

## „Fit for 55“ aus Sicht der privaten Busunternehmen

Positionspapier zur Revision der Energiesteuerrichtlinie, zum Emissionshandel für den Verkehr und zur Verordnung für den Aufbau einer alternativen Tank- und Ladeinfrastruktur

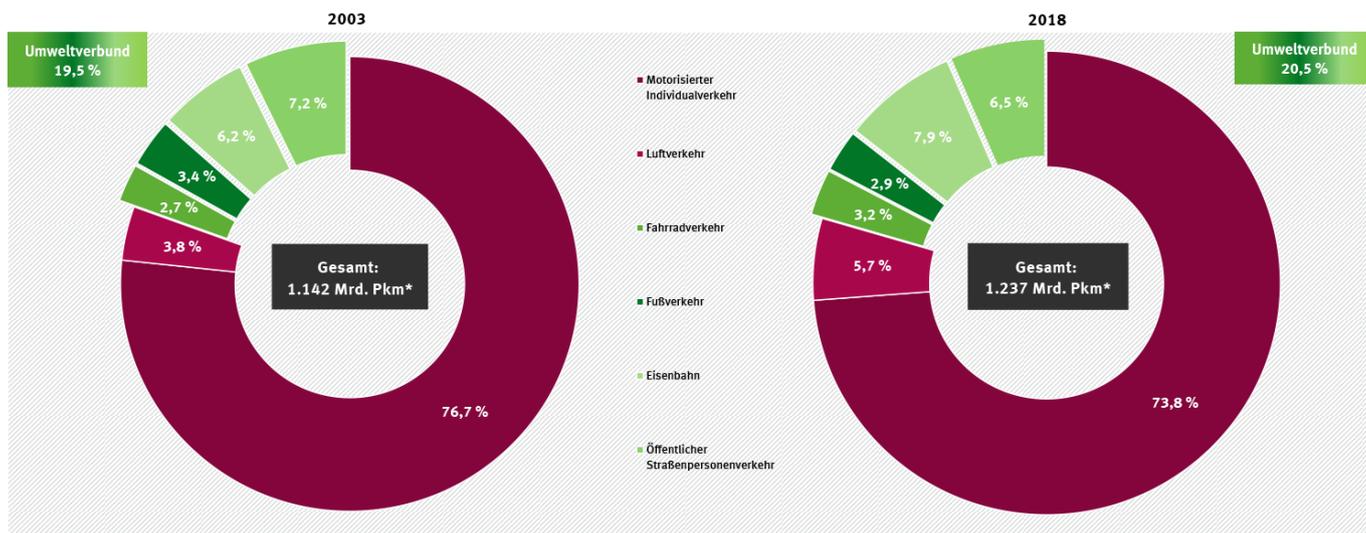
*Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) ist der Spitzenverband der privaten Omnibusbranche in der Bundesrepublik Deutschland. Er vertritt auf Bundesebene und im internationalen Bereich die gewerbepolitischen und fachlichen Interessen von rund 3.000 Busunternehmer\*innen, die sich im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

### Vorbemerkung

Der bdo begrüßt die “Fit for 55” Initiative der EU-Kommission. Insbesondere **die Revision der Energiesteuerrichtlinie (ETD), der Emissionshandel für den Verkehr (ETS) und die Verordnung für den Aufbau einer alternativen Tank- und Ladeinfrastruktur (AFIR) sind hier zu nennen.** Entschiedenenes Handeln ist unabdingbar, um die Klimaziele zu erreichen und die Auswirkungen des Klimawandels zu minimieren. Insbesondere im Verkehr müssen erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um Emissionen einzusparen. Stetiges Wachstum der Fahrleistung und größere Fahrzeuge beim motorisierten Individualverkehr (MIV) sowie steigende Transportvolumina beim Straßengüterverkehr sorgen dafür, dass die Emissionsminderungsziele konsequent verfehlt werden. **In Deutschland sind bspw. die verkehrsbedingten Emissionen seit 1990 quasi nicht gesunken. Beim Modal Split sind ebenfalls keine wesentlichen Verbesserungen zu verzeichnen. Zwischen 2003 und 2018 sank der Anteil des MIV an der gesamten Verkehrsleistung des Personenverkehrs lediglich um drei Prozent.**

