

Die Empfehlungen des SRU im Licht der aktuellen Diskussion

# Milde Winter, Autos und die Debatte um ein Tempolimit

Vor dem Hintergrund der Debatte um den Klimawandel spielt Verkehr eine zunehmend wichtige Rolle. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen schlug 2005 einen Instrumentenmix vor, mit dem auch heute die mit Verkehr einhergehenden Umweltprobleme angegangen werden können.

Von Christian Hey

In seinem Sondergutachten Straßenverkehr und Umwelt hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2005 eine Kombination aus technikorientierten, verkehrslenkenden und planerischen Maßnahmen vorgeschlagen, um die zahlreichen ungelösten Umweltprobleme des Straßenverkehrs in den Griff zu bekommen (SRU 2005). Eine prominente Rolle in diesem Instrumentenmix spielte auch die systematische Korrektur verkehrserzeugender Subventionen und Förderpolitiken als ein erster schnell greifender Schritt in eine Politik der Verkehrsvermeidung. Im Unterschied zum technokratischen und instrumentenfixierten Ansatz vieler früherer Gutachten versuchte der SRU auch politisch-institutionelle Restriktionen bei seinen Vorschlägen zu berücksichtigen und die ökonomischen Instrumente der Verkehrsumweltpolitik entsprechend zu konzipieren. Das Gutachten fand öffentlich wenig Resonanz. Dennoch lässt sich, entgegen der skeptischen Analyse von Markus Hesse nach nunmehr zwei Jahren feststellen, dass einige Vorschläge bereits umgesetzt wurden oder sich zumindest auf der politischen Agenda befinden (Hesse 2006). Im Lichte dieser erneuten Aktualität verdienen manche Ideen des SRU auch eine aktualisierte Betrachtung.

Zu den bereits umgesetzten Maßnahmen gehören die von der großen Koalition bereits beschlossene Einstellung der Eigenheimförderung und die Revision der Pendlerpauschale. Hier bestätigte sich schnell der vom SRU prognostizierte Synergieeffekt zwischen einer Politik der Haushaltskonsolidierung und der Korrektur verkehrserzeugender Anreize durch die Unterbindung von Subventionen zur weiteren Zersiedelung.

## Die Aufkündigung der Selbstverpflichtung

Mit der Renaissance des Klimathemas seit Mitte 2006 stehen auch die technikorientierten Vorschläge des SRU zur Verminderung der Treibhausgasemissionen von Kraftfahrzeugen auf

der Tagesordnung der Europäischen Union (EU). In ihrer Mitteilung vom Januar 2007 kündigte die Europäische Kommission offiziell das Leuchtturmprojekt einer besseren Regulierung auf, die Selbstverpflichtung der Europäischen Automobilindustrie zur Kohlenstoffdioxid-Begrenzung von Kraftfahrzeugen (Europäische Kommission 2007). Damit hat auch das Argument des SRU, dass eine solche Selbstverpflichtung nicht mehr als „business-as-usual“ leisten könne, solange die Automobilindustrie keine interne Lastenverteilung der Reduktionsverpflichtungen entwickelt hat, volle Bestätigung gefunden. Die Marktentwicklungen in Richtung leistungsfähigerer, komfortablerer und schwerer Fahrzeuge fraßen den technischen Fortschritt bei den Motoren oder dem Fahrzeugdesign weitgehend wieder auf. Ohne interne Lastenverteilung gleicht die Selbstverpflichtung einem für alle Automarken gleichen Standard, der angesichts der Größen- und Leistungsunterschiede zwischen den Fahrzeugen nicht durchsetzbar ist. Es ist mittlerweile unbestritten, dass die Selbstverpflichtung verfehlt werden wird. Gestritten wird lediglich noch bei der Suche nach dem Schuldigen.

