

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die vom Expertenrat für Klimafragen festgestellte Überschreitung der Vorgaben der Europäischen Klimaschutzverordnung und Stellungnahme zu möglichen Auswirkungen nach Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung

Die Bundesregierung unterrichtet hiermit den Bundestag nach § 7 Absatz 4 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) über die am 15. Mai 2025 anhand der Projektionsdaten 2025 (nach § 5a KSG) nach der Feststellung des Expertenrats für Klimafragen (ERK) aufgezeigte Überschreitung der Summe der für die Jahre 2021 bis 2030 in der Europäischen Klimaschutzverordnung (ESR) für Deutschland festgelegten Zuweisungen und nimmt zu den möglichen Auswirkungen nach Artikel 8 der Europäischen Klimaschutzverordnung (EU 2018/842 Version vom 23. Mai 2023, englisch Effort Sharing Regulation, im Folgenden ESR) Stellung.

Deutsche Klimaschutzziele im Rahmen der ESR

Im Zusammenhang mit dem verschärften EU-Klimaziel wurden auch die EU-Vorgaben und nationalen Beiträge zur ESR erhöht. Nach der ESR besteht für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, ihre nicht durch das Europäische Emissionshandelssystem (ETS 1) regulierten Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40 Prozent gegenüber Stand 2005 zu reduzieren. Im Jahr 2023 machten die der ESR unterliegenden THG-Emissionen 62 Prozent aller THG-Emissionen der EU 27 aus, insbesondere aus Verkehr, Gebäudebetrieb und Landwirtschaft. Den Mitgliedstaaten wurden unter Berücksichtigung des relativen Pro-Kopf-Bruttoinlandsproduktes unterschiedliche Zielbeiträge zugewiesen. Deutschland gehört zur Gruppe der Mitgliedstaaten mit dem höchsten Zielbeitrag und ist verpflichtet, seine ESR-Treibhausgasemissionen um 50 Prozent gegenüber dem Jahr 2005 zu reduzieren (zuvor 38 Prozent). Ein gleich hohes Ziel wie Deutschland haben auch Schweden, Finnland, Luxemburg und Dänemark. Je nach Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf wurden unterschiedliche Ziele für die Mitgliedstaaten festgelegt, welche teils stark voneinander abweichen (Spanne der Minderungsbeiträge zwischen 10 und 50 Prozent)

Innerhalb der Verpflichtungsperiode der ESR von 2021 bis 2030 gibt es zwei sogenannte Complianceperioden: (1) 2021 bis 2025 und (2) 2026 bis 2030. Für diese Perioden erfolgen jeweils Compliancekontrollen mit zeitlichem Nachlauf von zwei Jahren durch die EU-Kommission, also für die erste Periode ab 2027 und für die zweite Periode ab 2032. Den EU-Mitgliedstaaten werden jährliche Emissionszuweisungen (sogenannte Annual Emission Allocations, kurz AEA), gemessen in CO₂-Äquivalenten (CO₂ Äq.) zugeteilt, deren Menge über die Zeit auf den für den Mitgliedstaat festgelegten Zielwert im Jahr 2030 absinkt. Die jährlichen Emissionszuweisungsmengen (Jahreszielwerte) werden für jeden Mitgliedstaat durch Durchführungsbeschlüsse der EU-Kommission verbindlich festgelegt. Die realen THG-Emissionen eines Mitgliedstaates dürfen diese jährlichen nationalen Emissionszuweisungen im Gesamtsaldo nicht überschreiten, wobei den Mitgliedstaaten zusätzliche Flexibilitätsmechanismen (vgl. Art 5, 6 und 7 ESR) zur Verfügung stehen:

1. Nicht-beanspruchte AEA können u. a. als Guthaben in Folgejahre übertragen werden („Banking“; Art. 5 Absatz 3 ESR). Im Zeitraum 2021 bis 2023 hat Deutschland AEA im Umfang von rund 52 Mio. t AEA nicht in Anspruch genommen (vgl. Projektionsbericht 2025), die zukünftig zum Ausgleich von Defiziten genutzt werden können.
2. Aus Folgejahren können begrenzte Mengen von AEA aus einem Folgejahr zum Ausgleich von Defiziten vorgezogen werden („Borrowing“, Art. 5 Absatz 1 und 2 ESR): zwischen 2021 bis 2025 maximal 7,5 Prozent der AEA-Menge des Folgejahres und zwischen 2026 bis 2029: maximal 5 Prozent der AEA-Menge des Folgejahres.
3. Für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (kurz LULUCF) sind in der EU LULUCF-VO EU 2018/841 ebenfalls Ziele für die EU-Mitgliedsstaaten vorgesehen. Der entsprechende Compliance-Mechanismus ist mit dem der ESR verknüpft. Da der LULUCF-Sektor in Deutschland derzeit nicht mehr als eine Netto-Kohlenstoffsenke, sondern als Kohlenstoffquelle bilanziert wird, droht in diesem Bereich ebenfalls eine Zielverfehlung, die aufgrund fehlender Flexibilisierungsmöglichkeiten die ESR-Ziellücke (siehe Abschnitt „Entwicklung der THG-Emissionen unter der ESR in den Projektionsdaten 2025“) weiter vergrößern könnte. Der Ausgleich einer Zielverfehlung ist über die dem Mitgliedstaat unter der ESR zugewiesenen AEA (Art. 9 Absatz 2 ESR) in der ersten Complianceperiode (2021 bis 2025) vorgesehen. Für die zweite Complianceperiode kann ein Mitgliedstaat zum Ausgleich eines LULUCF-Zieldefizits die Löschung von AEA der ESR als Flexibilitätsoption für die Compliance wählen (vgl. Art. 12 Absatz 1 LULUCF-VO). Anders als zwischen 2021 bis 2025 erfolgt dies jedoch nicht automatisch. Nur unter den Voraussetzungen, dass EU-weit eine stärkere Senke im LULUCF-Bereich erzielt wurde als erforderlich (derzeit nicht absehbar) und ein AEA-Defizit unter der ESR vorliegt, können nach Art. 7 ESR in Verbindung mit Annex III LULUCF-Gutschriften (sogenannte LMU) in begrenztem Maße auf die ESR-Zielerfüllung angerechnet werden. Für Deutschland könnten nach Annex III ESR theoretisch insgesamt maximal 22,3 Mio. t LMU eingesetzt werden.
4. Zielverfehlungen können durch einen Ankauf nicht-beanspruchter AEA zwischen den Mitgliedstaaten ausgeglichen werden (vergleiche Art. 5 Absatz 4 ff ESR). Nach § 7 Absatz 3 KSG muss die Bundesregierung jedoch darauf hinwirken, einen Ankauf von Emissionszuweisungen zu vermeiden. Nach dem letzten EU-Klima-Fortschrittsbericht („Climate Action Progress Report 2024“) vom 4. November 2024, den die EU-Kommission jährlich veröffentlicht, sind die THG-Emissionen im ESR-Bereich EU-weit bis 2023 um insgesamt 19,2 Prozent gegenüber 2005 zurückgegangen. Bis 2030 verbleibt jedoch auch bei Umsetzung aller von den Mitgliedstaaten bisher umgesetzten und geplanten Maßnahmen (Grundlage der Projektionen und eingereichten finalen NECP-Updates) noch eine Gesamtziellücke von mindestens 3 Prozent zum gemeinsamen ESR-Ziel von -40 Prozent.
5. Weitere Flexibilitätsmöglichkeiten stehen Deutschland nicht zur Verfügung. Anders als einige andere Mitgliedstaaten kann Deutschland nicht von der Möglichkeit nach Art. 6 ESR Gebrauch machen und über eine Löschung von ETS 1-Emissionszertifikaten eine etwaige Verfehlung der ESR-Ziele in begrenztem Umfang ausgleichen.¹

Entwicklung der THG-Emissionen unter der ESR in den Projektionsdaten 2025

Die Projektionsdaten nach § 5a KSG hat das Umweltbundesamt am 14. März 2025 vorgelegt. Sie schätzen die Auswirkungen von verabschiedeten und in Kraft gesetzten Politiken und Maßnahmen auf die Treibhausgasemissionen quantitativ ab (§ 2 Nummer 10 KSG). Dieser Anforderung entspricht das „Mit-Maßnahmen-Szenario“ (MMS), welches die bis zum 31. Oktober 2024 beschlossenen oder bereits umgesetzten Instrumente und Maßnahmen berücksichtigt.

