

27.03.15

Beschluss des Bundesrates

Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung

Der Bundesrat hat in seiner 932. Sitzung am 27. März 2015 beschlossen, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

Zur Vorlage insgesamt

1. Der Bundesrat stellt fest, dass das nationale Klimaschutzziel, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Basisjahr 1990 um mindestens 40 Prozent abzusenken, nach derzeitigem Stand mit den bisherigen Maßnahmen nicht zu erreichen sein wird. Er begrüßt daher grundsätzlich ein Aktionsprogramm Klimaschutz 2020.

Zum Sektor Energiewirtschaft

2. Der Bundesrat unterstützt die Bundesregierung darin, sich auf EU-Ebene nachdrücklich für eine zeitnahe und wirksame Reform des Emissionshandels ab 2017 einzusetzen. Ziel muss eine deutliche Verknappung der Emissionszertifikate sein. Der Emissionshandel muss ein wirksames und verlässliches Klimaschutzinstrument sein und ausreichend Anreize für Investitionen in CO₂-arme Technologien bieten.

3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, weitere Maßnahmen wie die klimaschützende Nachrüstung von Bestandsanlagen, den reduzierten Betrieb von nicht stillzulegenden emissionsintensiven Bestandsanlagen, die Verankerung von Flexibilitätsstandards für konventionelle Kraftwerke und eine verpflichtende Kraft-Wärme-Kopplung für neue Kraftwerke zu prüfen.
4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, weiterhin einen ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich auf der Grundlage von Energieleitungsausbaugesetz und Bundesbedarfsplangesetz zu gewährleisten. Im Wärme- und Mobilitätsbereich bedarf es beim Ausbau der erneuerbaren Energien dagegen deutlich weitgehenderer Anstrengungen als bisher. Die weiteren Ausbaupfade müssen auf die Erreichung der mittel- und langfristigen Klimaschutzziele orientiert werden.
5. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, verbesserte Rahmensetzungen zur erneuerbaren Wärmeversorgung in das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 aufzunehmen. Um einen weiteren Ausbau zu forcieren, müssen nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Wärmenetze und Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien verbessert werden, sondern auch die Akzeptanz für Fernwärme erhöht und der Verbraucherschutz gesteigert werden.
6. Zudem ist eine stärkere Förderung von hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung mit dem Einsatz von erneuerbaren Energien und Gas sowie der Nah- und Fernwärmeinfrastruktur unverzichtbar. Zur Erreichung des bestehenden Ziels der Bundesregierung (25 Prozent KWK-Anteil an der Stromerzeugung bis 2020) fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, zeitnah eine ambitionierte, mit den Zielen des Klimaschutzes und der Energiewende kompatible Reform des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes umzusetzen.

Zum Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz

7. Der Bundesrat sieht weiterhin erheblichen Handlungsbedarf zur Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Er nimmt den von der Bundesregierung verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) zur Kenntnis, geht jedoch davon aus, dass allein mit

den Maßnahmen des NAPE das Ziel der Bundesregierung, den Primärenergieverbrauch um 20 Prozent bis 2020 gegenüber 2008 zu senken, verfehlt werden wird. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die Einsparpotenziale der im NAPE formulierten Maßnahmen zu konkretisieren und weitere Schritte zu unternehmen, um auch die insoweit zu erwartende Lücke zu schließen.

