

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Lisa Badum, Dr. Alaa Alhamwi, Steffi Lemke, Swantje Henrike Michaelsen, Kassem Taher Saleh, Katrin Uhlig, Niklas Wagener und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Folgerungen der Bundesregierung aus dem Prüfbericht des Expertenrats für Klimafragen zur Einhaltung der Klimaziele 2030, 2040 und 2045

Das Jahr 2024 war laut Analysen des EU-Klimaüberwachungsdienst Copernicus das erste Jahr, in dem das globale Klima im Durchschnitt mehr als 1,5 Grad wärmer war als in vorindustriellen Zeiten (germany.representation.ec.europa.eu/news/copernicus-bericht-2024-war-das-warmste-jahr-seit-beginn-der-aufzeichnungen-2025-01-10_de). Besonders alarmierend ist die Situation in Deutschland, wo die Temperaturen nach Berechnungen des Deutschen Wetterdienstes (DWD) bereits um etwa 1,7 Grad gestiegen sind. Nach Analysen des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (www.nature.com/articles/s41558-025-02246-9) setzt sich die Erwärmung auch in Zukunft weiter fort. Häufigere und intensivere Hitzewellen, zunehmende Starkniederschläge sowie ein erhöhtes Risiko von Dürren und Überschwemmungen sind die Folgen. Eine Steigerung der klimapolitischen Anstrengungen ist nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller unerlässlich, um langfristig das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG)) zu sichern und der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Staates zu effektivem Klimaschutz (Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 24. März 2021) nachzukommen.

Deutschland hat sich im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens völkerrechtlich bindend dazu verpflichtet, die Erderwärmung auf maximal 2 und möglichst 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Zur Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und der europäischen Zielvorgaben sieht das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) eine Emissionsminderung um 88 Prozent bis zum Jahr 2040 und das Erreichen von Klimaneutralität bis 2045 vor. Ab dem Jahr 2050 sollen Netto-Negativ-Emissionen erreicht werden. In der Europäischen Lastenverteilungsverordnung (Effort-Sharing-Regulation (ESR)) sind darüber hinaus verbindliche Minderungsziele für diejenigen Sektoren festgelegt, die derzeit nicht vom EU-Emissionshandelssystem (ETS) erfasst sind (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft). Im Fall einer Überschreitung der im ESR festgelegten Zuweisungen ist Deutschland verpflichtet, kostspielige Emissionszuweisungen von anderen EU-Mitgliedstaaten zuzukaufen.

Am 15. Mai 2025 hat der Expertenrat für Klimafragen (ERK) gemäß § 12 KSG seinen Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025 veröffentlicht (expertenrat-klima.de/content/uploads/2025/05/ERK2025_Pruefbericht-Emissionsdaten-2024-Projektionsdaten-2025.pdf). In Übereinstimmung mit den Projektionsdaten des Umweltbundesamts stellt der Expertenrat fest, dass eine Zielerreichung bis

2030 weiterhin möglich, aber mit Unsicherheiten verbunden ist. Die Zielerreichung hängt maßgeblich von der vollständigen und zügigen Umsetzung aller geplanten und angekündigten klimapolitischen Maßnahmen ab. Bereits im Mai 2024 hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg festgestellt, dass die bislang vorgelegten Klimaschutzprogramme unzureichend sind, um die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes für verschiedene Sektoren zur Minderung des THG (Treibhausgas)-Ausstoßes bis 2030 zu erreichen (OVG 11 A 22/21; OVG 11 A 31/22). Dem hat die Regierungskoalition aus CDU, CSU und SPD bisher wenig entgegenzusetzen: Laut ERK-Mitglied Brigitte Knopf geht vom schwarz-roten Koalitionsvertrag „kein nennenswerter Impuls für die Zielerreichung im Jahr 2030 aus“ (ERK 2025). Eine Abschwächung bereits beschlossener Maßnahmen läuft nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller Gefahr, die in der vergangenen Legislatur erzielten Fortschritte beim Schließen der Klimalücke zunichtezumachen.

