

## Eurovignetten Richtlinie – Busse nicht zusätzlich belasten



*Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen e.V. (bdo) ist der Spitzenverband der privaten Omnibusbranche in der Bundesrepublik Deutschland. Er vertritt auf Bundesebene und im internationalen Bereich die gewerbepolitischen und fachlichen Interessen von rund 3.000 Busunternehmen, die sich im Öffentlichen Personennahverkehr, in der Bustouristik und im Busfernlinienverkehr engagieren und unter dem Dach des bdo zusammengeschlossen haben.*

### I. Ausgangssituation

Von der EU-Kommission wurde im Rahmen der Straßenverkehrsinitiativen „Europe on the Move“ ein breites Vorschlagspaket für den Verkehrsbereich präsentiert. Ein wesentlicher Baustein ist dabei der Entwurf für die Revision der Richtlinie 1999/62/EG (Eurovignetten-Richtlinie). Ziel ist es, den europäischen Rahmen zur Mauterhebung neu zu regeln. Einen besonderen Fokus legt die Kommission mit ihrem Vorschlag dabei auf die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs. Auch eine stärkere Internalisierung der externen Kosten des Straßenverkehrs wird von der Kommission angestrebt. Darüber hinaus soll durch die Änderung der Richtlinie eine nachhaltigere Verkehrs- und Infrastrukturfinanzierung gewährleistet werden.

Der bdo unterstützt die EU-Kommission in ihren Anstrengungen, die sozioökonomischen und ökologischen Herausforderungen des Straßenverkehrs, wie Klimawandel, Luftverschmutzung, Lärm, Staus, begrenzte finanzielle Ressourcen und das Bedürfnis nach verlässlicher und bezahlbarer Mobilität zu meistern. Ein Verzicht auf Mobilität ist dabei keine Option. Denn mobil sein bedeutet für die Menschen mehr als lediglich von A nach B zu kommen und ist entscheidend für Lebensqualität, Unabhängigkeit und gesellschaftliche Teilhabe.

Entsprechend sensibel gilt es, bei einer Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung zu sein. Einkommensschwächere dürfen durch Mehrbelastungen nicht ausgegrenzt werden. Der Kommissionsvorschlag zur Revision der Eurovignette-Richtlinie beinhaltet jedoch einige Aspekte, die zu höheren Kosten für die Nutzer nachhaltiger Verkehre führen und den Bus gegenüber dem Pkw benachteiligen würden. Die vorgeschlagenen Änderungen der Eurovignetten-Richtlinie sind nach unserer Überzeugung nicht die geeigneten Instrumente, um die von der Kommission diagnostizierten Probleme zu lösen und den Straßenverkehr sauberer und effizienter zu machen.

### II. Position des bdo

Mit dem Kommissionsvorschlag zur Änderung der Eurovignetten-Richtlinie sollen „Fortschritte bei der Anwendung des Verursacherprinzips („der Verursacher zahlt“) und des Nutzerprinzips („der Nutzer zahlt“)" erzielt werden, „um so einen finanziell und ökologisch nachhaltigen sowie sozial gerechten Straßenverkehr zu fördern.“ Hierbei sind die folgenden Änderungen für den bdo von besonderer Relevanz:

- Der Geltungsbereich der Eurovignetten-Richtlinie soll auf Busse und zum Teil auch auf Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge ausgeweitet werden.
- Zeitabhängige Benutzungsgebühren sollen schrittweise durch entfernungsabhängige Gebühren abgelöst werden.
- Der Kommissionsvorschlag soll es vereinfachen, Gebühren für die von schweren Nutzfahrzeugen verursachten externen Kosten zu erheben.
- Eine besondere Staugebühr soll erlaubt werden, sofern sie für alle Fahrzeugklassen gilt.



