

Berlin, den 23.9.2009

Stellungnahme des Landes Berlin

zur

Mitteilung der Kommission: Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr

1. An der zentralen Zielsetzung des Weißbuch von 2001, eine Trendumkehr zu Gunsten der umweltverträglichen Verkehrsträger und eine sukzessive Entkopplung der Verkehrszunahme vom Wirtschaftswachstum zu erreichen, sollte auch im kommenden Weißbuch festgehalten werden. Der Schienenverkehr ist im Vergleich zum Straßen- und Luftverkehr das umweltverträglichere Verkehrsmittel und verursacht bezogen auf die Personen- und Tonnenkilometer nur einen Bruchteil des CO₂-Ausstoßes des Straßen- und Luftverkehrs. Es besteht daher auf EU-Ebene sowie zwischen Bund und Ländern Einigkeit über die Notwendigkeit, das Wachstum des Straßen- und Luftverkehrs zu drosseln und mehr Verkehr auf die umweltverträglichere Schiene zu verlagern. Es ist staatliche Aufgabe, dafür die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen. Zur Beeinflussung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und im Besonderen zur Steuerung der Verkehrsnachfrage stehen der öffentlichen Hand im Verkehrsbereich eine ganze Reihe von Steuern und Abgaben auf der einen Seite bzw. Subventionen und Steuerbefreiungen auf der anderen Seite als Aktionsparameter zur Verfügung. Der als Effizienzstrategie bezeichnete Prozess zur Verringerung des Energie- und Ressourcenverbrauchs muss daher durch eine Suffizienzstrategie ergänzt werden, die auf eine Verringerung der Verkehrsnachfrage und somit auf eine Veränderung umweltbelastender Verhaltensweisen zielt.
2. Es sind klare Zielvorgaben zur Begrenzung des Ressourcenverbrauchs und zur Verringerung der verkehrsbedingten Umwelt- und Klimabelastungen notwendig. Aufgrund der Klimaschutzpolitischen Anforderungen ist ein ambitioniertes Minderungsziel für die verkehrsbedingten Klimagasemissionen zu definieren – in Anlehnung an das EU-Minderungsziel für die Treibhausgasemissionen wäre dies minus 20 % bis 2020 (gegenüber 1990) –, das mit klassischen Strategien einer umweltgerechten Mobilitätspolitik unterlegt wird:
 - Verkehrsvermeidung (Entkopplung von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum; Gegensteuern der Suburbanisierung)
 - Verkehrsverlagerung (auf umweltverträglichere Verkehrsträger)

- Technische und organisatorische Verbesserungen im Verkehr (Emissionsreduzierung durch technische Innovationen und durch Steigerung der Energieeffizienz insbesondere in der Fahrzeugtechnik; bessere Organisation durch Verkehrsflussoptimierung etc.)
3. Die von KOM verfolgte Strategie ‚Greening Transport‘ aus dem Jahr 2008 wird als Einstieg für eine nachhaltige Verkehrspolitik begrüßt. Diese Strategie sollte spezifiziert und durch Vorschläge für Maßnahmen bzw. Rechtssetzungsinstrumente in das geplante Weißbuch implementiert werden. Dabei sollten die Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern sowie die damit zusammenhängenden sozialen und umweltbezogenen Auswirkungen eingehend bewertet werden. Zur umweltverträglicheren Ausgestaltung des Verkehrssektors und in Anbetracht der Notwendigkeit einer besseren Effizienz der Verkehrsträger im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels bedarf es aus Sicht des Landes Berlin der Steuerung der Verkehrsnachfrage über die Kosten des Verkehrs einschließlich der Internalisierung der externen Kosten.
 4. Der bisher von KOM vorgelegte und in der Abstimmung des Rates befindliche Vorschlag zur Änderung der sog. Eurovignettenrichtlinie auf Grundlage der Internalisierung externer Kosten ist unzureichend. Der Vorschlag ist ein fragmentarischer Ansatz der Greening-Transport-Strategie und erfasst nur den schweren Straßengüterverkehr. Zudem bleiben bei den externen Kosten die wesentlichen Kostenblöcke der nicht gedeckten Unfallkosten, der Kosten des Klimawandels sowie für Natur- und Landschaftsschäden unberücksichtigt. Darüber hinaus wird die Anwendung der Richtlinie den Mitgliedsstaaten freigestellt. Dies ist in Bezug auf die Klimaschutzpolitischen Anforderungen an den Verkehrssektor unzureichend und steht zudem der Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarkts entgegen. Dadurch werden die Wirkungen in Bezug auf die Klimaschutzziele massiv gedämpft und zudem Wettbewerbsverzerrungen der anwendenden Staaten gegenüber den nicht anwendenden Staaten verstärkt bzw. geschaffen. Das Land Berlin vertritt die Position, dass die Kosten für Gesundheitsschäden, für die Beeinträchtigung der Umwelt oder für Unfälle nicht von der Allgemeinheit zu tragen sind, sondern nach dem Verursacherprinzip dort angelastet werden müssen, wo sie entstehen. Berlin unterstützt insofern die Forderung des Europäischen Parlaments¹, nach der die KOM unverzüglich konkrete Vorschläge für alle Verkehrsträger durch Vorlage eines umfassenden Konzeptes zur Berechnung und Anlastung der externen Kosten und deren Folgeabschätzungen aufgrund eines nachvollziehbaren Modells nachkommen soll.
 5. Die Neuausrichtung der TEN-V-Politik ist notwendig und sachgerecht. Das Land Berlin begrüßt, dass die Gemeinschaftsziele zum Klimaschutz künftig ins Zentrum der TEN-V-Politik gestellt werden sollen. Bei der stärkeren Ausrichtung der TEN-V-Politik auf den Klimaschutz sollten insbesondere die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene sowie die