Und selbst dieser bescheidene Fortschritt wird durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie zu Nichte gemacht. Das [Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt](#) stellt fest, dass 50 Prozent der Menschen viel seltener oder seltener den ÖPNV nutzen, während 20 Prozent angeben, häufiger oder viel häufiger mit dem Auto zu fahren. Einiges deutet darauf hin, dass diese Entwicklung andauern wird. **Die Zahl der Zeitkartenbesitzer:innen sinkt und 26 Prozent der vom DLR-Befragten geben an, dass sie nach der Corona-Pandemie künftig seltener den öffentlichen Verkehr (ÖV) nutzen werden.** Nur 18 Prozent gaben an, dass sie künftig häufiger mit den Öffentlichen unterwegs sein werden. Laut [Statistischem Bundesamt](#) sank die Beförderungsleistung im öffentlichen Nahverkehr zwischen 2020 gegenüber 2019 um fast 34 Prozent.

Modal Split der Verkehrsleistung im Personenverkehr einschließlich des nicht motorisierten Verkehrs



\* Milliarden Personenkilometer

\*\* Aufgrund von geänderten Abgrenzungen und Neuberechnungen nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2020/2021, S. 224f.

Die neueste [Prognose des Bundesamtes für Güterverkehr](#) geht davon aus, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie im ÖV noch länger zu spüren sein werden. Der öffentliche Straßenpersonenverkehr wird voraussichtlich auch noch 2023 unter dem Niveau von 2019 liegen. **In anderen EU-Mitgliedstaaten dürften die Zahlen nicht wesentlich anders aussehen.**

[Jüngste Zahlen](#) des Verbands der europäischen Automobilhersteller ACEA zeigen eine **besorgniserregende Entwicklung bei den zugelassenen Bussen**. In einzelnen EU-Mitgliedstaaten nahm der Busbestand dramatisch ab. Mit 21 Prozent weniger Bussen (Vergleich 2020 zu 2019) verzeichneten Kroatien und Finnland die drastischsten Rückgänge. In Deutschland waren 2020 über sieben Prozent weniger Busse zugelassen. Europaweit sank die Zahl der zugelassenen Busse um rund 10.000 Fahrzeuge (1,6 Prozent).

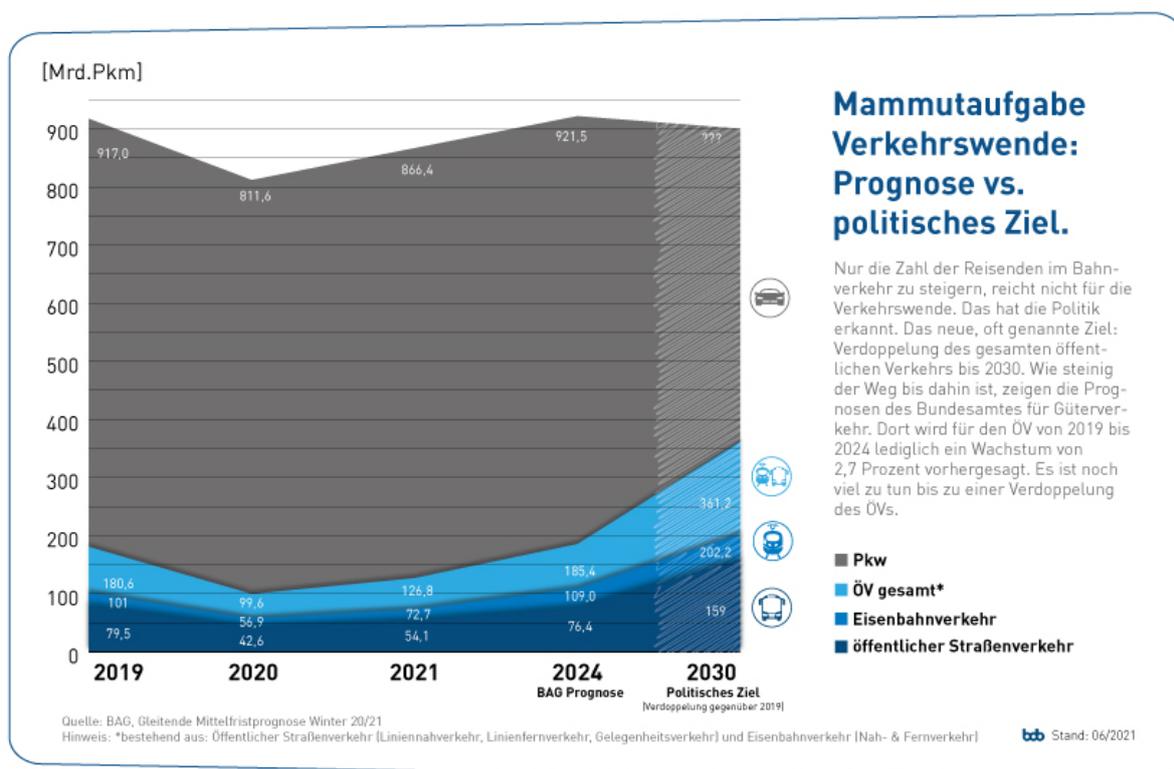
Für die Emissionsminderungsziele des Verkehrssektors ist das eine Hiobsbotschaft. **Das „Fit for 55“-Paket steht daher vor der Herausforderung, Impulse zu setzen, damit die Corona-bedingten Rückschritte schnell ausgeglichen werden und gleichzeitig innerhalb kürzester Zeit das zu erreichen, was in den letzten Jahrzehnten nicht gelungen ist: Eine dringend erforderliche Transformation des Verkehrs hin zu mehr Nachhaltigkeit.** Die Verkehrswende kann jedoch nur gelingen, wenn drei Grundvoraussetzungen erfüllt sind:

- Der öffentliche Verkehr wird attraktiver – sowohl preislich als auch angebotstechnisch.
- Der motorisierte Individualverkehr wird reduziert.
- Die Antriebsenergie für motorisierte Mobilität wird klimaneutral.

**Das „Fit for 55“-Paket der EU-Kommission zielt insbesondere auf die Durchsetzung der Antriebswende und setzt wesentliche Impulse wie diese gelingen kann.** Hier sind insbesondere die Förderung von Elektrizität als Antriebsenergie durch niedrigere Steuersätze sowie die weitergehenden Ziele für den Ausbau einer alternativen Tank- und Ladeinfrastruktur zu nennen. **Das „Fit for 55“-Paket greift jedoch viel zu kurz mit Blick auf die dringend erforderliche Stärkung des öffentlichen Verkehrs und einer Reduktion des MIV.**

**Vielmehr droht durch das „Fit for 55“-Paket eine Überforderung des klimafreundlichen Verkehrsträgers Bus und eine Besserstellung des MIV.** Dabei ist klar: Die Verkehrswende wird nur mit mehr Bus gelingen. Es braucht daher einen ausgewogenen Mix von Maßnahmen, um Anreize für die Nutzung sauberer Antriebsenergie zu schaffen und die Busunternehmen in die Lage zu versetzen, den Menschen attraktivere Angebote zu machen.

Der kürzeste Weg hin zu nachhaltigerer Mobilität ist, mehr Menschen zur Nutzung des Umweltverbunds zu bringen. **Es ist nicht damit getan, die fast 250 Millionen Verbrenner-Pkw auf den Straßen der EU durch Elektroautos zu ersetzen oder die fast 700.000 Busse mit alternativen Antrieben auszurüsten.** Eine reine Antriebswende im Verkehrssektor würde – auch wenn die Emissionen sinken – lediglich die gewaltigen Herausforderungen bei der Beschaffung ausreichender Mengen „grüner“ Energie für alle Lebensbereiche verschärfen. Staus würden keinen Meter kürzer, die Zahl der NutzerInnen des ÖV würde nicht wachsen.



