

Berlin, 20. Mai 2022

## Bundes-Klimaschutzgesetz und Güterverkehr – kann es sich Deutschland leisten, das Potenzial der Schiene ungenutzt zu lassen?

Der Schutz vor weitreichenden Folgen des vom Menschen verursachten Klimawandels setzt prioritär eine Verminderung der in die Atmosphäre abgegebenen – und sich dort anreichernden – Treibhausgase (THG) wie Kohlendioxid und Methan voraus. Ziel der internationalen Staatengemeinschaft ist es dabei, die durchschnittliche Erwärmung auf möglichst 1,5 Grad Celsius, maximal 2,0 Grad Celsius, zu begrenzen. Eine Verdoppelung des SGV bis 2035 könnte dabei bis zu 10 Mio. t CO<sub>2</sub>e einsparen.

Im Nachgang des 2015 geschlossenen internationalen Pariser Klimaschutzabkommens hat die damalige Bundesregierung 2016 mit dem Klimaschutzplan 2050 Grundsätze und Ziele für Reduktionsschritte der Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2050 formuliert. Konkret war der Plan, die THG-emissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu vermindern. Darauf aufsetzend hat die damalige Bundesregierung im Jahr 2019 mit dem Klimaschutzprogramm 2030 konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele formuliert, die nach und nach gesetzlich verankert werden sollten. Zudem wurde erstmalig die Treibhausgasneutralität bis 2050 als Ziel festgehalten. Herzstück dieses Vorhabens ist das ebenfalls 2019 beschlossene Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), welches erstmals für jeden der 6 relevanten Sektoren (Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft) gesetzlich verbindliche jährliche absolute Maximal-Emissionswerte festlegte, für deren Erreichung die jeweiligen Fachministerien zuständig sind.

Am 29. April 2021 hat das Bundesverfassungsgericht seinen Beschluss veröffentlicht, dass Teile des Bundes-Klimaschutzgesetzes in seiner jetzigen Form nicht mit den Freiheitsrechten zukünftiger Generationen vereinbar sind, da nicht daraus hervorgeht, wie angesichts der geringen Emissionsvermeidungsziele nur für 2030 und 2050 die Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaschutzabkommen einzuhalten sind. Die Verfahrensweise verschiebe die Lasten der Treibhausgasreduzierung zu stark in die Zeit nach 2030. Daher hat es die Bundesregierung verpflichtet, das Gesetz bis Ende 2022 so zu überarbeiten, dass ab dem Jahr 2031 ein realistisch einhaltbarer Treibhausgas-Reduktionspfad definiert wird.

### Geändertes Bundes-Klimaschutzgesetz mit verschärfteren Zielen

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts war die Regierung gezwungen, das Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2019 zu ändern. Diese Änderung wurde am 18. August 2021 mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes wirksam:

- Statt 55% sollen bis 2030 nun mindestens 65% weniger THG emittiert werden,
- Bis 2040 mindestens 88% weniger THG emittiert werden und

- Statt 2050 soll Treibhausgasneutralität nun schon 2045 erreicht werden. Und ab 2050 sollen dann negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.

Für alle Sektoren wurden außerdem die Minderungsziele für die einzelnen Jahre festgelegt.

Damit definierte die Bundesregierung 2021 nun zwar neue, striktere Klimaziele und es stand ein Fahrplan für die Jahre ab 2031 bereit. Allerdings bleibt die Argumentation, dass der Umstieg auf klimafreundliche Technologien einige Jahre brauche und daher erst ab 2028 die Jahresziele verschärfbar seien, auch so lesbar, dass die politisch Verantwortlichen die anspruchsvollen Änderungen möglichst weit von sich wegschieben wollen. Aus Sicht des Netzwerks Europäischer Eisenbahnen (NEE) ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein geeigneter Anlass, die bestehenden Defizite in der Eisenbahnpolitik des Bundes zu beseitigen und damit einen großen, verlässlichen und schnell wirkenden Beitrag zur Erreichung der Klimaziele auf den Weg zu bringen. Bereits wenige Tage nach dem Urteil des BVerfG hat der Verband daher in einem Positionspapier und zugehöriger PI 27 Maßnahmen vorgestellt.

