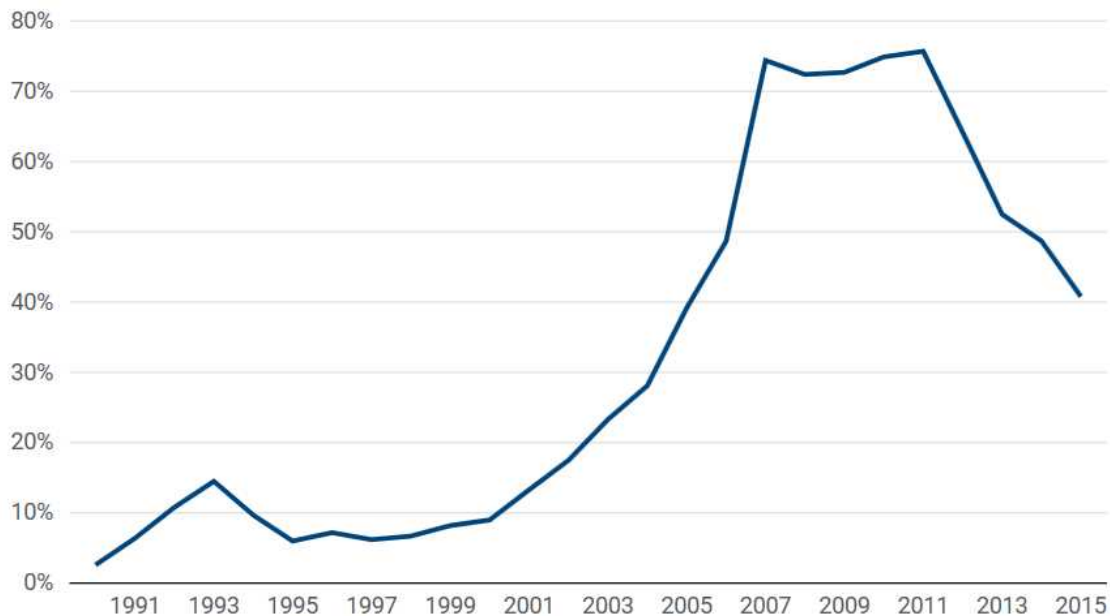
Ein interessantes Beispiel ist Norwegen. Hier wurde die zuvor sehr CO₂-orientierte Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 2011 durch eine NO_x-Komponente ergänzt. Der Diesel-Anteil innerhalb der Neuzulassungen ist danach von zuvor rund 70% auf 40% zurückgegangen. Parallel erfolgte eine Förderung von Elektrofahrzeugen.

⁵ <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703632304575451720343127244>

Share of diesel in new passenger cars | by country

Western Europe (EU15 + EFTA)

Norway ▾



Entwicklung des Anteils von Dieselfahrzeugen an den Pkw-Neuzulassungen in Norwegen seit 1990,

Elektrofahrzeuge haben in Norwegen 2015 einen Anteil von 17,1 % an den PKW-Neuzulassungen erreicht. Von den insgesamt 150.700 neuen PKW in Norwegen sind nahezu 26.000 elektrisch angetrieben. Interessanterweise liegt der Volkswagen e-Golf auf Platz 1 der "Hitliste" der Elektro-PKW.

Im urbanen Zusammenhang liegen die Zulassungszahlen von Elektrofahrzeugen noch deutlich über dem norwegischen Landesschnitt – und der Dieselanteil ist erheblich geschrumpft. In der Region Hordaland (die Region um die Stadt Bergen) ist der Dieselanteil an Neuzulassen von ursprünglich über 70 % in 2011 auf rund 20 % in den ersten Monaten 2016 gesunken.

In Frankreich, wo Dieselkraftstoff ebenfalls wie in Deutschland geringer besteuert wird, will die Regierung ab 2016 die Steuer auf Diesel anheben und die Abgaben auf Benzin senken, um beide binnen fünf Jahren anzugleichen.