¹ Entschließung EP vom 11.03.2009 über ‚Umweltgerechte Ausgestaltung des Verkehrs und Internalisierung externer Kosten‘

Begrenzung des Luftverkehrswachstums zentrale Zielsetzungen sein. Berlin befürwortet die Option 3 für die künftige Ausgestaltung der TEN-V, d. h. zwei Schichten, bestehend aus einem Gesamtnetz auf der Grundlage der bestehenden TEN-V-Karten und einem intermodalen "Kernnetz", das noch festzulegen ist und dessen Prioritäten der Schienenverkehr, nachhaltige Wasserwege und Häfen sind. In diesem Kontext erwartet das Land Berlin, dass die Kommission den konzeptionellen Pfeiler der Option 3 im Rahmen des geplanten Weißbuchs präzisiert.

6. Der internationale Luftverkehr und der internationale Seeverkehr werden in den klimapolitischen Vertragswerken und auch im deutschen Klimaschutzprogramm nicht berücksichtigt. Allerdings sind dies die am raschesten wachsenden Verkehrsträger in der EU mit entsprechend negativen Klimaauswirkungen. Als monetäre Maßnahme ist die vollzogene Einigung zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem jedoch unzureichend. Ab 2012 sollen danach 85 % der Emissionszertifikate den Fluggesellschaften kostenfrei zugeteilt und lediglich 15 % versteigert werden. Hinsichtlich der Klimawirksamkeit geht KOM in ihrer Folgenabschätzung davon aus, dass die Einbeziehung des Flugverkehrs in den EU-Emissionshandel im Zeitraum 2005-2020 zu einer Reduzierung der Emissionen um 3% führen wird. Dagegen nehmen derzeit der Energieverbrauch bzw. die CO₂-Emissionen der Luftfahrt in Deutschland und in Europa in nur einem Jahr um ca. 3,5 % zu. Um dieses Wachstum zu begrenzen und zudem die Verkehrsträger steuerlich gleichzustellen, ist es daher sachgerecht, für den gewerblichen Flugverkehr eine Kerosinsteuer zu erheben und zudem die Mehrwertsteuerbefreiung bei grenzüberschreitenden Flugtickets aufzuheben. Diese Privilegierung des Flugverkehrs ist wettbewerbspolitisch nicht gerechtfertigt und Klimaschutzpolitisch kontraproduktiv. Daneben ist auch die Einbeziehung des internationalen Seeverkehrs in den EU-Emissionshandel voranzutreiben. Berlin spricht sich vor diesem Hintergrund dafür aus, dass KOM im Rahmen des avisierten Weißbuchs Maßnahmen zur Verringerung der Umweltauswirkungen des wachsenden Flug- und Schiffsverkehrs benennt.
7. Die Situation der im intermodalen Wettbewerb stehenden Verkehrsträger (Straßen-, Eisenbahn-, Schiffs- und Flugverkehr) ist sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr aufgrund von fiskalischen Regulierungen höchst unterschiedlich. So sind der Luft- als auch der Schiffsverkehr derzeit von energiesteuerlichen Instrumenten befreit, dagegen müssen vom Straßen- und nicht-elektrifizierten Schienenverkehr in Deutschland Mineralöl- und Ökosteuer entrichtet werden. Im elektrifizierten Schienenverkehr wird der Strom sowohl energiesteuerlich (Stromsteuergesetz, Erneuerbare Energiengesetz, Gesetz zur Kraft-Wärme-Kopplung) als auch durch den Emissionshandel belastet. Regulierungen wie die ab 2013 umzusetzende 100 %-ige Auktionierung der Emissionszertifikate des Bahnstroms und eine auf 15 % beschränkte Auktionierung der Luftverkehrsemissionen (Klimapaket der EU) sowie die unveränderte energiesteuerliche Befreiung des Luft- und Schiffsverkehrs stellen eine Ungleichbehandlung dar, die zu weiteren Verwerfungen im Verkehrssektor mit ungewollten Konsequenzen führen kann. Diese vom Grundsatz her umweltpolitisch motivierten Regulierungen würden zu einer