Zum Sektor Verkehr

8. Im Verkehrssektor sollen mit dem Aktionsprogramm die Treibhausgasemissionen bis 2020 um etwa 7 bis 10 Millionen Tonnen CO₂ reduziert werden. Der Bundesrat beurteilt die im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 vorgesehenen Maßnahmen für den Sektor Verkehr als begrüßenswert, bezweifelt jedoch, ob diese ausreichen werden, um das Ziel zu erreichen. Das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung zählt eine Reihe von Maßnahmen auf, die in die richtige Richtung gehen, insbesondere die "klimafreundliche Gestaltung des Güterverkehrs" mit der Novellierung der EU-Wegekosten-Richtlinie, die Stärkung des Schienengüterverkehrs (Beseitigung von Engpässen, Priorisierungsstrategie Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015, Erhöhung der Haushaltsmittel für den Bedarfsplan Schiene) sowie die "klimafreundliche Gestaltung des Personenverkehrs" etwa mit der verlässlichen Anschlussfinanzierung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)-Bundesprogramm. Der Bundesrat vermisst jedoch eine wirksame Absicherung all dieser Vorhaben in den betroffenen Ressorts und im Bundeshaushalt. Bisher wurden mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV II) in den kommenden Jahren lediglich die Mittel für die Schieneninfrastruktur angehoben.
9. Das Aktionsprogramm nennt richtigerweise die Beseitigung von Engpässen im Eisenbahnnetz und eine konsequente Priorisierungsstrategie für den Bundesverkehrswegeplan 2015 als Instrumente, um Güterverkehr verstärkt auf die Schiene zu verlagern. Dazu sollen die Mittel für den Aus- und Neubau der Schieneninfrastruktur bis 2018 sukzessive "deutlich" erhöht werden. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass wenig konkrete Maßnahmen zur Senkung der Gütertransportintensität vorgesehen sind, gleichwohl diese in der Nationalen

Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung als Ziel definiert ist. Notwendig sind demnach eine Konkretisierung sowie Anreize zur Verlagerung und Verminderung des Verkehrsaufwands zur Sicherstellung der Mobilität von Gütern. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, eine Strategie zur Senkung der Gütertransportintensität und zur Steigerung der Effizienz von Transporten zu erarbeiten. Hierzu wäre eine volle Anlastung der externen Kosten für den Straßengüterverkehr zielführend.

10. Der Bundesrat begrüßt als eine Maßnahme im Luftverkehr die europäische Verordnungsinitiative zur Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums Single-European-Sky, mit der die "Umwelteffizienz" des Luftverkehrs deutlich erhöht werden soll, indem möglichst direkte Flugstrecken vom Start zum Zielflughafen erreicht werden. Der Bundesrat unterstützt die Bundesregierung in dem Bemühen um ein globales Klimaregime für den Flugverkehr.
11. Der Bundesrat stärkt die Position der Bundesregierung beim weiteren Ausbau des Öffentlichen Personenverkehrs (ÖPNV) und begrüßt ausdrücklich die Ankündigung im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020: die "Bundesmittel für den öffentlichen Personenverkehr werden deutlich gesteigert". Der Bundesrat fordert in diesem Zusammenhang den Bund auf, Länder und Gemeinden finanziell auskömmlich und bedarfsgerecht mit der zügigen Revision der Regionalisierungsmittel außerhalb der Bund-Länder-Finanzverhandlungen sowie durch die Neuregelung des GVFG ab 2019 auszustatten, um die Länder und Kommunen in die Lage zu versetzen, eine umweltfreundlichere Mobilität zu ermöglichen. Die Förderung über das GVFG soll auch nach 2019 fortgesetzt werden und eine Neuausrichtung mit klaren Umweltzielen erhalten: etwa der Umstellung auf Projekte mit ÖPNV-Vorrang, der Sicherung des Finanzierungsbedarfs für Erhalt und Erneuerung des ÖPNV sowie der Förderung alternativer Antriebe im ÖPNV. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms, BR-Drucksache 312/13 (Beschluss), sowie auf den Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, BR-Drucksache 557/14 (Beschluss).
12. Der Bundesrat regt gegenüber der Bundesregierung an, im Aktionsprogramm Verkehr mehr und stärkere regulative Anreize für emissionsarme Pkw sowie den Straßenverkehr insgesamt aufzunehmen. Der Bundesrat ermutigt die

Bundesregierung, sich frühzeitig (in 2017) für Verhandlungen über eine weitere CO₂-Regulierung für Pkw einzusetzen. Ziel sollte es sein, für die Zeit ab 2025 einen ambitionierten Folgegrenzwert festzulegen, um damit für die Automobilindustrie die erforderliche Planungssicherheit garantieren zu können.