Förderung emissionsarmer Kfz

Durch die schnellere Verbreitung von emissionsarmen Kfz können die Luftqualitäts-grenzwertüberschreitungen in den Städten deutlich gemindert werden. Bei der gegenwärtigen Dienstwagenbesteuerung werden allerdings Fehlanreize gesetzt, durch die Reduktionen beim Schadstoffausstoß der deutschen Pkw-Flotte konterkariert und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie mittel- bis langfristig gefährdet wird. Im Gegensatz zu anderen EU-Staaten existieren in Deutschland keine Begrenzungen der steuerlichen Anerkennung von Pkw-Dienstwagenzulassungen bezüglich der Subventionierung des Kaufpreises bzw. der laufenden Betriebskosten. Je nach Rechtsform werden die Anschaffungs- bzw. Betriebskosten von Dienstwagen zwischen 40 % bis 59 % vom Staat erstattet – egal, wie viel das Auto kostet. Dies hat dazu geführt, dass derzeit rund zwei Drittel aller Pkw-Neuwagen als Dienstwagen verkauft werden und im Durchschnitt nach 3 Jahren in den Gebrauchtwagenmarkt diffundieren. Aus Sicht der Energie- und Ressourceneffizienz sind diese Fahrzeuge im Durchschnitt nachteilig aufgrund ihrer überdurchschnittlich hohen Motorisierung, der höheren Schadstoffemissionen als private Pkw-Neuwagen und aufgrund ihres sehr hohen Dieselan-teils. Die praktizierte steuerliche Absetzbarkeit von Kosten für die Anschaffung und den Betrieb von Dienstwagen hat maßgeblichen Einfluss auf die Ausrichtung der deutschen Automobilindustrie auf das steigenden Anteil des sogenannten Premiumsegments und erschwert die Einhaltung der Luftqualitätswerte in den Städten sowie eine ambitionierte und zeitgemäße europäische Festlegung von Flottenverbrauchsgrenzwerten für Pkw-Neuwagen. Vor diesem Hintergrund sollte die volle steuerliche Absetzbarkeit von Dienstwagen an den Emissionsausstoß des Fahrzeugs gekoppelt und auf die jeweils gültigen EU-Zielwerte – für CO₂ derzeit 130 g CO₂/km - begrenzt werden. Für die teilweise steuerliche Absetzbarkeit sollten zudem Obergrenzen in Bezug auf den CO₂-Ausstoß eingeführt werden.

Ausweitung der Lkw-Maut

Die Lkw-Maut hat den Zweck, die Wegekosten verursachergerechter anzulasten und Anreize zur Verlagerung des Gütertransports auf die Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße und zum effizienteren Einsatz der Lkw zu schaffen. Durch die fahrleistungsbezogene und emissionsabhängige Lkw-Maut gehen starke Anreize zur Modernisierung der bemauteten Fahrzeugflotte und damit zur Senkung der Emissionen von Luftschad-

stoffen aus. Die Lkw-Maut kann insofern einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung verkehrsbedingter Emissionen und zur Reduzierung der großräumigen Hintergrundbelastung durch Luftschadstoffe leisten. Insbesondere der Modernisierungseffekt auf die Fahrzeugflotte wirkt sich auch direkt in Städten aus, wo besonders hohe Luftbelastungen auftreten. Um die Lenkungswirkung des Instrumentes zu erhöhen, könnte die Lkw-Maut zur verursachergerechten Kostenanlastung auf Fahrzeuge unter 7,5 t ausgeweitet werden. Nach der EU-Richtlinie 2011/76/EU ist die Bemautung grundsätzlich für Lkw ab 3,5 t zulässig. Dadurch kann für diesen Bereich ebenfalls eine Lenkungswirkung hin zu einer modernisierten Fahrzeugflotte mit Fahrzeugen der Abgasstufe EURO VI mit geringen NOx-Emissionen auch im realen Betrieb erzielt werden. Die Erweiterung der Maut auf diesen Gewichtsbereich ist mit Blick auf die Verringerung der NO₂-Belastung in Städten relevant, weil die adressierten Lkw verstärkt auch in Innenstädten eingesetzt werden.

Darüber hinaus ist die bestehende Ausnahmeregelung für Kraftomnibusse bei der Lkw-Maut nicht gerechtfertigt, da schwere Kraftfahrzeuge in besonderem Maße Kosten bei den Bundesstraßen verursachen und dies auf Nutzfahrzeuge im Güterkraftverkehr und im Personenverkehr durch Kraftomnibusse in gleicher Weise zutrifft. Durch die Liberalisierung Anfang 2013 hat der Fernbuslinienverkehr rasant zugenommen, wodurch Fernlinienbusse den Straßenverkehr in Großstädten mittlerweile durch Quell- und Zielverkehr mit prägen. Eine Erweiterung der Maut auch auf Busse setzt Anreize für die schnellere Durchdringung der Flotte mit Bussen der Abgasstufe EURO VI, die ebenfalls im realen Betrieb niedrige Stickstoffoxidemissionen aufweisen.