Dem bdo ist bewusst, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen nur den Rahmen vorgeben, den die Mitgliedstaaten nutzen müssen, falls sie Maut-, Infrastruktur- oder Benutzungsgebühren erheben. Sollten die EU-Mitgliedstaaten diesen Rahmen jedoch nutzen, um eine Maut einzuführen oder wenn bestehende Systeme angepasst werden, führt die geänderte Eurovignette-Richtlinie im Personenverkehr gerade nicht zu geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen. Stattdessen wird der Bus als klimafreundlichstes Straßenverkehrsmittel im Wettbewerb mit dem Pkw erheblich benachteiligt. Die Folge: Der motorisierte Individualverkehr wird attraktiver, der Verkehr wird zunehmen, die externen Kosten des Hauptverursachers von Luftverschmutzung und Lärm im Straßenverkehr werden gerade nicht internalisiert und die Emissionen des Personenverkehrs werden weiter steigen. Der bdo setzt sich insbesondere für folgende Punkte ein:

- **Busse vom Geltungsbereich der Eurovignetten-Richtlinie ausnehmen:** Der Verkehrsträger zahlt in Deutschland seine Wegekosten schon heute komplett selbst. Es existiert keine Präferenzbehandlung von Bussen.
- **Fairer Wettbewerb im Straßenpersonenverkehr:** Es gilt sicherzustellen, dass der Bus nicht gegenüber dem motorisierten Individualverkehr benachteiligt wird. Nur mit einem starken öffentlichen Verkehr werden die Klimaziele erreicht.
- **Befreiung von Bussen von jeglichen Staugebühren:** Ein Bus ersetzt im Durchschnitt 30 Pkw und reduziert das Verkehrsvolumen erheblich. Der Äquivalenzfaktor von 2,5 aus Anhang V wird dem nicht gerecht.

### **1. Besonderheiten bei der Infrastrukturfinanzierung berücksichtigen**

Die Einbeziehung des Busses in die Richtlinie 1999/62/EG wird unter anderem damit gerechtfertigt, dass diese Maßnahme „bestehende Wettbewerbsverzerrungen im Personenverkehrsbinnenmarkt“ verringern würde, da „diese Fahrzeuge [Busse] eine Präferenzbehandlung (d.h. die Befreiung von Infrastrukturgebühren) gegenüber dem Schienenverkehr genießen.“

Tatsächlich ist Frage der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, nach der Herkunft der Mittel und dem Beitrag der unterschiedlichen Verkehrsträger an der Deckung ihrer Wegekosten erheblich komplexer als oben von der Kommission angeführt. Die Infrastrukturnutzung des Straßen-Personenverkehrs wird in Deutschland bislang über Steuern finanziert. Lediglich im Güterverkehr werden mit der Lkw-Maut Nutzungsgebühren erhoben. Die Besteuerung von Benzin und Diesel hat 2016 über 36 Milliarden Euro an Steuererträgen erbracht.<sup>1</sup> In dieses System zahlt der Bus voll ein und trägt seine zu Wegekosten zu 130% komplett selbst. Für die Nutzung der deutschen Bundesautobahnen verursachen Busse (überwiegend Gelegenheits- und Fernlinienverkehr) laut Wegekostengutachten der Bundesregierung 2017 knapp 100 Millionen Euro an Wegekosten.<sup>2</sup> Dem stehen laut Berechnungen des IGES-Instituts für den gleichen Zeitraum rund 130 Millionen Euro an Energiesteuereinnahmen gegenüber.<sup>3</sup> Mit Blick auf die Erträge aus der Energiesteuer auf Diesel und Benzin von 36 Milliarden Euro und die Einnahmen aus der Lkw-Maut von 4,6 Milliarden Euro kann ganz klar gesagt werden, dass sich der Straßenverkehr in Deutschland selbst finanziert und der Bus seine Wegekosten vollständig deckt. Denn für alle Bundesfernstraßen (Bundesstraßen und Autobahnen) waren im deutschen Haushalt 2016 nur etwa 6,2 Milliarden Euro eingeplant.<sup>4</sup>