### Sofortprogramm für mehr Klimaschutz 2022 ohne messbaren Effekt

Am 23. Juni 2021 verabschiedete das Bundeskabinett das Sofortprogramm. Bei diesem handelte es sich um ein Investitionsprogramm in Höhe von acht Milliarden Euro für den Klimaschutz. Dieses Programm sollte zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen dienen. Für den Sektor Verkehr waren demnach 1,07 Mrd.€ zur Erreichung der Sektorziele vorgesehen. Der Fokus sollte dabei auf kurzfristigen Maßnahmen liegen, die den Ausstoß von Treibhausgasen sichtbar und auch messbar mindern. Für den Sektor Verkehr waren demnach vorgesehen: Neue Radwege, die Digitalisierung der Schienenwege, neue Schnelladestationen, klimafreundliche Schifffahrt, eine Fortschreibung der EU-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge und den Ausbau der Ladeinfrastruktur in der gesamten EU, Fortentwicklung der Kfz-Steuer-Novelle hin zu mehr CO<sub>2</sub>-Differenzierung.

### Nationale Plattform Zukunft der Mobilität sieht Einsparpotential von 6,5 Mio. t CO<sub>2</sub>

Im Juli 2021 stellte die Arbeitsgruppe 1 der „Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität“<sup>1</sup> ihren Abschlussbericht vor. Diese Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit Klimaschutz im Verkehr. Darin erkennen sie zum einen an, dass die Schiene, im Vergleich zu PKW-, LKW- und Luftverkehr, aufgrund der physikalischen Energieeffizienz, der Möglichkeit, viel auf einmal zu transportieren und der hohen Elektrifizierung eine besonders klimafreundliche Technologie ist. Aufgrund dessen fordert die Arbeitsgruppe, dass es eine deutlich höhere Verlagerung auf die Schiene geben muss und eine Erweiterung der Kapazitäten. Dies könne erreicht werden durch eine weitere Elektrifizierung. Die Arbeitsgruppe rechnet, dass durch die Instrumente Deutschlandtakt, Steigerung der Regionalisierungsmittel für mehr und ein attraktives Angebot im SPNV, Entlastung des Kombinierten Verkehrs,

---

<sup>1</sup> Die Einsetzung der Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (NPM) basiert auf dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode und wird vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur federführend koordiniert.

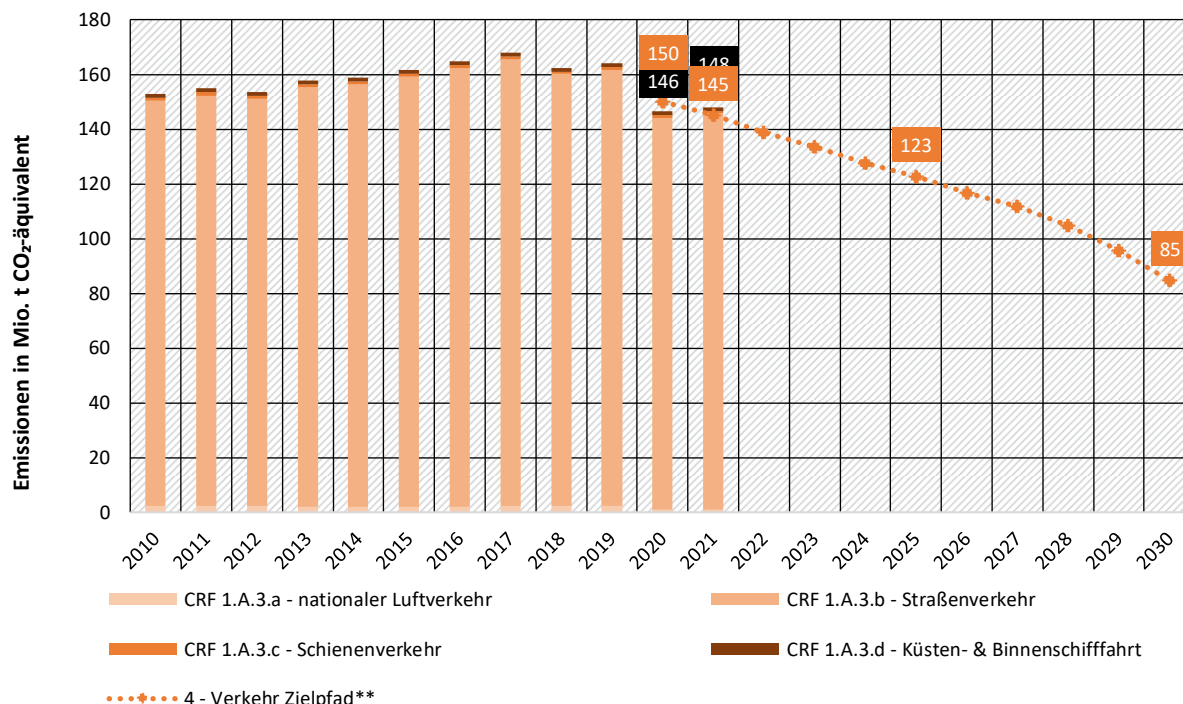
Förderung der Kranbarkeit von Sattelaufliegern, Förderung des Einzelwagenverkehrs im Güterverkehr durch Förderung der Anlagenkosten und die verbesserte Erschließung der Fläche der CO<sub>2</sub>-Minderungsbeitrag 4,8 Mio. t CO<sub>2</sub> pro Jahr betragen kann. Allein dem Schienengüterverkehr wird dabei eine jährliche Minderung von 1,6 Mio. t CO<sub>2</sub> zugerechnet, einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung nur 0,7 Mio. t CO<sub>2</sub> jährlich. Problematisch ist dabei zu sehen, dass vermutlich der Deutschlandtakt primär dem Schienenpersonenverkehr zugerechnet wird. Die Digitalisierung der Schiene ist dabei noch nicht miteingerechnet, da die Effekte durch den Ausbau erst ab ca. 2030 zu sehen seien. Gleichzeitig beschreibt die Arbeitsgruppe 1, dass es noch zu einem zusätzlichen Effekt kommen kann, wenn die Maßnahmen und Instrumente beschleunigt und erweitert würden. Ein jährliches Minderungspotenzial von 6,5 Mio. t CO<sub>2</sub> für den Schienenverkehr sei so möglich, wobei auch in diesem Fall beim der Schienenpersonenverkehr das höhere Potenzial gesehen wird mit 1 Mio. t CO<sub>2</sub> pro Jahr. Bisher sind die Erkenntnisse aber noch nicht in gesetzlichen Entwürfen angekommen.