Ganzheitliches Konzept zum Umstieg von fossilen Kraftstoffen auf erneuerbare Energien

Die Bundesregierung trägt das Ziel des Europäischen Weißbuchs Verkehr⁶ mit, bis zum Jahr 2030 eine Halbierung der mit konventionellem Treibstoff betriebenen PKW zu erreichen. Dieses Ziel verlangt ein Konzept, das deutlich über bestehende und diskutierte Anreizsysteme zugunsten von Elektrofahrzeugen hinausgreift. Mit einer umfassenden und frühzeitig eingeleiteten Strategie kann der Umstieg auf erneuerbare Energien im Verkehr eingeleitet und mit einer entsprechenden Ausrichtung der Automobilindustrie im Sinne einer technologischen Vorreiterrolle und Leitmarktentwicklung verknüpft werden.

⁶ Weißbuch Verkehr-2050-Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum; COM(2011) 144 final

Einige europäische Staaten diskutieren auf der nationalen Ebene, mittelfristig die Neuzulassung von Kraftfahrzeugen mit klassischen Verbrennungsmotoren zu untersagen. Der Entwurf zum Nationalen Verkehrsplan in Norwegen (Nasjonalt transportplan 2018-2029⁷) enthält ein Verbot der Neuzulassung von Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren. Ab 2025 sollen hiernach in Norwegen im Segment der PKW, Stadtbusse und leichten Nutzfahrzeuge nur noch ‚Null-Emissions-Fahrzeuge‘ neu zugelassen werden. Für die Neuzulassung von Reisebussen und LKW sollen jedoch andere Zeiträume gelten. Hier sollen 2030 dann 75 Prozent der neu zugelassenen Reisebusse und 50 Prozent von neuen Lkw ‚Null-Emissions-Fahrzeuge‘ sein. Für bereits zugelassene Verbrennungsfahrzeuge gilt Bestandsschutz. Der Umstieg auf Nullemissionsfahrzeuge ist eingebettet in eine weitgreifende Mobilitätstrategie des Nationalen Verkehrsplans Norwegens (z.B. zur Förderung des Radverkehrs und ÖPNV).

Auch die Niederlande erwägen entsprechende Schritte. Die sozialdemokratische Partij van de Arbeid (PvdA) –Koalitionspartner der niederländischen Regierung - hat die Initiative ergriffen, dass in den Niederlanden ab 2025 keine Autos mehr zugelassen werden sollen, die fossile Treibstoffe verbrennen („auto's op fossiele brandstoffen“) ⁸. Nur „Null-Emissionsfahrzeuge“ sollen dann zugelassen werden. Die Zweite Kammer des Parlaments hat am 29. März 2016 die Vorlage⁹ angenommen. Das Wirtschaftsministerium hat in seiner Stellungnahme auf die europäischen Emissionsanforderungen hingewiesen: „Die Verhandlungen auf europäischer Ebene über die Standards finden im Jahr 2017 statt, nach der Veröffentlichung der Europäischen Kommission.“ Der geschlossene „Energieakkoord“ sieht einen Umstieg auf Nullemissionsfahrzeuge für das Jahr 2035 vor.

Elektrifizierung des Stadtbusverkehrs vorantreiben

Ein relativ kurzfristig zu erschließendes Potenzial zur Minderung des Dieselanteils besteht bei Stadtbussen, da hier mit der Aufgabenträgerschaft der öffentlichen Hand eine

⁷ Download: <http://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2018-2029>, <http://www.ntp.dep.no/Forside/attachment/1355550/binary/1108800?ts=154a5190910> (Pkt 4.2 Teknologi og drivstoff / S.33:

“Etter 2025 skal nye privatbiler, bybusser og lette varebiler være nullutslippsskjøretøy

- Innen 2030 skal nye tyngre varebiler, 75 prosent av nye langdistansebusser, 50 prosent av nye lastebiler være nullutslippsskjøretøy

- Innen 2030 skal varedistribusjonen i de største bysentra være tilnærmet utslippsfri i tråd med EUs ambisjon”

⁸ PvdA-nota energiebeleid: http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2016-03/energievisie_pvda.pdf

⁹ Kamerstuk 30 196, nr. 449

stärkere Mitbestimmung in Fragen der Antriebstechnologie und Umweltstandards bei der Fahrzeugbeschaffung gegeben ist als in anderen Marktsegmenten.