¹ Insgesamt ist diese Flexibilität kumuliert und kollektiv auf maximal 100 Mt CO₂-Äq. bis 2030 begrenzt (vgl. Art. 6 ESR-VO). Die zur Flexibilität nach Art. 6 ESR-VO berechtigten Mitgliedstaaten sind in Annex II gelistet, insgesamt 9 Mitgliedstaaten. Deutschland ist nicht darunter. Deutschland erfüllt wie die Mehrzahl der Mitgliedstaaten die kumulativen Bedingungen nach damaliger Bewertung (vorab 2018) nicht. Zwar lag der deutsche Zielwert für ESR-Sektoren auch schon damals oberhalb des Durchschnitts der Mitgliedstaaten von -30 Prozent, jedoch lag dieser Zielwert nicht ebenfalls oberhalb der für Deutschland ermittelten kosteneffizienten Einsparpotenziale. Außerdem hatte Deutschland kostenlose ETS-Zertifikate im Jahr 2013 zugeteilt. In der Reform der ESR-VO (2023) im Rahmen des Fit for 55-Pakets wurde der Anwendungsbereich/Länderauswahl des Art. 6 von den MS nicht erneut diskutiert. Lediglich die Nachmeldefristen und der für Malta max. anzusetzende Prozentsatz wurden angepasst.

Die Gesamt-Treibhausgasemissionen gehen demnach bis zum Jahr 2030 weiter deutlich zurück. Für die Emissionen aus dem Anwendungsbereich der ESR wird in den Projektionsdaten für den Zeitraum 2021 bis 2030 eine Überschreitung gegenüber den Zuweisungen in Höhe von 224 (MMS-Szenario) Mio. t CO₂ Äq. ausgewiesen. Das ESR-Ziel für Deutschland erfordert bis zum Jahr 2030 eine Minderung der ESR-Emissionen um 50 Prozent im Vergleich zum Jahr 2005, erreicht werden im Szenario mit den bisher beschlossenen Klimaschutzmaßnahmen 36,4 Prozent Minderung.

Die projizierte Entwicklung der ESR-Emissionen in Mio. t CO₂ Äq in den einzelnen Sektoren des KSG ist dabei folgendermaßen²:

Tabelle **ESR-Emissionen in Mio. t CO₂ Äq in den einzelnen Sektoren des KSG**

Sektoren	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	28,2	27,8	27,9	27,6	27,4	28,3
Industrie	35,2	34,0	32,4	30,5	29,0	27,6
Gebäude	108,8	105,0	101,0	95,6	84,6	76,4
Verkehr	140,0	135,0	131,7	124,9	119,1	114,0
Landwirtschaft	60,5	59,8	59,3	58,8	58,2	57,7
Abfallwirtschaft und Sonstige	5,1	4,9	4,7	4,6	4,5	4,3
Summe Jahresemissionen	377,8	366,5	357,0	342,0	322,8	308,3