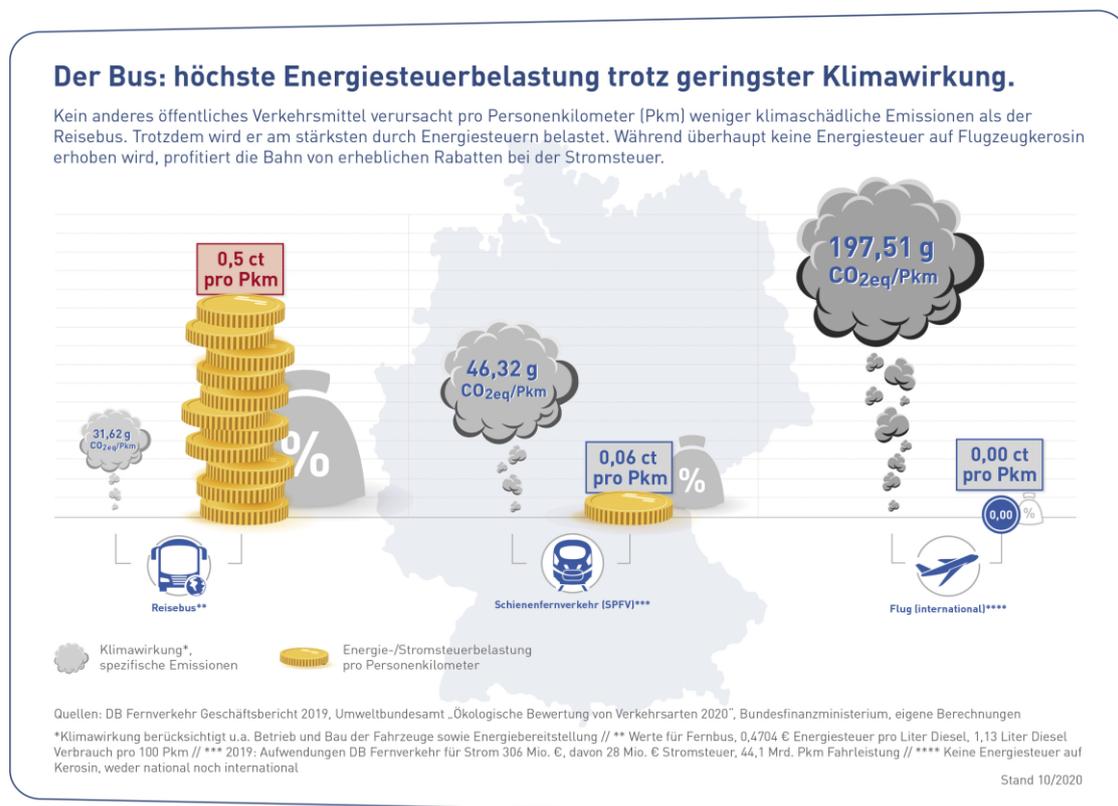
## Reform der Energiesteuerrichtlinie und der Emissionshandel im Verkehr

Beide Gesetzesinitiativen können nicht voneinander getrennt betrachtet werden. Sie haben jeweils erheblichen Einfluss auf die Kosten für die Nutzung eines Verkehrsmittels und erhöhen den Preis fossiler Kraftstoffe. Es ist richtig und wichtig, dass mit „Push und Pull“-Maßnahmen daran gearbeitet wird, die Elektrifizierung des Verkehrs voranzutreiben. Die Reform der Energiesteuerrichtlinie und der Emissionshandel im Verkehr können hier die wesentlichen Impulse setzen. Höhere Spritpreise haben direkte Auswirkungen auf das Fahrverhalten der Menschen.

**Der bdo begrüßt, dass der Emissionshandel im Verkehr auf europäischer Ebene eingeführt werden soll. Dies wird zu faireren Wettbewerbsbedingungen zwischen den Busunternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten führen.** Derzeit werden Busbetriebe aus Mitgliedstaaten mit einem CO<sub>2</sub>-Preis auf Kraftstoffe gegenüber Unternehmen aus Ländern ohne CO<sub>2</sub>-Preis benachteiligt. Bedingt durch die großen Treibstoff-Tanks können in vielen Fällen Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten erbracht werden, ohne dass dort getankt werden muss. Niedrigere Dieselpreise helfen im Wettbewerb attraktivere Angebote abzugeben. Ein EU-weiter CO<sub>2</sub>-Preis würde zu einem „level playing field“ führen.

**Der bdo begrüßt ebenfalls im Grundsatz die Pläne zur Reform der Energiesteuerrichtlinie mit Blick auf die Nutzung des Energiegehalts als auch der Umweltwirkung als Bemessungsgrundlage für die Mindeststeuersätze.** Elektrizität wird auf absehbare Zeit die Schlüsselrolle bei der Antriebswende spielen. Selbst bei einem Strommix der nicht 100prozentig „grün“ ist, sind die Emissionen von elektrisch angetriebenen Fahrzeugen erheblich niedriger als die von „Verbrennern“ – auch wenn man die Herstellung der Batterien oder Brennstoffzellen in die Rechnung einbezogen wird. Entsprechend muss diese bessere Emissionsbilanz von Strom als Traktionsenergie bei der Besteuerung berücksichtigt werden. Zwar fehlen hier für Busse umfassende Studien, aber erste Untersuchungen deuten darauf hin, dass es der „Klimarucksack“ von Batteriebussen über die Lebenszeit niedriger ist als der von Dieselnissen.