Zudem weisen Stadtbusse mit ihren zumeist Dieselantrieben hohe Betriebszeiten im Stadtgebiet und damit entsprechende Entlastungspotenziale bei den Emissionen auf. Die Einsatzzeiten von Stadtbussen liegen bei 8 bis 14 Stunden pro Tag – im Vergleich zu rund einer Stunde beim privaten Pkw. Die großvolumigen Dieselmotoren und das häufige Anfahren führen zu entsprechend hohem Dieserverbrauch. Ein Diesel-Gelenkbus im Stadtverkehr verbraucht ca. 40.000 Liter Diesel im Jahr¹⁰. Neben den am Markt verfügbaren Antrieben mit Erd- und auch mit Flüssiggas werden immer mehr Varianten des elektrischen Antriebs, auch im Bereich der Gelenkbusse, erprobt. Gegenüber der Elektrifizierung von Pkw besteht in der Minderung der Umweltauswirkungen, v.a. der Stickoxidbelastung ein rund 100-faches Potenzial („Faktor 100“).

Die mit elektrischen Antrieben mögliche Rekuperation der Bremsenergie leistet einen zusätzlichen Beitrag zur Energieeffizienz.

Die Verkehrsministerkonferenz hatte im Frühjahr 2015 und die Umweltministerkonferenz im Herbst 2015 in den Beschlüssen zu den Berichten der Bundesregierung zur Elektromobilität bereits eine stärkere Orientierung der Elektromobilitätstrategien auf den ÖPNV gefordert. Die UMK hat zudem die Förderung von Mietmodellen (z.B. Leasing) gefordert, um die Hersteller stärker in die Verpflichtung zu nehmen und damit auch die Bereitschaft der ÖPNV-Betreiber zum Einsatz von Elektrobussen zu erhöhen, da das Betriebsrisiko hierdurch verringert werden kann.

Der Beschluss der VMK¹¹ dazu lautet:

3. Die Verkehrsministerkonferenz bittet die Bundesregierung, die Rolle des öffentlichen Personennahverkehrs in den Strategien zur Elektromobilität – vor allem hinsichtlich der Elektrifizierung von Stadtbussen – zu stärken.

Der Beschluss der UMK¹² dazu lautet:

4. Die Umweltministerinnen, -minister und -senatoren der Länder bitten die Bundesregierung, die Rolle des öffentlichen Personennahverkehrs in den Strategien zur Elektromobilität – vor allem hinsichtlich der Elektrifizierung von Stadtbussen auch durch Oberleitungen und Batterien – zu stärken.

¹⁰ Quelle: BSAG Bremen

¹¹ VMK vom 16./17. April 2015; TOP 4.3 Elektromobilität

¹² 85. UMK vom 13.11.2015; TOP 19 Elektromobilität

5. Die Bundesregierung wird gebeten, in den Förderprogrammen zur Erprobung von Elektrobussen auch das Leasing von Elektrobussen einzubeziehen

In den Niederlanden ist im Rahmen einer Vereinbarung¹³ zwischen der nationalen Ebene und den für den ÖPNV zuständigen Provinzen vereinbart worden, dass die Verkehrsausschreibungen so erfolgen sollen, dass ab 2025 nur Busse beschafft werden, die emissionsfrei (TTW) zu betreiben sind. Ziel ist, dass 2030 dann der Gesamtbetrieb emissionsfrei (TTW) erfolgen kann.

Erdgas / Biogas als verfügbare Alternative fördern

Fahrzeugantriebe mit Erdgas stoßen im Vergleich zum Diesel bis zu 90 Prozent weniger Stickoxide und nahezu keine Feinstaubemissionen aus. Der Anteil fossiler Energie kann durch Einsatz von Biomethan vermindert werden.

Es ist festzustellen, dass der Erdgasantrieb in Deutschland ein Nischendasein aufweist, was stark durch die Unsicherheit zur künftigen steuerlichen Behandlung geprägt ist. Der Anteil von Erdgas-Pkw ist in 2015 mit 80.300 (=0,178 %) im Vergleich zum Vorjahr sogar um 1.123 CNG Fahrzeuge gesunken. Dabei bieten sowohl CNG- (als auch LPG-) Fahrzeuge in Hinblick auf die direkten NOx-Emissionen einen deutlichen Vorteil gegenüber Diesel-Fahrzeugen. Zudem kommt gegenüber Dieselantrieben (v.a. bei Nutzfahrzeugen) eine deutliche Lärminderung.