Mit Hinblick auf den Schienenverkehr sieht die Situation anders aus. Laut Subventionsbericht des Kieler Instituts für Weltwirtschaft war dieser 2015 mit 17,2 Milliarden Euro der größte Profiteuer von Subventionen in Deutschland.<sup>5</sup> Im Bundeshaushalt für 2017 sind sogar mehr als 18,5 Milliarden Euro für das Eisenbahnwesen vorgesehen.<sup>6</sup> Zusätzlich dazu ist aus Bundesmitteln eine weitere Unterstützung von insgesamt 2,4 Mrd. Euro für die nächsten vier Jahre geplant.<sup>7</sup> Wenn man

<sup>1</sup> [destatis, Verbrauchssteuern](#)

<sup>2</sup> [Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur](#), Wegekostengutachten 2013-2017

<sup>3</sup> [IGES](#) Faktenpapier Schiene

<sup>4</sup> [Pro Mobilität](#), Verkehrsetat 2017

<sup>5</sup> [IfW Kiel „Kieler Subventionsbericht 2015“, abgerufen 07.12.2016](#)

<sup>6</sup> [Bundeshaushalt 2017](#)

<sup>7</sup> [SPD Bundestagsfraktion 2016](#), Pressemitteilung



die Einnahmenseite des Schienenpersonenverkehrs betrachtet, stellt man fest, dass der Fernverkehr (SPFV) in Deutschland seine Infrastrukturkosten bei weitem nicht selbst trägt. Das IGES-Institut kommt beim SPFV auf einen Kostendeckungsgrad von weniger als 30 Prozent. Gleiches gilt für das Schienennetz. Dort trägt der Bund fast drei Viertel der Kosten des DB Eisenbahninfrastrukturunternehmens.<sup>8</sup> Auch ein Blick in den jüngsten Geschäftsbericht der DB Netz AG zeigt, dass das Unternehmen im höchsten Maße auf öffentliche Mittel angewiesen ist. 2016 generierte die DB Netz AG weniger Umsatz aus Trassenerlösen, als sie an Drittmitteln für Investitionen erhielt.<sup>9</sup> Laut Kostendeckungsbericht der Bundesregierung trug die Nutzerfinanzierung 2012 noch nicht einmal zu 37 Prozent zur Kostendeckung des Schienenpersonennahverkehrs bei.<sup>10</sup>

Dass Züge für die Nutzung der Schiene Gebühren zu entrichten haben, ist damit kein Zeichen für eine Schlechterstellung gegenüber Bussen. Vielmehr sind die Trassenentgelte ein kleiner Beitrag der Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Finanzierung der eigenen Infrastruktur, um die Zuwendungen der öffentlichen Hand nicht noch weiter steigen zu lassen. Eine Ausweitung der Richtlinie 1999/62/EG auch auf Busse, um „bestehende Wettbewerbsverzerrungen im Personenverkehrsbinnenmarkt“ gegenüber dem Schienenverkehr auszugleichen, ist daher nicht erforderlich. Denn schließlich zahlen Busse ihre Wegekosten bereits vollständig selbst. Eine zusätzliche Bemautung von Bussen würde sie im Wettbewerb mit dem Schienenverkehr erheblich benachteiligen.

## **2. Öffentlichen Verkehr stärken und Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährden**

Als zweiter Grund für eine Ausweitung der Eurovignetten-Richtlinie auch auf Busse wird angeführt, dass Busse schließlich „genauso zu „den CO<sub>2</sub>-Emissionen, zur Luftverschmutzung und zur Staubbildung“ beitragen würden. Wie oben angeführt, ist eines der Hauptziele des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG die Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs.