### Ziele für den Sektor Verkehr – Straßenverkehr bleibt das Problemkind

Den aktuellen Zahlen des UBA zufolge überschreitet der Sektor Verkehr im Jahr 2021 die Jahresemissionsmenge um zwei Prozent, in absoluten Zahlen also 3 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenz (CO<sub>2</sub>e). Dabei dominiert mit 98 Prozent Anteil am Verkehr der Straßenverkehr. Gleichzeitig seien im Jahr 2021 auch noch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie spürbar, sodass im Vergleich zum Vor-Coronajahr 2019 ein Rückgang der Emissionen von rund 14 Mio. t CO<sub>2</sub>e zu verzeichnen ist. Auffällig ist dabei, dass allein beim Straßenverkehr (145,1 Mio. t CO<sub>2</sub>e) ein Anstieg festzustellen ist, während der Schienenverkehr (0,8 Mio. t CO<sub>2</sub>e) und die Küsten- und Binnenschifffahrt (1,4 Mio. t CO<sub>2</sub>e) bei ihren schon geringen Vorjahreswerten bleiben. Damit hätte der Straßenverkehr alleine bereits das Sektorziel (145 Mio. t CO<sub>2</sub>e) für 2021 knapp verfehlt. Diese Zahlen zeigen eindeutig, dass der Verkehrssektor seine Sektorziele in den kommenden Jahren nur mit sofort wirksamen und drastischen Maßnahmen erreichen wird. Für das Jahr 2022 ist ein mitunter ein noch deutlicher Anstieg und damit auch noch deutlichere Überschreitung der Sektorziele zu erwarten.

## Entwicklung und Zielerreichung der Treibhausgasemissionen in Deutschland

im Sektor Verkehr des Klimaschutzgesetzes (KSG)



\* Die Aufteilung der Emissionen weicht von der UN-Berichterstattung ab, die Gesamtemissionen sind identisch  
\*\* entsprechend der Novelle des Bundes-KSG vom 12.05.2021, Jahre 2022-2030 angepasst an Über- & Unterschreitungen

Quelle: Umweltbundesamt 19.05.2022

### Ziele im Pandemiejahr 2020 nur durch Sondereffekt erreicht

Selbst im Pandemiejahr wuchs der Marktanteil der Straße im Güterverkehr. Zudem ist auch der - nicht dauerhafte - „Corona-Effekt“ bei den Treibhausgasemissionen im Straßengüterverkehr deutlich geringer als vom BMVI erhofft. Das Umweltbundesamt hat bestätigt, dass der Emissionsrückgang geringer war als in der Pressekonferenz der Bundesumweltministerin zur Vorstellung der Klimabilanz 2020 am 16. März 2021 verkündet. Der pandemiebedingte Emissionsrückgang lag demnach bei höchstens 5 Prozent und nicht wie angegeben bei 10 Prozent gegenüber 2019. Dies entspricht in absoluten Zahlen einem Rückgang um maximal 2 (statt 4) Mio. t CO<sub>2</sub>e für 2020. Insgesamt konnten somit zwar die Grenzwerte im Jahr 2020 eingehalten werden, einen Effekt auf die Folgejahre war aber nicht abzusehen.