13. Der Bundesrat nimmt die zukünftig stärkere Staffelung der Lkw-Maut entsprechend dem Energieverbrauch der Fahrzeuge mit Interesse zur Kenntnis, hält aber ein deutliches Eintreten der Bundesregierung für die Internalisierung weiterer externer Kosten des Lkw-Verkehrs mit Hilfe einer zügigen Änderung der EU-Wegekostenrichtlinie sowie eine Ausweitung der Lkw-Maut auf das weitere Straßennetz mit Blick auf die Klimaschutzziele für unverzichtbar. Zudem ist die zügige Festsetzung von Flottengrenzwerten für schwere Nutzfahrzeuge auf europäischer Ebene durch die Bundesregierung zu unterstützen.
14. Der Bundesrat hält auch den Beitrag des betrieblichen und behördlichen Mobilitätsmanagements zur Verringerung der Treibhausgas- und Feinstaubbelastung für nicht ausgeschöpft. Die von der Bundesregierung in ihrem Aktionsprogramm zum betrieblichen Mobilitätsmanagement angekündigte Erarbeitung einer Förderrichtlinie ab 2015 ist sehr begrüßenswert, jedoch angesichts der Herausforderung Klimawandel und des potenziellen Beitrags des betrieblichen und behördlichen Mobilitätsmanagements zu dessen Begrenzung nicht ausreichend. Notwendig ist daher, dass die Bundesregierung ihrer Vorbildfunktion gerecht wird, etwa durch ein ambitioniertes Flottenmanagement mit CO₂-Grenzwerten, ausreichende Fahrradabstellanlagen an eigenen Liegenschaften und Firmentickets für die eigenen Beschäftigten.
15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Ergebnisse der Prüfung der bisherigen Fördermaßnahmen in diesem Bereich ("effizient mobil") zu veröffentlichen und bei der Weiterentwicklung in den Dialog mit den Ländern und Verbänden einzutreten, um die angekündigte Fördermaßnahme möglichst wirksam und zweckmäßig auszugestalten.
16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Bemühungen um eine Standardisierung und gegebenenfalls Zertifizierung von betrieblichem Mobilitätsmanagement mit dem Ziel zu unterstützen, dessen Akzeptanz bei Unternehmen und Behörden zu erhöhen und Maßnahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements auch für Klimaschutzpläne verbindlich anwendbar zu machen. Dabei

sollte betriebliches Mobilitätsmanagement auch den induzierten Güterverkehr mit berücksichtigen.

17. Der Bundesrat regt darüber hinaus an, die Rahmenbedingungen für betriebliches Mobilitätsmanagement auf Verbesserungspotenzial hin zu untersuchen, insbesondere das Steuer-, Arbeits-, Beamten- und Sozialversicherungsrecht. Ziel sollte sein, für Arbeitgeber und Beschäftigte nachhaltige und klimafreundliche Mobilität attraktiver zu machen.

Zum Sektor Land- und Forstwirtschaft

18. Der Bundesrat stellt fest, dass die Land- und Forstwirtschaft in den letzten Jahren einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz geleistet hat und weiterhin Teil einer Lösung für verantwortungsvolle Klimaschutzpolitik sein muss. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung die Bereiche Land- und Forstwirtschaft und Landnutzung im Aktionsprogramm Klimaschutz als potenzielle Senke von Treibhausgasemissionen benennt.
19. Die zukünftigen Anstrengungen müssen die grundsätzliche Nutzungsorientierung der Land- und Forstwirtschaft wahren. Insbesondere sind etwaige Produktionseinschränkungen, Ertragsminderungen und weitere indirekte Folgen in der Land- und Forstwirtschaft mit einzubeziehen.
20. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung sowohl die Vermeidung von Treibhausgas-Emissionen als auch die Anpassung an den Klimawandel als unverzichtbare Bestandteile ihrer Klimapolitik sieht. Der Bundesrat legt Wert darauf, dass sowohl konkrete Vermeidungs- als auch Anpassungsmaßnahmen angemessen im jährlichen Klimaschutzbericht der Bundesregierung berücksichtigt werden.
21. Der Bundesrat hebt hervor, dass insbesondere auch der ökologische Landbau durch Verzicht auf Pflanzenschutz- und Düngemittel und einen möglichst geschlossenen Stoffkreislauf eine Vorreiterrolle beim Klimaschutz einnimmt, die weiter ausgebaut werden soll.