**Allerdings berücksichtigen die Pläne der EU-Kommission die Auswirkungen des Emissionshandels und der neuen Energiesteuerrichtlinie auf den Busverkehr und seine Wettbewerbsfähigkeit nicht angemessen. Beide Gesetzesinitiativen zusammengenommen haben erhebliche Auswirkungen auf die Kosten von Busunternehmen und damit mittelbar auf die Preise der Fahrkarten. Dabei liegen die Energiesteuerbelastungen im Busverkehr im Vergleich zu anderen öffentlichen Verkehrsmitteln auf einem sehr hohen Niveau – trotz hervorragender Umweltwerte. Der bdo ist der Meinung, dass der Verkehrs-Emissionshandel nicht von Ausnahmen durchlöchert werden darf. Trotzdem besteht Handlungsbedarf, wie die Kostensteigerungen für Busse im Rahmen bleiben. Anpassungen bei der Energiesteuerrichtlinie würden einen Ausweg bieten.**

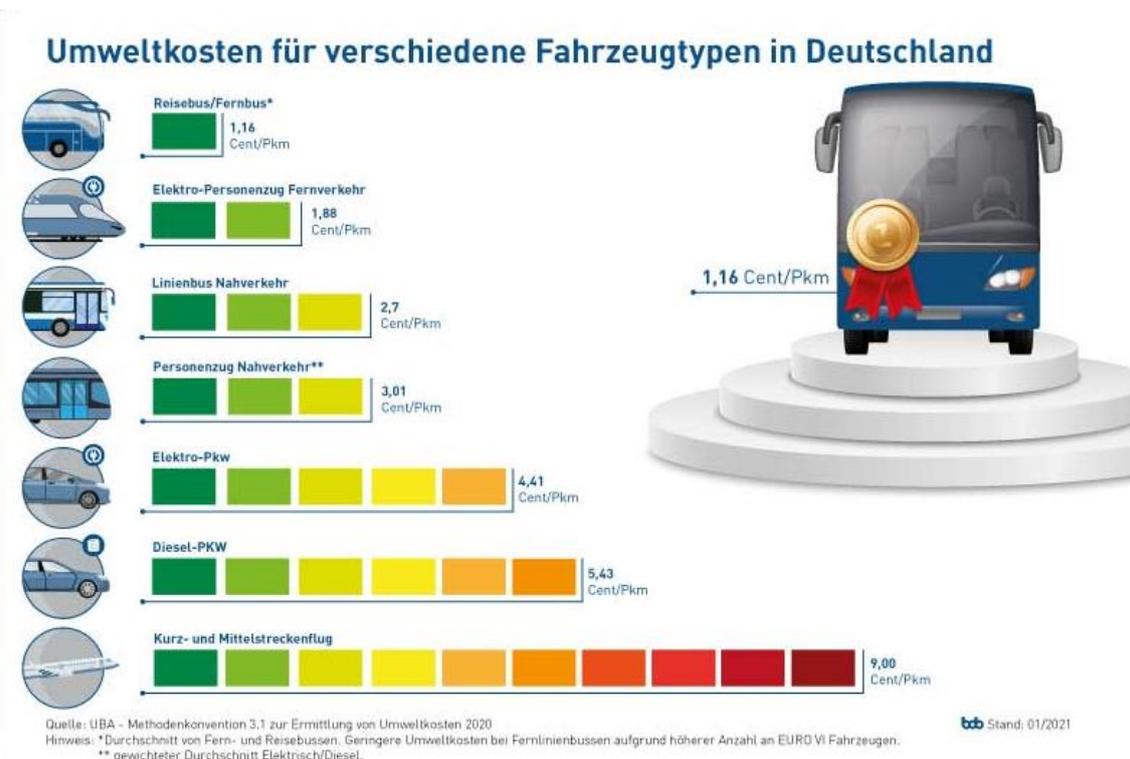


Abhängig von der Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises wird er die Unternehmen mehrere tausend Euro pro Bus und Jahr kosten. Hier beispielhaft die Zahlen für Deutschland. **Je nach Einsatzgebiet (ÖPNV in der Stadt oder auf Land, Gelegenheitsverkehr oder Fernlinie) lagen die Kosten 2020 zu Beginn der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zwischen 1.400 Euro (ÖPNV Stadt) und 5.000 Euro (Fernlinie) pro Fahrzeug und Jahr. 2025 werden sich die Kosten pro Bus für den Stadt ÖPNV auf über 4.000 Euro, im Land-ÖPNV auf über 8.000 Euro und im Fernlinienverkehr bereits auf über 10.000 Euro belaufen.** Einer [bdo-Umfrage](#) zufolge, erwarten über 60% der Busunternehmen durch den CO<sub>2</sub>-Preis daher auch deutliche negative wirtschaftliche Folgen – und das zu einer Zeit, in der viele Corona-bedingt um ihr Überleben kämpfen. Durch die Revision der Energiesteuerrichtlinie drohen weitere Kostensteigerungen:

- Die Vorgaben des Artikels 5 des Richtlinienvorschlags, wonach für Diesel der gleiche Steuerbetrag wie für Benzin festgesetzt werden muss, werden mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer deutlichen Kostensteigerung führen. Da es im Personenverkehr mit Bussen nur sehr schwer möglich ist, steigende Betriebskosten durch höhere Ticket-/Reisekosten an die VerbraucherInnen weiterzugeben, ist mit negativen Auswirkungen auf das Angebot zu rechnen.
- Die geplante automatische Anpassung der Mindeststeuersätze an die Inflationsentwicklung wird ebenfalls zu deutlich höheren Kosten führen. Insbesondere, da [Experten davon ausgehen](#), dass die Inflation dauerhaft auf einem hohen Niveau bleiben könnte.

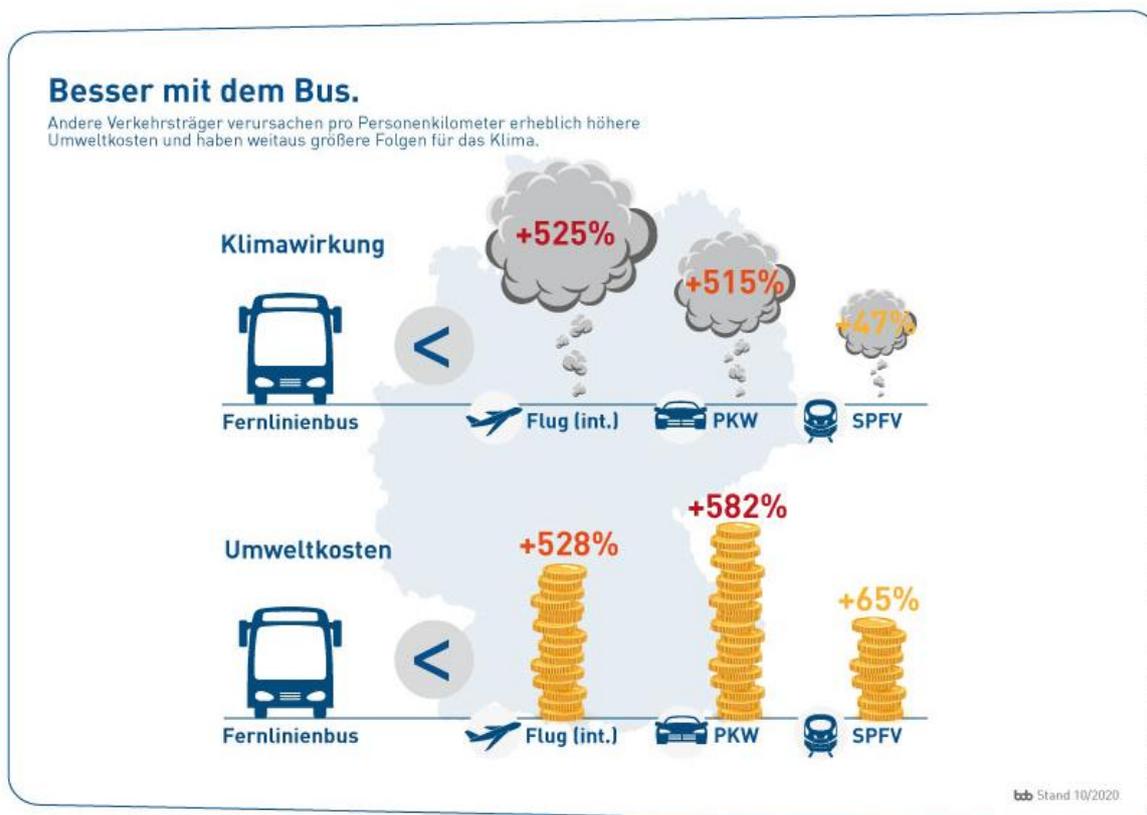
Die Motivation für die Einführung des Emissionshandels im Verkehr und die Reform der Energiesteuerrichtlinie ist ganz klar: Höhere Kosten für klimaschädliche Kraftstoffe sollen klimafreundlichere Alternativen fördern. Für den MIV kann dies auch gelingen. **Im Pkw-Bereich ist mittlerweile eine annähernde Kostenparität zwischen konventionellen und alternativen Antrieben erreicht. Der Emissionshandel wird dafür sorgen, dass es immer unattraktiver wird, einen Verbrenner zu fahren. Im Busbereich ist eine solche Kostenparität in weiter Ferne.** Selbst hohe Förderquoten (wie in Deutschland) von 80 Prozent, bedeuten pro Fahrzeug ungedeckte Mehrkosten von mindestens 60.000 Euro. **Gleichzeitig ist der Diesel-Motor auf der Mittel- und Langstrecke auf absehbare Zeit noch alternativlos ist. Emissionshandel und die Energiesteuerrichtlinie können ihre Lenkungswirkung daher nicht entfalten. Im Gegenteil. Sie privilegieren den MIV und werden für Busse im Fern- und Gelegenheitsverkehr zu einer Strafe ohne Ausweg. Es gibt schlicht und ergreifend keine Fahrzeuge für diese Einsatzzwecke.**