Bei den NMHC- und SO₂-Emissionen, die vornehmlich bei der Kraftstoffbereitstellung (WTT¹⁴) entstehen, schneidet LPG, das in Deutschland meist aus Erdöl hergestellt wird, jedoch schlechter ab als konventionelle Kraftstoffe. Ausgehend von den aktuell 0,3 %-Anteil am Kraftstoffmix haben diese Alternativen in einem Maximalszenario der Deutschen Energie-Agentur (dena) bis 2024 in Deutschland ein Potenzial von bis zu vier Prozent – das wäre ein Wachstum um mehr als den Faktor 10. Die Zahl der Erdgasfahrzeuge auf dem deutschen Markt würde in diesem Szenario bis 2024 von derzeit 100.000 auf ca. 1 Millionen Fahrzeuge vervielfacht werden.

In Deutschland werden CNG und LPG bis zum 31.12.2018 mit einem vergünstigten Mineralölsteuersatz über das Energiesteuergesetz (EnergieStG) gefördert. Bereits im Juli 2015 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, spätestens im

¹³ „Bestuursakkoord Zero Emissie Regionaal Openbaar Vervoer Per Bus“ unterzeichnet am 15.April 2016,

¹⁴ WTT = Well-to-tank (von der „Quelle“ zum Tank)

Frühjahr 2016 einen Gesetzentwurf zur Verlängerung der Energiesteuerermäßigung vorzulegen. Ein Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums sieht eine Verlängerung bis einschließlich 2021 mit anschließender Degression bis 2024 vor. Die von der Deutschen Energie-Agentur (dena) koordinierte „Initiative Erdgasmobilität“ plädiert für eine Verlängerung bis mindestens 2026 und für eine Degression nur im Fall eines besonders starken Marktwachstums. Eine Verlängerung von 2018 auf 2021 um lediglich drei Jahre mit anschließender Degression würde keine ausreichende Planungs- und Investitionsgrundlage für Unternehmen darstellen: „Damit die Energiesteuerermäßigung für Erdgas und Biomethan ihre Wirkung entfalten kann, sollte sie an die Entwicklung des Markts und dessen Investitionszyklen gekoppelt werden. Derzeit liege der Marktanteil von Erdgas und Biomethan am Kraftstoffabsatz bei lediglich 0,35%. Ab einem Anteil von 4 % würde sich die Marktentwicklung selbst tragen und eine Steuerermäßigung wäre nicht mehr nötig. Vor 2026 sei diese Zielmarke aber wahrscheinlich nicht erreichbar. Sollte der Markt schneller wachsen, könne die Ermäßigung ab einem Anteil von 3 % reduziert werden.“¹⁵

Es kann angenommen werden, dass für das größere Segment der privat genutzte Erdgasfahrzeuge das Auslaufen der Förderung in 2018 bereits in den letzten Jahren, neben den Nachteilen des Erdgasfahrzeugs wie verringerte Reichweite, dünnes Tankstellennetz und kleinere Zuladung, der wesentliche Grund war, von einer Beschaffung abzusehen. Um für Privatkunden als auch für Investoren in Betankungsinfrastruktur Planungssicherheit herzustellen, ist die Energiesteuerermäßigung ohne Degression mindestens bis 2026 fortzuführen. Eine Überprüfung der reduzierten Energiesteuer ist spätestens 2018 für eine Verlängerung bis 2028 notwendig. Das Tankstellennetz für CNG ist auf über 900 Tankmöglichkeiten in Deutschland gewachsen. Abseits der Ballungsräume und entlang der Autobahnen ist das Tankstellennetz weiterhin dünn. Davon getrennt ist die Entwicklung einer Betankungs-Infrastruktur für verflüssigtes Erdgas (LNG) zu sehen, mit dem eine Versorgung des Ferngüterverkehrs erfolgen könnte. Während CNG im Auslieferverkehr ein großes Potenzial besitzt und Fahrzeuge seit Jahren auf dem Markt sind, stellt für den Fernverkehr LNG (Liquefied Natural Gas) eine wettbewerbsfähige Alternative zu Diesel für den Langstreckenverkehr mit schweren Nutzfahrzeugen dar.