22. Der Bundesrat teilt die Feststellung im Aktionsprogramm Klimaschutz, dass der Einsatz von Stickstoffdüngern eine bedeutende Treibhausgas (THG)-Emissionsquelle in der Landwirtschaft ist. Der übermäßige Eintrag von reaktivem Stickstoff beeinträchtigt neben anderen Umweltmedien (Verlust von Biodiversität, Beeinträchtigung von Grund- und Oberflächenwasser, Luft) auch das Klima. Besonders relevant sind hierbei die N₂O-Emissionen aus Böden, die maßgeblich durch die Stickstoffdüngung verursacht werden. Aus Sicht des Bundesrates ist das übergeordnete Ziel zur deutlichen Verminderung der Stickstoffeinträge nur mit einer umfassenden Strategie zur Verminderung der Stickstoffeinträge erreichbar, welche die vielfältige Problemstruktur der unterschiedlichen Stickstoffemissionen aufgreift. An erster Stelle sind hier die ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu nennen, die derzeit nicht ausreichen, um die genannten Probleme zu lösen. Hierzu ist es aus Sicht des Bundesrates notwendig, die Düngeverordnung und das Düngegesetz zu novellieren.
23. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass der Bereich Forstwirtschaft Minderungspotenziale durch die Senkenfunktion sowie die CO₂-Speicherkapazität von Holz bietet. Die größte Wirkung wird hierbei durch die stoffliche Nutzung (Materialsubstitution) von Holzprodukten mit langer (z.B. Bauholz) und mittlerer Lebensdauer (z.B. Holzwerkstoffe, Vollholzmöbel) entfaltet. Darüber hinaus trägt die CO₂-neutrale thermische Nutzung von Holz somit zur Schonung der fossilen Energiequellen bei. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, konkrete Minderungsmaßnahmen zu dem Beitrag der Forstwirtschaft in das Aktionsprogramm der Bundesregierung aufzunehmen, wie die Förderung eines naturnahen, an den Klimawandel anpassungsfähigen Waldbaus, die Wiederherstellung geeigneter bewaldeter Moorstandorte bei vorhandenem Renaturierungspotenzial, die Weiterentwicklung eines stärkeren und ressourceneffizienten Holzeinsatzes bei der stofflichen und thermischen Verwendung von Holz, die Förderung von Beratungsleistungen für Bauträger, die Innovationsförderung im Bereich Bauen mit nachwachsenden Rohstoffen sowie eine ausreichende Ausstattung des Waldklimafonds für Forschung und Modellprojekte.
24. Der Erhalt und die Renaturierung von Mooren können zweifellos einen nennenswerten Beitrag zum Klimaschutz leisten, werfen jedoch ggf. auch Zielkonflikte mit anderen wichtigen Belangen auf. Vor dem geplanten Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zum Schutz von Moor-

böden ist aus Sicht des Bundesrates zunächst sicherzustellen, dass die jeweiligen Leistungen und Gegenleistungen genau beschrieben und fair verteilt werden sowie eine umfassende Einbindung des Sektors Land- und Forstwirtschaft erfolgt.