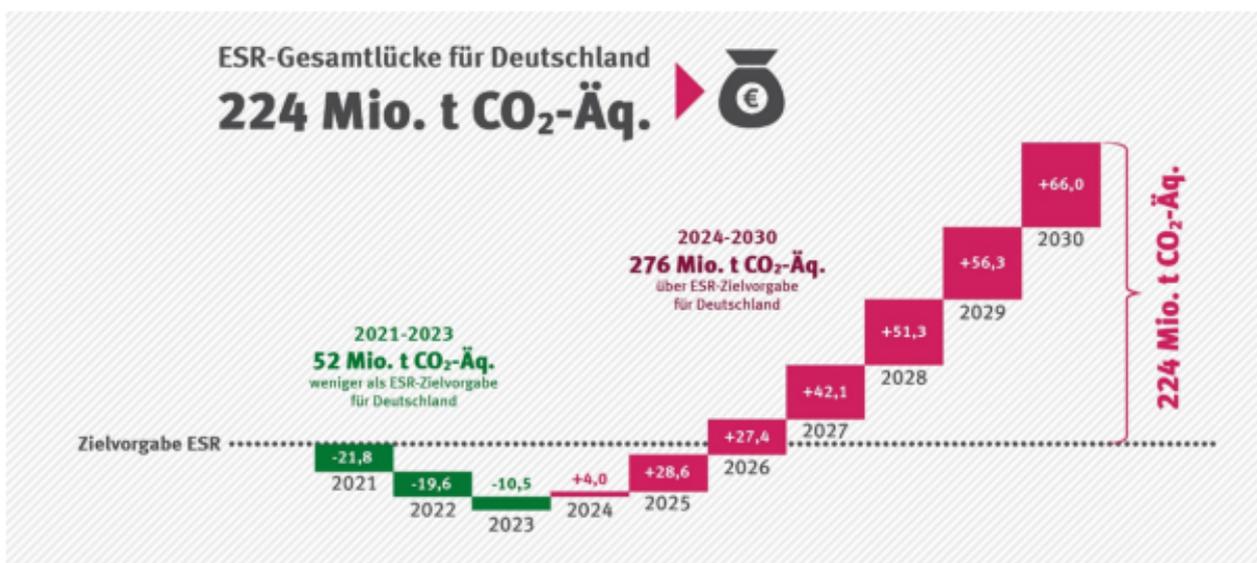
Zu den Maßnahmen mit den größten Minderungswirkungen im ESR-Bereich zählen in den Projektionsdaten 2025 z. B. das Gebäudeenergiegesetz mit der Vorgabe, dass neu eingebaute Heizungen ab Mitte 2026/2028 mindestens zu 65 Prozent mit erneuerbaren Energien betrieben werden müssen (Minderungswirkung 12,2 Mio. t CO₂ Äq im Jahr 2030), die Bundesförderung energieeffiziente Gebäude (11,5 Mio. t), die THG-Quote für Kraftstoffe (6,8 Mio. t), die CO₂-Bepreisung außerhalb des ETS 1 (4,2 Mio. t bei einem angenommenen Preis von 125 Euro / t im Jahr 2030) sowie die CO₂-Emissionsstandards für Pkw und für Nutzfahrzeuge (zusammen 3,9 Mio. t, Minderungen nach 2030 stark ansteigend).³

Die Unter- bzw. Überschreitung der jährlichen Emissionsberechtigungen sind in der folgenden Abbildung dargestellt. Die Werte in den Jahren 2021 bis 2023 basieren auf den THG-Inventardaten, für das Jahr 2024 wird der Wert aus den sogenannten Emissionsdaten 2024 genutzt (erste Schätzung anhand vorläufiger bzw. unvollständiger Daten). Daten für den Zeitraum 2025 und Folgejahre sind modellierte Daten aus dem Mit-Maßnahmen-Szenario der Projektionsdaten 2025.