Für die Jahre nach 2030 zeigen die Projektionsdaten eine deutliche und im Zeitverlauf zunehmende Zielverfehlung, sodass zum derzeitigen Zeitpunkt unklar sei, „wie die Bundesregierung das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2045 erreichen will“ (ERK 2025). Insbesondere der Umgang mit verbleibenden Restemissionen ist derzeit mit großen Unsicherheiten verbunden. Einerseits ist der zukünftige Entwicklungsstatus für den Einsatz negativer Emissionstechnologien (z. B. Direct Air Carbon Capture and Storage (DACCS), Bioenergy with Carbon Capture and Storage (BECCS)) derzeit schwer absehbar – ein übergeordneter Rechtsrahmen für ihren Einsatz fehlt. Andererseits ist unklar, ob sich die natürliche Senkenleistung im Sektor Landnutzung, Landänderung und Forstwirtschaft (Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF)) wiederherstellen lässt oder ob sich dieser langfristig zu einer Emissionsquelle entwickelt, wie die Projektionsdaten nahelegen. Als solche würde der LULUCF-Sektor keinen Beitrag zum Ausgleich der Restemissionen leisten, sondern diese im Gegenteil noch erhöhen.

Die Bundesregierung muss nach § 9 Absatz 1 KSG spätestens zwölf Monate nach Beginn der Legislatur ein Klimaschutzprogramm vorlegen. Darin muss sie glaubhaft darlegen, welche zusätzlichen Maßnahmen sie zur Einhaltung des Emissionsbudgets bis 2030 bzw. 2040 plant. Der Expertenrat empfiehlt, dabei zusätzlich auch die Zielverfehlung der Klimaneutralität bis 2045 in den Blick zu nehmen. Des Weiteren muss die Bundesregierung darlegen, wie sie über ein Nachsteuern im Verkehrs- und Gebäudesektor den Ankauf von Emissionszuweisungen im Rahmen der EU-Lastenverteilungsordnung (ESR) in der ohnehin angespannten Haushaltslage verhindern will. Eine Auslagerung der Klimaschutzbemühungen ins außereuropäische Ausland, wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vorgesehen, stellt nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller keine Alternative zur Steigerung der nationalen Klimaschutzanstrengungen dar, zumal die Zusätzlichkeit und Wirksamkeit solcher Projekte nicht glaubhaft garantiert werden kann.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Auswirkungen hat die Tatsache, dass sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD trotz der nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller flüchtigen Erwähnung des Pariser Abkommens kein explizites Bekenntnis zu den darin enthaltenen Zielen findet, die globale Erderhitzung auf deutlich unter 2 Grad Celsius und idealerweise auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, und ist die Annahme der Fragestellerinnen und Fragesteller zutreffend, dass die Bundesregierung die völkerrechtlich verbindlichen Temperaturziele des Pariser Abkommens als Leitlinien der deutschen Klimapolitik verworfen hat, und wenn ja, mit welcher Begründung?

2. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Analyse des EU-Klimaüberwachungsdienstes Copernicus und des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung, dass die 1,5-Grad-Grenze 2024 zum ersten Mal und dauerhaft überschritten wurde, und welche Konsequenzen zieht sie daraus für die Steigerung ihrer klimapolitischen Anstrengungen?
3. Welche Auswirkungen hat das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Klimaschutzrechten vom 9. April 2024 auf die deutsche Klimaschutzgesetzgebung, und bis wann wird die dafür im Entschließungsantrag vom 26. April 2024 (Bundestagsdrucksache 20/11183) vereinbarte rechtliche Prüfung abgeschlossen sein?
4. Wie groß war die durch mangelnde Maßnahmen zur Klimazielerreichung entstandene Klimaschutzlücke bis 2030 zu Beginn der 20. Wahlperiode, und wie groß ist sie zu Beginn der 21. Wahlperiode (bitte beides in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten angeben)?
5. Wird die Bundesregierung sicherstellen, dass das Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, bis zu 3 Prozentpunkte des 2040-Emissionsminderungsziels gemäß Klimaschutzgesetz, EU-Lastenteilungsverordnung (ESR) und Pariser Abkommen mithilfe von CO₂-Zertifikaten an das außereuropäische Ausland auszulagern, nicht zu einer Abschwächung des deutschen Beitrags zum globalen Klimaschutz führt, insbesondere im Hinblick auf die tatsächliche Klimaschutzwirkung internationaler Projekte im Vergleich mit nationalen Maßnahmen, und wenn ja, wie?
6. Sind der Bundesregierung die wissenschaftlichen Analysen (vgl. z. B. Carbon Market Watch 2025; carbonmarketwatch.org/2025/04/10/first-wave-of-article-6-carbon-credits-misfire-spectacularly/), welche eine deutliche Überschätzung der tatsächlichen Klimawirkung internationaler Projekte nahelegen, bekannt, und wenn ja, welche Konsequenzen zieht sie daraus für die geplante Anrechnung ausländischer CO₂-Zertifikate auf Deutschlands nationale Klimaziele?
7. Mit welchen konkreten Maßnahmen wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die im Ausland zu erbringenden THG-Reduktionen in Höhe von 3 Prozent des EU-2040-Ziels über zertifizierte und permanente Projekte in außereuropäischen Partnerländern tatsächlich erbracht werden?
8. Welche Konsequenzen plant die Bundesregierung für den Fall, dass sich im Nachhinein herausstellt, dass bereits auf das deutsche Klimaszutziel angerechnete CO₂-Zertifikate nicht die erwartete THG-Minderung erzielt haben?
9. Bis wann erwartet die Bundesregierung die Einrichtung einer technischen Handelsplattform für Artikel-6-Zertifikate durch den zuständigen Supervisory Body der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)), und welcher Zeitplan ergibt sich daraus für die erstmalige Anrechnung von CO₂-Zertifikaten auf die deutschen Klimaziele?
10. Welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung dazu zu ergreifen, dass die Qualität und Integrität der gekauften CO₂-Zertifikate gesichert wird?
11. Welchen Anteil von Deutschlands internationalen Verpflichtungen gedenkt die Bundesregierung über internationale Handels- und Ausgleichsmöglichkeiten im Rahmen der Artikel-6-Mechanismen zu decken?

12. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu dem Risiko, dass die mögliche Integration ausländischer CO₂-Zertifikate in den Europäischen Emissionshandel (EU Emissions Trading System (EU ETS)) zu einem Preisverfall führen könnte, wie bereits 2005 wegen der Einbeziehung von CDM (Clean Development Mechanism)-Credits aus dem Kyoto-Protokoll geschehen?
13. Wie ist das Verfahren zur Aufstellung des nach § 9 Absatz 1 KSG vorgesehenen Klimaschutzprogramms geplant, und wie werden die darin enthaltenen Maßnahmen zur Zielerreichung bis 2040 identifiziert (bitte detaillierten Zeitplan angeben)?
14. Plant die Bundesregierung, bei der Aufstellung des Klimaschutzprogramms nach § 9 Absatz 1 KSG den Empfehlungen des ERK zu folgen, und
 - a) im vorzulegenden Klimaschutzprogramm auch auf die Zielerreichung bei der THG-Neutralität bis 2045 (§ 3 Absatz 2 KSG) einzugehen, und wenn nein, warum nicht,
 - b) eine stärkere Einbettung in eine politische Gesamtstrategie vorzunehmen, die sämtliche relevante Politikfelder (insbesondere Wirtschafts-, Sozial-, Finanz-, Arbeitsmarkt-, Umwelt- und Sicherheitspolitik) umfasst, um unerwünschte oder schädliche Auswirkungen in anderen Politikfeldern zu minimieren und Synergien zu heben, und wenn nein, warum nicht?
15. Plant die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag zur Überschreitung der in der ESR für Deutschland festgelegten Zuweisungen innerhalb von einem Monat nach Vorlage der Bewertung der Projektionsdaten durch den Expertenrat zu unterrichten, wie in § 7 (4) KSG festgelegt, und wenn nein, warum nicht?
16. Welche zusätzlichen klimapolitischen Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die vom ERK prognostizierte kumulierte Verfehlung der Emissionszuweisungen aus der ESR in Höhe von 224 mt CO₂-Äquivalenten bis 2030 auszugleichen, um nach § 7 KSG Satz 3 darauf hinzuwirken, „einen Ankauf von Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Pflichten nach der ESR zu vermeiden“?
17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kosteneffizienz beim Erwerb von Emissionszuweisungen zur Erfüllung der Pflichten nach der ESR im Vergleich zu Investitionen in klimapolitische Maßnahmen in Deutschland?
18. Welche Annahmen und Prognosen liegen der Bundesregierung zu den Kosten des Erwerbs von Emissionszertifikaten im Rahmen der ESR bis 2030 vor?
19. Welche Informationen liegen der Bundesregierung zur voraussichtlichen Übererfüllung der im Rahmen der ESR zugewiesenen Emissionsbudgets durch andere EU-Mitgliedstaaten vor?
20. Mit welchen EU-Mitgliedstaaten ist die Bundesregierung zum Ankauf von Emissionszertifikaten bereits im Austausch (bitte nach Gesprächspartnern, Datum, Thema aufschlüsseln)?
21. Wird der Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2025 und 2026 eine Übersicht der für den Erwerb von Emissionszuweisungen aufzuwendenden Haushaltsmittel zur Erfüllung der Pflichten nach der ESR enthalten, wie in § 7 Satz 2 KSG vorgesehen?