Benachteiligung der Eisenbahn – dem umweltverträglichsten Verkehrsmittel – führen und damit dem Ziel der Minderung von CO₂-Emissionen entgegenwirken. Eine aktuelle Analyse² weist anhand von Simulationen darauf hin, dass die Umsetzung der aktuellen Beschlusslage der EU einen absoluten Anstieg der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor bewirken würde. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass die KOM im geplanten Weißbuch Maßnahmen zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Verkehrsmarkt vorschlägt.

8. Auch die Abgabensituation für die Infrastrukturbenutzung ist sowohl im intermodalen Wettbewerb der Verkehrsträger untereinander als auch im intramodalen Wettbewerb der jeweiligen Verkehrsträger europaweit zersplittert, mit der Folge weitreichender Wettbewerbsverzerrungen. Um beispielsweise die Kosten der Straßeninfrastrukturnutzung an die Benutzer weiterzugeben, schaffen immer mehr Mitgliedstaaten eigene Entgeltsysteme. Der sich daraus ergebende Flickenteppich isolierter, einzelstaatlicher Regelungen gefährdet jedoch das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Auch bei der Schieneninfrastruktur werden die Benutzungsentgelte unterschiedlich berechnet und erhoben. So liegt in Deutschland das Preisniveau sehr hoch, da die Berechnung der Entgelte weitgehend nach dem Vollkostenprinzip und nicht wie in den meisten Mitgliedstaaten nach dem Grenzkostenprinzip erfolgt. Auch hier sind Lösungen auf europäischer Ebene zur Harmonisierung der Abgaben im Verkehrssektor notwendig.
9. Darüber hinaus besteht europäischer Handlungs- und Harmonisierungsbedarf bei technischen Vorgaben und finanziellen Hilfen, insbesondere zu Bestimmungen für Nachrüstsysteme des Kfz-Bestandes zur Reduzierung der Abgasemissionen (PM10, NOX). In mehreren Mitgliedstaaten entstanden nach nationalen Regelungen und Anreizsystemen unterschiedliche Lösungen für Nachrüstsysteme (Rußfilter, Stickoxidminderung). Die Qualität des Angebotes ist teilweise unbefriedigend, der Markt zersplittert und die Preise sind hoch. Daneben bedarf es einer zeitgemäßen Fortschreibung der EU-Standards für Lärmemissionen bei leichten und schweren Nutzfahrzeugen, Stadtbussen und motorisierten Zweirädern. Die seit 1995 geltenden EU-Anforderungen an die Geräuschemissionen schwerer Nutzfahrzeuge müssen weitentwickelt werden. Die geltenden Anforderungen für schwere Nutzfahrzeuge von 80 dB(A) werden von den marktgängigen Bussen seit vielen Jahren mit 76 oder 77 dB(A) weit unterschritten. Auch für Fahrzeuge im Schienenpersonenverkehr sind EU-Standards für Lärmemissionen notwendig, da Schienenfahrzeuge von der Verkehrsunternehmen europaweit ausgeschlossen werden. EU-harmonisierte Meßvorschriften und Anforderungen könnten insofern die Rechtssicherheit verbessern und die Preise senken.
10. Von besonderem Interesse für die politisch gewollte Verbesserung der Wettbewerbssituation der Eisenbahn ist nicht zuletzt die Harmonisierung der Sozialvorschriften im Schienen- und Straßenverkehr. In diesem

² Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) „Wettbewerb und Umweltregulierung im Verkehr“ vom 25.5.2009