Tatsächlich leistet der Bus schon heute wie kein anderes Straßenverkehrsmittel einen entscheidenden Beitrag dazu, Emissionen einzusparen und den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren. Alleine in Deutschland beförderte nur der Fernbus<sup>11</sup> 2016 rund 24 Millionen Fahrgäste und erbrachte eine Fahrleistung von knapp 6,9 Milliarden Personenkilometer.<sup>12</sup> Nimmt man die vom Umweltbundesamt ermittelten durchschnittlichen Treibhausgas-Emissionen pro Personenkilometer der einzelnen Verkehrsträger<sup>13</sup> als Grundlage und rechnet diese auf die vom Fernbus erbrachte Verkehrsleistung hoch, so zeigen sich erhebliche Einsparungen. 750.000t Treibhausgase konnten 2016 eingespart werden, dadurch, dass die FernbusnutzerInnen nicht mit dem Pkw gereist sind. Sogar gegenüber der Nutzung des Schienenpersonenfernverkehrs wurden etwa 60.000t weniger Treibhausgase ausgestoßen (deutscher Strommix). Dadurch, dass die Verkehrsleistung der Fernbusse nicht mit dem Flugzeug erbracht wurde, konnten über 1.200.000t Treibhausgase vermieden werden. Dazu ersetzt ein Bus rund 30 Pkw und trägt so deutlich zu einer Reduzierung des Verkehrs bei. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn es um Kompensationen für die Belastung der Infrastruktur durch ein höheres Busgewicht geht.

Die Kommission diagnostiziert in ihrem Vorschlag korrekterweise, dass der Pkw sowohl der Hauptverursacher der CO<sub>2</sub>-Emissionen als auch der externen Kosten wie Luftverschmutzung und Lärm ist. Und trotzdem würden die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie 1999/62/EG Pkw im Vergleich zum Bus erheblich bevorzugen. Hier gilt es gegenzusteuern. Der Bus steht im Personenverkehr im direkten Wettbewerb mit dem Pkw und weist eine erheblich bessere Klimabilanz auf. Trotzdem sieht der Richtlinienentwurf vor, den Bus genau wie den schweren Güterverkehr zu regulieren. Der bdo ist jedoch der Ansicht, dass Busse, sofern es bei der vorgeschlagenen Ausweitung der Eurovignetten-Richtlinie auf Omnibusse bleibt, entsprechend der Maßstäbe für Pkw bemautet werden müssen. Nur so lässt sich, wie von der Kommission angestrebt, sicherstellen, dass durch eine Maut im Personenverkehr wirklich CO<sub>2</sub>-Emissionen eingespart werden. Schließlich schlägt die Kommission in den Erwägungsgründen selbst vor,

<sup>8</sup> [IGES](#) Faktenpapier Schiene

<sup>9</sup> [DB Netz AG](#), Geschäftsbericht 2016

<sup>10</sup> [Bundesregierung 2016](#), Bericht über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr

<sup>11</sup> Im Gelegenheitsverkehr waren 2016 76 Millionen Fahrgäste unterwegs und eine Verkehrsleistung von 18,9 Milliarden Personenkilometer wurde erbracht

<sup>12</sup> [destatis](#), Verkehr aktuell 6/2017

<sup>13</sup> [Umweltbundesamt](#), durchschnittliche Emissionen einzelner Verkehrsmittel



dass zur Förderung des Einsatzes „der saubersten und effizientesten Fahrzeuge, (...) die Mitgliedstaaten auf solche Fahrzeuge deutlich ermäßigte Maut- und Straßenbenutzungsgebühren erheben“ sollten. Dies müsste auch für den Bus gelten, der im Vergleich zum Pkw deutlich umweltfreundlicher ist. Der derzeitige Vorschlag würde Busfahren jedoch verteuern. Da besonders preissensible Menschen den Fernbus nutzen, von denen rund 50 Prozent ein monatliches Einkommen von weniger als 1.000 Euro haben<sup>14</sup>, hätte jede Preiserhöhung erhebliche Auswirkungen auf die Fahrgastzahlen und damit auch auf die Klimabilanz des Verkehrs. Der Bus muss jedoch auch in Zukunft im Wettbewerb mit dem Pkw bestehen können. Konkret bedeutet das:

- Anders als in Artikel 7 Absatz 10 vorgeschlagen, befürwortet der bdo, dass Maut- und Benutzungsgebühren für Busse nur eingeführt werden dürfen, wenn die gleichen Gebühren auch für Pkw gelten. Es dürfen für leichte Nutzfahrzeuge und Pkw keine anderen Maßstäbe für die Bemessung der Bemautung herangezogen werden als für Busse. Einen Automatismus, dass Maut und Benutzungsgebühren, die für schwere Nutzfahrzeuge gelten, ab 2020 auf alle schweren Nutzfahrzeuge, und damit auch Busse, angewandt werden, lehnen wir ab (Artikel 7 Absatz 9)
- Der bdo lehnt eine Abkehr von zeitabhängigen Benutzungsgebühren (Vignetten) ab. Sollte am Ende des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung der Eurovignetten-Richtlinie dennoch eine Abschaffung der Vignetten-Option stehen, muss sichergestellt werden, dass für Busse die gleichen Übergangsfristen gelten wie für Pkw. Andernfalls drohen finanzielle Mehrbelastungen des Busses gegenüber dem motorisierten Individualverkehr. (Artikel 7 Absatz 6+7)
- Der bdo tritt dafür ein, dass die externen Kosten des Pkw angemessen bei der Mauthöhe berücksichtigt werden. Artikel 7c sieht lediglich für schwere Nutzfahrzeuge eine Anrechnung der externen Kosten vor. Da Pkw die Hauptverursacher der verkehrsbedingten externen Kosten sind, gilt es sie angemessen hieran zu beteiligen. Externe Kosten für Busse sind nur zu erheben, wenn dies auch für Pkw erfolgt.
- Der bdo schlägt die Befreiung von Busse von jeglichen Staugebühren vor (Artikel 7da). Insbesondere Fernlinienbusse müssen den Fahrgästen einen attraktiven Fahrplan bieten. Das heißt, dass die Busse bevorzugt morgens oder nach Feierabend abfahren. Zeiten wo grundsätzlich ein höheres Verkehrsaufkommen herrscht. Da ein Bus im Durchschnitt 30 Pkw ersetzt, trägt ein Bus erheblich zur Reduzierung des Verkehrs bei. Dies sollte mit einer Befreiung gewürdigt und nicht durch Staugebühren bestraft werden. Der Äquivalenzfaktor von 2,5 aus Anhang V wird dem nicht gerecht.

### III. Zusammenfassung

Klimawandel, Luftverschmutzung, Lärm und Staus sind die größten Herausforderungen für die Verkehrspolitik. Die vorgeschlagenen Änderungen der Eurovignetten-Richtlinie sind nicht die geeigneten Instrumente, um die von der Kommission diagnostizierten Probleme zu lösen und den Straßenverkehr sauberer und effizienter zu machen. Eine der entscheidenden Stellschrauben zur Reduktion der verkehrsbedingten Emissionen auf Europas Straßen ist der Bus. Dieser wird im Vergleich zum Pkw jedoch erheblich benachteiligt. Mögliche Einsparpotenziale bei Luftschadstoffen und Treibhausgasen werden so nicht gehoben und das Ziel, den MIV als Hauptverursacher der CO<sub>2</sub>-Emissionen und externen Kosten des Verkehrssektors zu reduzieren, verfehlt. Die Pariser Klimaziele werden jedoch nur erreicht, wenn der öffentliche Verkehr wettbewerbsfähig bleibt. Der bdo lehnt neue Abgaben ohne jede ökologische Lenkungswirkung ab und möchte bei der Revision der Eurovignetten-Richtlinie seine Mitarbeit und Expertise anbieten, um zusammen mit allen Stakeholdern an der Mobilität der Zukunft zu arbeiten.

<sup>14</sup> [IGES](#), Zwei Jahre Fernbusmarkt in Deutschland: Wohin geht die Reise?, 2015