22. Welchen Effekt hat die voraussichtliche Verfehlung der im Rahmen der ESR festgelegten Emissionsreduktionsziele durch die Bundesrepublik Deutschland nach Einschätzung der Bundesregierung auf den CO₂-Preis im geplanten EU-Emissionshandel für Verkehr und Gebäude (EU ETS 2)?
23. Welche Werkzeuge und Mechanismen legt die Bundesregierung zugrunde, um zu gewährleisten, dass die im Klimaschutzprogramm geplanten zusätzlichen Maßnahmen tatsächlich die gewünschten THG-Einsparungen erbringen?
24. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Aussage des ERK, dass eine Erreichung des 2030-Ziels nur „unter Maßgabe einer vollständigen und zügigen Umsetzung aller geplanten und angekündigten Maßnahmen“ erreichbar ist (ERK 2025), und welche Konsequenzen zieht sie daraus für die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigte Anpassung bereits beschlossener klimapolitischer Maßnahmen?
25. Mit welcher Methodik wird die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigten Vorhaben überprüfen, um zu verhindern, dass von diesen eine emissionssteigernde Wirkung ausgeht?
26. Welche zusätzlichen Maßnahmen plant die Bundesregierung neben den im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigten Vorhaben, um der wiederholten Überschreitung der Jahresemissionsmengen im Gebäudesektor zu begegnen, und welche THG-Einsparungen werden von diesen Maßnahmen ausgehen (bitte einzeln auflisten)?
27. Wie werden sich die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD geplanten Maßnahmen im Energiesektor, darunter die Errichtung zusätzlicher Gaskraftwerke, neue fossile Gasförderung im Inland und die Überprüfung des Referenzertragsmodells, auf die Zielerreichung im Energiesektor auswirken (bitte prognostizierte THG-Wirkung für jede genannte Maßnahme angeben)?
 - a) Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass ein Überschreiten der für den Energiesektor vorgegebenen Jahresemissionsmengen durch die geplanten Vorhaben ausgeschlossen werden kann?
 - b) Welche zusätzlichen Maßnahmen plant die Bundesregierung im Energiesektor, sollten sich die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD geplanten Vorhaben negativ auf die Einhaltung der Jahresemissionsmengen auswirken?
 - c) Plant die Bundesregierung für den Bau neuer Gaskraftwerke konkrete umwelt- und klimapolitische Mindestanforderungen, wenn ja, welche, und wenn nein, warum nicht?
28. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung des ERK, dass die zukünftigen Entwicklungen im Bereich der natürlichen und technischen Senken in Bezug auf deren tatsächliches THG-Minderungspotenzial bis 2045 mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind?
 - a) Wenn ja, wie wirken sich diese Unsicherheiten auf die in den übrigen nach KSG erfassten Sektoren zu erbringenden THG-Minderungen zur Erreichung der THG-Neutralität bis 2045 aus?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