### Schon das alte Klimaschutzgesetz hätte nicht ausgereicht

Im Verkehrssektor wurden nach den Berechnungen für das KSG<sup>2</sup> im Jahr 2019 164,3 Mio. t CO<sub>2</sub>e ausgestoßen. Davon entfielen mehr als 96 Prozent auf den Straßen- und nur

<sup>2</sup>Unterliegt den methodischen Berechnungsvorgaben aus §5 KSG. So sind z.B. int. Flüge, Tankvorgänge im Ausland und durch Biokraftstoffe verursachte Emissionen nicht enthalten. Die geringe Emission im

0,5 Prozent auf den Schienenverkehr. Während etwa ein Drittel aller dem Verkehr zugeordneten THG-Emissionen aus dem Güterverkehr auf der Straße stammt, ist dieser Anteil des Schienengüterverkehrs mit nur 0,1 Prozent verschwindend gering. Ein Blick auf die Ziele im Verkehrssektor zeigt, dass bereits nach dem „alten“ Klimaschutzgesetz 55 Mio. t CO<sub>2</sub>e im Jahr 2030 ggü. 2020 einzusparen waren. 2019 hatte das BMVI einen groben Plan veröffentlicht, wie es diese Minderungsziele erreichen will. Bereits damals hatte der Verband die starke Fokussierung auf den Straßengüterverkehr kritisiert, welcher mit 17-18 Mio. t CO<sub>2</sub>e etwa ein Drittel der Einsparungen durch neue Antriebe beitragen sollte, während der Schiene (zusammen mit dem Binnenschiff) mit 2 Mio. t CO<sub>2</sub>e Einsparpotential deutlich weniger zugetraut wurde.

Dieser Fokus ist nicht nachvollziehbar, da trotz der seit Jahren geführten Debatten um alternative Antriebe für schwere Fern-Lkw und den damit einhergehenden unfinanzierbar hohen Subventionsfantasien in der Praxis nichts passiert ist. Von 2011 bis 2019 stiegen die jährlichen Treibhausgasemissionen des schweren Straßengüterverkehrs sogar um 10 Prozent.

Als Gegenvorschlag zu den straßenbezogenen Überlegungen des BMVI hatte der Verband bereits 2019 mit der kcw-Studie „Klimaeffekt der Verkehrsverlagerung im Güterverkehr“ eine Analyse vorgelegt, wie bis zu 10 Mio. t CO<sub>2</sub>e durch eine Verdoppelung des SGVs bis 2035 eingespart werden könnten. Leider blieben diese Vorschläge damals unberücksichtigt.

### Koalitionsvertrag der Ampel ohne konkrete Ziele für Verkehrsemissionen

Im Dezember 2021 nahm die neue Ampel-Regierung ihre Arbeit auf. Diese verspricht, auch durch die Mitwirkung der Bündnis 90/Die Grünen, eine höhere Aufmerksamkeit für den Klimaschutz und damit auch eine Verbesserung der Verkehrsemissionen. Der Blick in den Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) „MEHR FORTSCHRITT WAGEN - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ bietet die Absichtserklärungen für deutlich mehr Investitionen in die Schiene als Straße, die Priorisierung des Deutschlandtakts und die Digitalisierung der Schiene, eine Unterstützung für innovative Technik und die 75 prozentige Elektrifizierung bis 2030 des Schienennetztes. Offen bleibt, welche finanziellen Mittel konkret eingesetzt werden sollen und. Der Haushalt kann also Grundlage für eine deutliche Priorität der Schiene sein, ist aber keine Selbstverpflichtung der Politik. (Zugehörige PI)

### Klima- und Transformationsfonds mit 60 Milliarden Euro zur Finanzierung

Am 12. Mai 2022 debattierte der Bundestag erstmals über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ‚Energie- und Klimafonds‘“. Der eher weniger beachtete Fonds, der durch Förderung erneuerbare Energien und Energieeffizienz die Energieversorgung klimaverträglicher und Deutschland unabhängiger vom Import fossiler Brenn-, Kraft- und Heizstoffe machen