Ja, höhere Energiekosten treffen den einzelnen Reisenden im MIV stärker als im ÖV. Es aber ist das klare politische Ziel, Verbrenner-Pkw durch Elektroautos auszutauschen. Für Deutschland werden 15 Millionen E-Autos angestrebt – ein knappes Drittel des Bestands. **Durch die (sinnvolle) Bevorzugung von Elektrizität wird Pkw-Fahren für viele Menschen absehbar deutlich günstiger. Busfahren auf längeren Strecken wird hingegen deutlich teurer und unattraktiver. Die mögliche Konsequenz: Mehr Pkw auf unseren Straßen und weniger Reisende in Bussen. Das genaue Gegenteil einer Verkehrswende.**



Der bdo schlägt daher die folgenden Anpassungen am Kommissionsvorschlag vor, um übermäßige Kostensteigerungen für den klimafreundlichen Busverkehr zu vermeiden:

- **Ermäßigte Energiesteuersätze für alle öffentlichen und Gelegenheitsverkehre gestatten:** Der Kommissionsvorschlag der ETD sieht lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten ermäßigte Energiesteuersätze für „Personen- und Gütertransport im Eisenbahn-, im U-Bahn-, im Straßenbahn- und im Oberleitungsbusverkehr sowie für den öffentlichen Personennahverkehr“ gewähren dürfen. **Damit bleiben wesentliche Teile klimafreundlicher (Bus-)Verkehre von einer Förderung durch niedrigere Steuern ausgeschlossen.** Die Definition des öffentlichen Personennahverkehrs ist vage und europaweit uneinheitlich. In Deutschland ist dies bspw. „der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“ **Damit blieben vielen Regionalbusverbindungen in größeren Mitgliedstaaten, obwohl sie Teil des öffentlichen Verkehrs sind, von niedrigeren Energiesteuersätzen verwehrt.** Gleichzeitig ermöglicht die Digitalisierung neue Formen der öffentlichen Mobilität. In Deutschland gelten On-Demand-Verkehre zum Teil als Gelegenheitsverkehr. Auch diese dürften nicht mit niedrigeren Steuersätzen gefördert werden, auch wenn sie das Potenzial haben, die Zahl der Pkw auf den Straßen zu reduzieren und die Emissionen zu senken. Darüber hinaus wären Fern- und Gelegenheitsverkehr mit Bussen ebenfalls ausgeschlossen – trotz hervorragender Klimabilanz. Um alle Formen klimafreundlicher kollektiver Mobilität grundsätzlich durch ermäßigte Energiesteuersätze fördern zu können, sollte der Kommissionsvorschlag folgendermaßen angepasst werden:
  - **„Artikel 17:** Unbeschadet des Artikels 5 können die Mitgliedstaaten bei einem einzigen Verwendungszweck unter Steueraufsicht Folgendes gewähren: (...)
    - b) Steuerermäßigungen, welche die in Anhang I Tabelle B bzw. D festgelegten Mindeststeuerbeträge nicht unterschreiten dürfen, für Energieerzeugnisse und elektrischen Strom, die für den Personen- und Gütertransport im Eisenbahn-, im U-Bahn-, im Straßenbahn- und im Oberleitungsbusverkehr, **den öffentlichen Straßenpersonenverkehr sowie den Gelegenheitsverkehr**, die Müllabfuhr, die Streitkräfte und die öffentliche Verwaltung, Fahrzeuge von Menschen mit Behinderungen oder Krankenwagen verwendet werden.“