25. Der Bundesrat erkennt an, dass die nachhaltige Nutzung von Biomasse, Rest- und Abfallstoffen beispielsweise in Biogasanlagen oder zur Erzeugung von Biokraftstoffen ebenfalls einen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann. Die Bundesregierung wird gebeten, diesen Beitrag bei ihren weiteren Strategien sowie künftigen Fortschreibungen des Aktionsprogramms und des Klimaplan 2050 adäquat zu berücksichtigen.
26. Der Bundesrat vermisst im vorliegenden Aktionsprogramm der Bundesregierung Aussagen zur Biomasse, welche nach wie vor einen wichtigen Baustein der Energiewende darstellt und einen entsprechenden Beitrag zur Reduktion der Treibhausgas(THG)-Emissionen leistet. Infolge der Änderungen des EEG 2014 ist mit keinem nennenswerten Ausbau der Stromerzeugung auf Basis der Biomasse mehr zu rechnen, so dass die bisherigen Ausbauprognosen zu korrigieren sind.
27. Um das gesteckte Ziel der Verminderung der THG-Emissionen in der gewünschten Größenordnung dennoch zu erreichen, spricht sich der Bundesrat dafür aus, dass die vorhandenen Ausbaupotenziale der Biomasse im Wärmebereich (vor allem für Raumheizung und Warmwasserbereitung) insbesondere in ländlichen Regionen mobilisiert und im Aktionsprogramm Klimaschutz berücksichtigt werden.
28. Der Bundesrat bekräftigt, dass die Verwendung nachwachsender Rohstoffe maßgeblich zur Verminderung der CO₂-Emissionen im Gebäudebereich beitragen kann. Bei der Klimafreundlichkeit von Gebäuden sind über die Effizienz des Energieverbrauchs während der Nutzung hinaus auch die bei ihrer Herstellung entstehenden THG-Emissionen zu beachten. Die Einsatzmöglichkeiten nachwachsender Rohstoffe zur Gebäudeherstellung beschränken sich nicht nur auf Konstruktion (z.B. Holzbau) und Dämmung, sondern erstrecken sich darüber hinaus auch auf den Innenausbau (Böden, Wandaufbauten, Oberflächengestaltung etc.). Die Kaskadennutzung der nachwachsenden Rohstoffe, d.h. die Mehrfachnutzung über mehrere Stufen hinweg, steigert ihren Beitrag zur Minderung der THG-Emission nochmals.

29. Der Bundesrat stellt fest, dass im Aktionsprogramm der Bundesregierung die klimarelevanten Auswirkungen und Minderungspotenziale des Einkaufs- und Ernährungsverhaltens der Verbraucher/-innen nicht hinreichend berücksichtigt sind. Er regt an, auch die mittelbaren Effekte durch eine verstärkte Nachfrage nach möglichst saisonal und regional erzeugten Produkten zu berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen in das Aktionsprogramm aufzunehmen. Dabei sollten ernährungsphysiologische Kriterien, wie z.B. Informationen über eine fleischärmere Ernährung, eine wichtige Rolle spielen.

Zum Maßnahmenprogramm "Nachhaltigkeit"

30. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, bei der Konkretisierung und Ausgestaltung des Maßnahmenprogramms "Nachhaltigkeit" den Ansatz der klimaneutralen Verwaltung zu berücksichtigen, der in einigen Ländern bereits verfolgt wird.

Zu Bildungsaktivitäten im Bereich des Klimaschutzes

31. Der Bundesrat begrüßt die im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative beschriebenen Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung. Er hält jedoch darüber hinaus weitergehende Bildungsaktivitäten zu Klimaschutz und Klimaanpassung in dem für 2016 vorgesehenen nationalen Klimaschutzplan für erforderlich. Insoweit sollten die Inhalte des Bildungskonzepts einer Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) herangezogen werden.

Zu den Folgen von Klimaschutzaktivitäten für Kommunen

32. Die vorgesehenen Maßnahmen insbesondere im Bereich der Energieeffizienz beim Bauen und Wohnen, Wohnen für einkommensschwache Haushalte und der Abfallvermeidung sowie die Erhöhung der Datenerkenntnisse lassen erkennen, dass die kommunalen Überwachungsbehörden in Umweltschutzbelangen, die Sozialbehörden und die kommunalen Bau- und Planungsbehörden zusätzliche Aufgaben erhalten werden. Die Aufgabe des Klimaschutzes ist eine

gesamtstaatliche Aufgabe, sodass die Kommunen nicht die zusätzlichen Aufwendungen allein tragen können. Auch im Hinblick auf die teilweise erfolgten Ausgleiche der kommunalen Haushalte durch den Bund sollten neue zusätzliche Belastungen der kommunalen Haushalte vermieden werden.

Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen für einen Ausgleich der kommunalen Belastungen Sorge zu tragen.

Zu weiteren Klimaschutzaktivitäten

33. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Länder frühzeitig bei den weiteren Umsetzungsschritten zum Aktionsprogramm Klimaschutz zu beteiligen.