---

Schienenverkehr rührt außerdem daher, dass die Emissionen der Bahnstromerzeugung aus fossilen Energieträgern dem Sektor Energiewirtschaft zugerechnet werden.



sollte, soll umbenannt werden in den Klima- und Transformationsfonds. Mit dem bereits am 27. Januar 2022 beschlossenen zweiten Nachtragshaushalt 2021 wurden Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro an den Fonds übertragen. Diese Mittel seien für gezielte Investitionen in Zukunftsbereichen zur Überwindung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und der pandemiebedingt verringerten Investitionstätigkeit zu verwenden. Dazu zähle unter anderem die „Förderung von Investitionen in Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich“, die „Förderung von Investitionen zum Ausbau einer Infrastruktur einer kohlendioxidneutralen Energieversorgung“ und die „Stärkung der Nachfrage privater Verbraucherinnen und Verbraucher und des gewerblichen Mittelstands durch Abschaffung der EEG-Umlage“. Das bedeutet einen deutlichen Gewichtszuwachs und finanzielle Möglichkeiten für den Umbau zum klimafreundliche Deutschland. Mittel für den Schienenverkehr sind darin leider nicht in signifikantem Umfang zu finden. Im Gegensatz zur Automobilindustrie, die sehr unter den Folgen der Corona-Pandemie zu leiden hätte. Dafür sind im Entwurf des Bundeshaushalts 2022 im Jahr 2022 1500000T€, im Haushaltsjahrjahr 2023 700000€ vorgesehen.

### Klimaschutzsofortprogramm 2022 ohne konkrete Fahrpläne

§8 des Klimaschutzgesetzes zufolge, verpflichtet sich die Bundesregierung zum Aufstellen eines Sofortprogramms innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertungen der Emissionsdaten. Nachdem das Umweltbundesamt also eine Überschreitung der Sektorziele für 2021 gemeldet hat, ist die aktuelle Bundesregierung verpflichtet, ein solches vorzulegen, um die Jahresemissionsmengen der folgenden Jahre einhalten zu können.

Das Programm, welches den Rückstand der Reduktion der Emissionen im Verkehrssektor aufholen soll, bietet allerdings noch weniger konkretes als der Koalitionsvertrag in Bezug auf die Güterbahnen. Weder konkrete Maßnahmen, Finanzierungsrahmen, Umsetzungsplan noch Fristen. (zugehörige PI).

Gleichzeitig beschreibt das Klimaschutzsofortprogramm eine dringende Handlungsnotwendigkeit. So betrage die aktuelle Lücke zum Klimaziel 2030 41 Mio. t CO<sub>2e</sub>, kumuliert von 2022 bis 2030 demnach 271 Mio. t CO<sub>2e</sub>. Bleibt also abzuwarten, wie die Punkte des Sofortprogramms am Ende im Gesetzestext stehen. Im Sofortprogramm wurde zudem die Gründung einer Plattform Klimaschutz in der Mobilität festgelegt. Diese soll an die Ergebnisse der nationalen Plattform für die Zukunft der Mobilität anknüpfen und bereits bis Ende 2022 konkrete Maßnahmen vorstellen, die gesellschaftlich und wirtschaftlich tragfähig sind und die verbliebene CO<sub>2</sub> Lücke schließen.

Zweitens wird im Klimaschutzsofortprogramm 2022 eindeutig auf das von der EU-Kommission initiierte Green-Deal Programm verwiesen. Der Eindruck entsteht, als warte die Bundesregierung eher auf Entscheidungen auf europäischer Ebene um daran ausgerichtet die nationale Gesetzgebung zu bestimmen. So bietet das Green Deal Programm ein ganzes Bündel an Gesetzesvorschlägen. Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Parlaments und des Rates über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie der Vorschlag für die Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rats zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrs-

systeme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern betrifft unmittelbar den Schienengüterverkehr. Einfluss auf den Schienengüterverkehr wird aber auch beispielsweise die Richtlinie zur Restrukturierung der Rahmenvorschriften der Union zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom haben. Der Vorschlag der Kommission, dass „ein wesentlicher Teil des Anteils von 75% Güterbinnenverkehrs, der derzeit auf der Straße abgewickelt wird, auf die Schiene und auf Binnenwasserstraßen verlagert“<sup>3</sup> entspricht den Forderungen der GÜTERBAHNEN.

---

<sup>3</sup> MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Der europäische Grüne Deal, [Document 52019DC0640](#)