- **Energiesteuerbefreiung für Bus- und Bahnverkehre ermöglichen:** Es ist unverständlich warum die Mitgliedstaaten das Reisen mit Bus und Bahn nicht vollständig von der Energiesteuer befreien können dürfen. Eine solche Maßnahme würde allen Anbietern des Landes zu Gute kommen, würde helfen die Emissionsminderungsziele zu erreichen und hätte keine binnenmarktrelevanten Auswirkungen. Eine unbegrenzte Energiesteuerbefreiung von „grünen“ Treibstoffen für Busse und Bahnen sollte grundsätzlich möglich sein. Gleichzeitig ist nicht ersichtlich, warum auch die Energiesteuern für Busse und Bahnen an die Inflationsrate gekoppelt werden müssen. Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit bekommen, Busse und Bahnen von automatischen Steuererhöhungen auszunehmen.
- **Diesel als Brückentechnologie im Fern- und Gelegenheitsverkehr nicht bestrafen:** Wie oben ausgeführt, gibt es im Busverkehr auf mittleren und langen Strecken auf absehbare Zeit keine marktfähige Alternative zum Dieselantrieb. Gleichzeitig haben Dieselsebusse – je nach nationalem Strommix – eine ähnlich gute (oder manchmal sogar bessere) Klimabilanz wie die Bahn. Entsprechend sollten Maßnahmen vermieden werden, die den Diesel kurzfristig erheblich verteuern. Entsprechend sollte es den Mitgliedstaaten zeitlich begrenzt bis Ende der 20er Jahre möglich sein, im Busverkehr genutzten Diesel mit Sätzen zu besteuern, die unter den von der Kommission vorgeschlagenen Mindeststeuersätzen von 10,75 Euro/GJ liegen. Die Verkehrswende braucht (noch) den Diesel. Es ist richtig und wichtig den Busverkehr zu dekarbonisieren. Es wäre aber fatal, wenn das Angebot an Busverkehren durch zu hohe Dieselpreise nicht ausgebaut werden kann. **Zusätzliche Mittel sollten in den Ausbau des Angebots gesteckt werden können und nicht "in den Dieseltank" fließen müssen.**

### **AFIR: Dem „Henne-Ei-Problem“ entgehen und Ambitionsniveau beim Ausbau erhöhen**

Die AFIR ist eines der entscheidenden Gesetzgebungsverfahren für das Gelingen der Antriebswende. Damit ist es von besonderer Bedeutung für die privaten Busunternehmen.

Die Busbranche unterstützt den Kommissionsvorschlag zur AFIR. Allerdings würden die Busunternehmen ein noch höheres Ambitionsniveau bei den Ausbauzielen befürworten. **Zwar werden von den Busherstellern noch keine Marktreifen Reisebusse für die Mittel- und Langstrecke angeboten, aber wenn dies in den nächsten Jahren der Fall ist, werden unsere Unternehmen diese auch einsetzen wollen. Dafür braucht es eine gut ausgebaute Tank- und Ladeinfrastruktur.**

**Darüber hinaus ist es für unsere Unternehmen von besonderer Bedeutung, dass zuverlässige Informationen zu Auslastung, Kapazität und Wartezeiten an den neuen „Tankstellen“ vorliege.** Es ist keine Option, dass die Busunternehmen an einer „Tankstelle“ halten und dort feststellen, dass lange Wartezeiten von einer halben Stunde zu akzeptieren sind. Dies würde mit den gesetzlich vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten sowie den Fahrplänen der Unternehmen kollidieren. **Entsprechend muss es eine Möglichkeit geben, im Vorfeld einer Reise garantierte Ladeslots zu buchen. Darüber hinaus setzt sich der bdo für ein umfassendes Informationssystem ein, mit dem die neue Tank- und Ladeinfrastruktur ausgestattet sein muss. Dieses Vorhaben muss in die umfassenden Vorhaben, Mobilitätsdaten zu sammeln und zur Verfügung zu stellen, eingebettet werden. Die Chancen der Digitalisierung müssen für das Gelingen der Antriebswende genutzt werden.**

Außerdem wäre es wichtig, den Entfernungsbasierten Ansatz der AFIR-Ausbauziele um das Element der Verkehrsdichte zu ergänzen. Während die geforderten Kilometerabstände zwischen Tank- und Ladestationen in einigen Regionen Europas ausreichen dürften, muss das Ambitionsniveau in den am dichtest besiedelten und befahrenen Gegenden gesteigert werden, um lange Schlangen an den Tank- und Ladesäulen zu vermeiden.