Die überraschend schnelle Aufkündigung des Selbstverpflichtungspfades durch die Europäische Kommission hat nun die Frage nach den regulativen Instrumenten für effizientere Autos in den Vordergrund der Diskussion gerückt. In seinem Sondergutachten plädierte der SRU für eine aufeinander abgestimmte, synergistisch wirkende Instrumentenkombination, die jeweils das Herstellerverhalten, das Käuferverhalten und das Fahrverhalten beeinflussen sollte. Er schätzte dabei die traditionellen Königswege der Umweltökonomie, die Ökosteuer oder einen nur auf den Verkehr bezogenen Emissionshandel auf der ersten Handelsstufe als politisch nicht durchsetzbar und umweltpolitisch nur begrenzt wirksam ein.

## Emissionshandel oder Verbrauchsobergrenzen?

Im Hinblick auf die Innovationsanstrengungen der Automobilindustrie schlug der SRU ein Instrument vor, das der insbesondere von Deutschland aktuell verfochtenen Wettbewerbsneutralität zwischen den Automobilproduzenten nahekommt, nämlich handelbare Flottenemissionsrechte. Nach diesem Modell wird den Fahrzeugherstellern ein Emissionsrecht zugeteilt, das diese je nach ihrem jeweiligen Flottenverbrauch handeln können. Der Vorschlag sah vor, einen sehr niedrigen Flottenverbrauch, 100 Gramm Kohlenstoffdioxid pro Kilometer, als Grenzwert zugrunde zu legen, diesen aber mit dem etablierten Emissionshandelssystem für den Industrie- und Energiesektor

zu verkoppeln. Dies kann dadurch geschehen, dass der Flottenverbrauch mit nach Fahrzeugklassen differenzierten Verkehrsleistungen der verkauften Autos über ihre Gebrauchszeit hinweg multipliziert wird. Gerade die Produzenten der Oberklassewagen könnten sich dann über den Kauf von Emissionsrechten von teilweise eigenen technischen Maßnahmen freikaufen, dabei aber dennoch zum Klimaschutz insgesamt entsprechend ihrer Verpflichtungen beitragen. Ein solches Modell würde den Verkehrssektor in einen effizienten Klimaschutz einbinden, riskiert aber, dass technische Innovationen für verbrauchsarme Fahrzeuge nicht maximal ausgeschöpft werden. Der SRU vermutete, dass ein solches Modell für die Automobilindustrie akzeptabler sein müsste als nach Fahrzeuggrößen gestaffelte Verbrauchsnormen. Letztere seien kostspieliger.

Ein ähnliches Modell eines offenen Emissionshandels muss in der Europäischen Kommission der Industriekommissar Verheugen vertreten haben. Er hat sich aus verschiedenen Gründen nicht durchsetzen können. Ein offener Emissionshandel ist rechtlich frühestens ab der nächsten Verpflichtungsperiode, das heißt 2013, realisierbar. Die EU hat sich aber seit 1995 bereits für die Jahre 2010 bis 2012 das Ziel gesetzt, die Kohlenstoffdioxid-Emissionen für Neuwagen auf 120 Gramm Kohlenstoffdioxid pro Kilometer zu senken. Es bedarf also eines schneller greifenden regulativen Instrumentes, das sicherlich auch mittelfristig das Steuerungsinstrument der Wahl sein wird. Erschwerend kommen das grundsätzliche Unverständnis und das Misstrauen in die Funktionsweise des Emissionshandels hinzu. Zudem stößt das SRU-Modell bei Verkehrsumweltpolitikern auf Ablehnung, weil diese gerade den technischen Innovationsanreiz zum verbrauchsarmen Fahrzeug nicht nur aus Klimaschutz-, sondern auch aus energiepolitischen Gründen anstreben. Energiepolitisch soll die erzwungene Verbrauchsverminderung zur Verringerung der Erdölimportabhängigkeit beitragen. Ein nach Fahrzeuggrößen gestaffelter Grenzwert würde diese Doppelfunktion aus Klimaschutz- und Energiepolitik besser erfüllen. Der politische Prozess wird erweisen, ob diese Doppelfunktion durchgehalten werden kann. Die bereits begonnene Kosten- und Standortdebatte hat bereits zu einer Aufweichung des Zielwertes für die gesamte Neuwagenflotte geführt.