Zusammenhang beurteilt das Land Berlin die Umsetzung der Richtlinie 2005/47/EG über die Einsatzbedingungen des Fahrpersonals im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr als ordnungspolitisch bedenklich. Da die der Richtlinie zugrunde liegende Vereinbarung schärfere Schutzvorschriften vorsieht, als für Kraftfahrer gelten, wird eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten des Lkw-Verkehrs begründet. Insofern ist mit Blick auf den intermodalen Wettbewerb zu befürchten, dass sich insbesondere die Wettbewerbsnachteile des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr noch weiter vergrößern. Zudem ist in Bezug auf den intramodalen Wettbewerb zu befürchten, dass die Regelung die Liberalisierung des Schienenverkehrs konterkariert und sich über eine erhebliche Erhöhung der Personalkosten in erster Linie zu Lasten der kleinen und mittleren Eisenbahnverkehrsunternehmen auswirken würde. Berlin spricht sich daher gemeinsam mit den anderen Bundesländern im Bundesrat für die Harmonisierung der Sozialvorschriften im Schienen- und Straßenverkehr aus. KOM sollte dazu im geplanten Weißbuch Maßnahmen zur Umsetzung benennen.

11. Die Kommission hatte sich bereits mit dem Weißbuch von 2001 das ehrgeizige Ziel gesetzt, die Zahl der Verkehrstoten auf Europas Straßen bis 2010 von 50.000 auf 25.000 zu halbieren. Es sind zwar Fortschritte in dieser Richtung zu verzeichnen, dennoch ist man von der Zielerreichung noch weit entfernt. Berlin unterstützt daher die Kommission darin, nach dem Auslaufen des Aktionsprogramms für die Straßenverkehrssicherheit in 2010 eine Strategie mit Folgemaßnahmen zu erarbeiten.
12. Die europäische Ebene muss die Städte bei der Gestaltung einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung des Stadtverkehrs unterstützen. Trotz ihrer Unterschiede sind die europäischen Städte mit ganz ähnlichen Problemen konfrontiert wie Folgen des demografischen Wandels, Verkehrsüberlastung, Klimawandel, Umweltverschmutzung und Sicherheit. Daher ist aus Sicht von Berlin ein breit gefasster Ansatz der KOM unerlässlich für eine konsistente, horizontal und vertikal integrierte Verkehrspolitik, die verschiedene Politikfelder (von Raumordnungs- und Stadtentwicklungsplanung bis zu den umweltseitigen Anforderungen an Fahrzeugtechnik und Kraftstoffe) berücksichtigt. Der von KOM avisierte Aktionsplan Stadtverkehr ist daher sachgerecht und notwendig. Berlin sieht dabei europäischen Harmonisierungsbedarf insbesondere bei technischen Anforderungen für Fahrzeuge, Infrastrukturausrüstungen und Transportdienstleistungen. Da Verkehrsinfrastruktur und -dienstleistungen sukzessive auf EU-weiten Märkten angeboten und beschafft werden, bedeutet eine Harmonisierung der Standards Preisvorteile, Rechtssicherheit, Interoperabilität und bessere Akzeptanz beim Nutzer. Im besonderen wird hier auf die harmonisierte Kennzeichnung (Schilder und Plaketten) für den Zugang von Kfz zu Umweltzonen entsprechend europäischer Abgas- und Lärmstandards hingewiesen. Angesichts des wachsenden europäischen Wirtschafts- und Tourismusverkehrs ist Transparenz bei unterschiedlichen örtlichen Anforderungen nötig. Harmonisierte Fahrzeug- und Gebietskennzeichnung können den Zugang erleichtern, die Kosten senken und die Akzeptanz verbessern.

Zudem spricht sich Berlin dafür aus, von KOM eine stärkere finanzielle Unterstützung zu fordern für Aufgaben, die den Kommunen durch europäische Regelungen insbesondere zur Luftqualität und zum Lärmschutz entstehen. Die bestehenden Struktur- und Kohäsionsfonds sowie die Finanzinstrumente der Europäischen Investitionsbank sollten für eine größere Effizienz stärker auf die Regionen konzentriert werden, in denen wirtschaftliches Wachstum nachhaltig generiert wird und der Handlungsbedarf zur Anpassung am höchsten ist. Insbesondere sollte der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) der zunehmenden Verstädterung Rechnung tragen und stärker als bisher auf die Förderung des städtischen Nahverkehrs sowie des nichtmotorisierten Verkehrs ausgerichtet werden.