¹⁵ <http://www.erdgasmobilitaet.info/inhalte-und-ziele/zusammenfassung.html>

Förderung des Umweltverbunds

Durch den weiteren Ausbau alternativer Angebote zum Kfz-Verkehr können Kfz-Fahrten und somit Schadstoffemissionen vermieden werden. Die Module hierfür sind abhängig von den räumlichen und infrastrukturellen Randbedingungen in den Städten und Metropolregionen. Die Länder, Kreise, Städte und Gemeinden verfügen zur Steuerung über die Instrumentarien der Raumplanung und der Flächennutzungsplanung. Diese sind konsequent anzuwenden.

Wichtige Elemente sind die Förderung von Park + Ride, der Ausbau des ÖPNV und des SPNV zur Erhöhung der Attraktivität und Kapazität, der Ausbau und die Verknüpfung städtischen und regional angrenzenden Radwegenetzes, die Schaffung von Rad-schnellwegen. Aufgrund der Beschlusslage der MPK und der VMK zum GVFG-Bundesprogramm und zu den Regionalisierungsmitteln ist für die Förderung des ÖPNV eine ausreichende Finanzierungsquelle absehbar. Für die Förderung einer inter- und multimodalen Verkehrsmittelverfügbarkeit durch Ausbaus von Park & Ride, Bike & Ride, Car-Sharing und Fahrradverleihsystemen sowie bezüglich der Förderung des Fuß- und des Radverkehrs zur Stärkung der Nahmobilität fehlt ein vergleichbares Finanzierungsinstrument, um die Städte und Regionen in die Lage zu versetzen, nachhaltige Mobilitätsangebote dauerhaft vorzuhalten.

Die Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ der VMK beziffert in ihrem Ende 2012 vorgelegten Abschlussbericht den jährlicher Nachholbedarf, um den Instandsetzungstau in 15 Jahren (Stand 2012, ohne Ausbau und Neubau) abzubauen, auf eine Höhe von 7,2 Mrd. € jährlich. Davon entfallen 3,0 Mrd. € auf Verkehrsinfrastruktur des Bundes, 0,95 Mrd. € auf die Länder und 3,25 Mrd. € auf Städte, Kreise und Gemeinden. Während der Bund als Baulastträger sein Investitionsvolumen kontinuierlich steigert und somit dem Investitionstau spürbar abbaut, sind entsprechende Entwicklungen für die nichtbundeseigene Verkehrsinfrastruktur aufgrund der Haushaltsbelastungen der Länder, Städte, Kreise und Gemeinden nicht gegeben. Die heutige Mittelzuweisung des Bundes an die Länder allein dient noch nicht dem Abbau des Sanierungsstaus bei Ländern, Städten, Kreisen und Gemeinden. Zur Förderung Nachhaltiger Mobilität ist eine zielgerichtete Verkehrsinfrastrukturförderung erforderlich, um den Investitions- und Sanierungsstaus nicht weiter ansteigen zu lassen. Für Bund, Länder Städte, Kreise und Gemeinden kann hiermit die Möglichkeit geschaffen werden, die

Verkehrsinfrastruktur entsprechend den Erfordernissen der wachsenden Mobilitätsbedürfnisse, der Stadtentwicklung und des Umweltschutzes aus-, um- und neu zu bauen, und Siedlungs- und Verkehrsstrukturen zu ermöglichen, die perspektivisch ohne die Verwendung fossiler Energieträger funktionieren können.

Erhöhung der Bußgeldhöhe für Parkverstöße

Die uneingeschränkte und unbehinderte Nutzungsmöglichkeit von Geh- und Radwegen ist wichtige Voraussetzung für die Bereitschaft der Bevölkerung ihre Mobilitätsbedürfnisse auf diese umweltfreundliche Art zu befriedigen. Nicht selten wird dies insbesondere in innerstädtischen Gebieten aber durch Parken auf Geh- und Radwegen erheblich beeinträchtigt. Die Bußgeldhöhe für falsches Parken auf Radwegen, die zurzeit 20,-- € beträgt, hält viele Kfz-Nutzer nicht davon ab, sich verkehrswidrig zu verhalten. Daher wird der Bund gebeten, über den BLFA StVO/Owi prüfen zu lassen, inwieweit durch Erhöhung des Bußgeldes für Falschparken und andere geeignete Maßnahmen wie z.B. die Einführung einer Parkkralle diesem wirksamer entgegengetreten werden kann.