### Ein abgestimmter Instrumentenmix

Hinsichtlich der Beeinflussung des Käuferverhaltens schlug der SRU eine kohlenstoffdioxidemissionsbezogene Kraftfahrzeugsteuer vor, die möglichst mehrere Jahre im Voraus zu begleichen sein sollte. Hierdurch würde der Kauf von Fahrzeugen mit hohem Verbrauch unattraktiver werden. Die Umstellung der Bemessungsbasis für die Kraftfahrzeugsteuer ist politisch weitgehend akzeptiert, nicht jedoch die Idee der Vorauszahlung. Zwar scheidet ein entsprechender Kommissionsvorschlag zur kohlenstoffdioxidemissionsbezogenen Kraftfahrzeugsteuer aus dem Jahre 2005 noch an der Einstimmigkeitshürde für die Steuerharmonisierung in der EU. National befindet sich aber eine solche Umstellung in Vorbereitung.

Der SRU schlug auch eine Erhöhung der Kraftstoffbesteuerung in dem Maße vor, wie die Energieeffizienz der Fahrzeuge steigt, um dem Rebound-Effekt eines verminderten Kraftstoffverbrauchs vorzubeugen. Mit sinkendem Kraftstoffverbrauch wird bei gleichbleibenden Ölpreisen Verkehr billiger. Damit erhöht sich die Fahrleistung. Diesem Vorschlag wird zurzeit nur implizit Folge geleistet. Teil des sogenannten „integrierten Ansatzes“ zum Klimaschutz im Straßenverkehr ist die sehr kostspielige Steigerung des Anteils von Biokraftstoffen. Diese Kosten werden mit dem Biokraftstoffquotengesetz auf die Autofahrer umgewälzt und wirken wie eine Fortsetzung der Ökosteuereform. Hinzu kommt noch die Mehrwertsteuererhöhung. All dies hat, trotz gleichgerichteter Wirkungen, nichts mit der vom SRU empfohlenen Vorbeugung des Rebound-Effektes zu tun.

Schließlich hat sich der SRU für ein Tempolimit ausgesprochen. Ein Tempolimit vermindert Anreize zum Kauf leistungsstarker Fahrzeuge, erhöht die Verkehrssicherheit ohne Maßnahmen, die Gewicht und Größe von Fahrzeugen weiter ausdehnen und verbessert den Verkehrsfluss auf einem für den Kraftstoffverbrauch günstigen Geschwindigkeitsniveau. Die mit einem Zwischenruf des Präsidenten des Umweltbundesamtes und des EU-Umweltkommissars erst kürzlich begonnene Debatte wurde aber schnell politisch wieder erstickt.

### Fazit

Die Klimapolitik hat den Verkehrssektor endlich entdeckt. Jahrzehnte konnte der Verkehrssektor als Trittbrettfahrer des Klimaschutzes die staatliche Umweltpolitik fernhalten. Nun stehen technikorientierte Maßnahmen erwartungsgemäß als erste auf der Tagesordnung, da diese ein hohes Verminderungspotenzial haben, Innovationseffekte versprechen, am wenigsten in die Verkehrsentwicklung eingreifen und am leichtesten durchsetzbar erscheinen. Der vom SRU vorgeschlagene Instrumentenmix hat zum Teil die politische Agenda erreicht. Die vorgeschlagenen ökonomischen Instrumente befinden sich zwar in der Diskussion, die Umweltpolitik scheint aber dem vertrauten ordnungsrechtlichen Lösungspfad den Vorzug zu geben.

### Literatur

- Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen. KOM(2007) 19 endg. Brüssel 2007.
- Hesse, M.: Zum Sondergutachten Straßenverkehr und Umwelt des SRU: Analyse mit Glanz, Rezepte ohne Perspektive. In: Ökologisches Wirtschaften 2/2006, S. 12.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen): Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität - Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten. Baden-Baden 2005.

### ■ AUTOR + KONTAKT

Dr. Christian Hey ist Generalsekretär des SRU.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU),  
Reichpietschufer 60, 10785 Berlin. Tel.: 030/263696-0,  
E-Mail: christian.hey@uba.de



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.