29. Welche zusätzlichen Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um sicherzustellen, dass im LULUCF-Sektor eine Nettosenkenleistung in Höhe von 25 mt CO₂-Äquivalenten bis 2030, 35 mt CO₂-Äquivalenten bis 2040 und 40 mt CO₂-Äquivalenten bis 2045 erreicht wird, wie nach § 3a Absatz 1 Klimaschutzgesetz und europäischer LULUCF-Verordnung vorgesehen?
30. Bis wann wird die Bundesregierung dem seit 2024 rechtskräftigen Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg nachkommen und ein Maßnahmenprogramm erarbeiten, um die Klimaziele im Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) einzuhalten?
31. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der vom ERK prognostizierten deutlichen Zielverfehlung im LULUCF-Sektor in Bezug auf die Notwendigkeit,
- ein Bundeswaldgesetz vorzulegen, das den Erhalt und Wiederaufbau der Wälder in den Mittelpunkt stellt,
 - mit der gemeinwohlorientierten Waldbewirtschaftung des Staatsforsts einen Beitrag zur Erreichung der LULUCF-Ziele zu leisten,
 - die nationale Biomassestrategie zu finalisieren und mit konkreten Maßnahmen auf Instrumentenebene in Form eines Aktionsprogramms zu unterlegen,
 - finanzielle Anreize für den Wohnungsbau mit Holz und die vorgelagerten holzverarbeitenden und holzbearbeitenden Unternehmen zu setzen,
 - die Festlegung von verbindlichen jährlichen Flächenzielen zur Wiedervernässung von Mooren vorzunehmen,
 - die langfristige Verstetigung und fortwährende Anpassung des „Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz“ zu garantieren, insbesondere das Klimaangepasste Waldmanagement (KWM), das Klimaangepasste Waldmanagement Plus (KWM+) und die Förderprogramme zum Moorschutz,
 - eine klimafreundliche Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen mithilfe von Agroforstsystemen weiterzuentwickeln und an den Klimaschutzzielen auszurichten,
 - die EU-Wiederherstellungsverordnung konsequent umzusetzen?
32. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Aussage des ERK, dass die Technologien zur Realisierung von Negativemissionen derzeit „von der Umsetzungsreife teils noch weit entfernt [sind], sodass zum jetzigen Zeitpunkt insbesondere völlig unklar ist, in welchem Umfang technische Senken tatsächlich zur Verfügung stehen werden“ (ERK 2025: 180)?
33. Plant die Bundesregierung, im KSG einen Nachsteuerungsmechanismus für absehbare Zielverfehlungen in den Bereichen LULUCF und technische Senken im Bundesklimaschutz einzuführen, wie vom ERK empfohlen, und wenn nein, warum nicht?
34. Bis wann plant die Bundesregierung,
- der Pflicht zur Setzung von Zielen für die technischen Senken gemäß § 3b Satz 2 KSG nachzukommen, und bis wann wird sie die geplante Langfriststrategie Negativemissionen (LNe) vorlegen,

- b) ihrer Verpflichtung aus § 4 Absatz 4 Satz 1 KSG zur Überführung der Minderungsziele aus Anlage 3 in Jahresemissionsgesamtmengen nachzukommen, die für 2024 vorgesehen war,
 - c) ihrer Verpflichtung aus § 5 Absatz 8 Satz 1 KSG für die Festlegung von sektorenscharfen Zielen für die Sektoren ohne LULUCF für den Zeitraum 2031 bis 2040 nachzukommen, die für 2024 vorgesehen war?
35. Plant die Bundesregierung darüber hinaus, den Empfehlungen des ERK zu folgen und
- a) das Klimaschutzgesetz hinsichtlich eines vorgezogenen Auslösezeitraums aus § 8 Absatz 4 KSG von 2030 auf 2025 zu novellieren,
 - b) einen zusätzlichen Auslösetatbestand im Klimaschutzgesetz für den Fall einzuführen, dass die Projektionsdaten das Ziel der THG-Neutralität im Jahr 2045 verfehlen,
 - c) durch zusätzliche Verordnungen den Prozess zwischen Feststellung der Notwendigkeit von Maßnahmen durch Anwendung von § 8 Absatz 1 Satz 1 KSG und dem entsprechenden Beschluss zu spezifizieren?

Berlin, den 6. Juni 2025

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