² Umweltbundesamt, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/dokumente/20250422_projektionen-2025-kernindikatoren-ap1.master_voe2.xlsx, zuletzt aufgerufen am 14.5.2025

³ Umweltbundesamt (2025): Treibhausgasprojektionen 2025 für Deutschland (im Erscheinen)

Abbildung Unter- bzw. Überschreitung der jährlichen Emissionsberechtigungen



Quelle: eigene Darstellung, Umweltbundesamt

In den Jahren 2021 bis 2023 lagen die Emissionen unter dem ESR-Zielpfad. Die zulässigen Emissionsmengen wurden in diesen Jahren also unterschritten. Für das Jahr 2024 wird die jährliche Zielvorgabe nach bisheriger Datenlage leicht überschritten. Die Überschreitung im Jahr 2024 und voraussichtlich auch im Jahr 2025 kann durch das in den Vorjahren angesammelte Guthaben voraussichtlich noch vollständig ausgeglichen werden. Ausweislich der Projektionsdaten können bereits ab dem Jahr 2026 Zielverfehlungen nicht mehr (im Jahr 2026 nicht mehr vollständig) über diesen Mechanismus des „banking“ kompensiert werden, so dass ab diesem Zeitpunkt andere Flexibilitätsmechanismen (siehe oben) zum Einsatz kommen müssten. Aus den Projektionsdaten geht auch hervor, dass die Höhe der Zielverfehlung ab 2024 bis einschließlich 2030 jährlich zunimmt.

Die UBA-Projektionsdaten aus dem Vorjahr hatten 2024 im MMS eine ESR-Zielüberschreitung von 126 Mio. t für den Zeitraum 2021 bis 2030 ausgewiesen. Die deutlich größere Lücke in den aktuellen Projektionsdaten (224 Mio. t) ergibt sich vor allem aus geänderten Annahmen im Gebäudebereich (höhere Anzahl von Heizgradtagen, langsamerer Zubau bei Wärmepumpen) sowie einer veränderten Zuordnung der THG-Emissionen im Industriesektor zum ETS- und zum ESR-Bereich (anteilig mehr THG-Emissionen der Industrie im ESR-Bereich als in den Projektionsdaten 2024).

Einschätzung der Projektionsdaten 2025 mit Blick auf die ESR-Ziele durch den ERK

Nach § 12 Absatz 1 stellt der ERK bei der Begutachtung der Projektionsdaten auch fest, „inwieweit die Summe der Emissionsanteile der Sektoren, die der Europäischen Klimaschutzverordnung unterliegen, gemäß den Emissions- und Projektionsdaten die für die Jahre 2021 bis 2030 in der Europäischen Klimaschutzverordnung für Deutschland festgelegten Zuweisungen in Summe über- oder unterschreitet.“

Das Gutachten hat der ERK fristgerecht am 15. Mai 2025 vorgelegt. Zur ESR stellt der ERK fest, dass gemäß den Emissions- und Projektionsdaten 2025 die Summe der Emissionen der ESR-Sektoren die für die Jahre 2021 bis 2030 für Deutschland festgelegten Zuweisungen (AEA) in Summe überschreitet.⁴

Bei den für den ESR-Bereich besonders relevanten Sektoren Gebäude und Verkehr geht der ERK davon aus, dass die THG-Emissionen in diesen Sektoren tatsächlich höher ausfallen als in den Projektionsdaten 2025 berechnet.⁵

Der Expertenrat sieht vor dem Hintergrund der zu erwartenden Überschreitungen der Emissionen in den ESR-Sektoren Handlungsbedarf im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Maßnahmen, insbesondere in den Sektoren Verkehr und Gebäude. Ebenfalls sieht er Handlungsbedarf auf europäischer Ebene im Hinblick auf den Umgang

⁴ Expertenrat für Klimafragen (2025): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, S. 21

⁵ Expertenrat für Klimafragen (2025): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, S. 20

mit der momentan EU-weit erwarteten ESR-Zielverfehlung, und dies insbesondere auch im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des EU-ETS 2. Angesichts des großen Anteils Deutschlands an den EU-ESR-Emissionen (24 Prozent) unterstreicht der ERK die besondere Verantwortung Deutschlands dafür, dass der ETS 2 erhalten bleibt und wie geplant umgesetzt wird. Gemeinsam mit Frankreich und Italien hat Deutschland einen Anteil von 50 Prozent an den EU-weiten ESR-Emissionen. Damit habe, so der ERK, jede weitere emissionsmindernde Klimaschutzpolitik in den ESR-Sektoren in diesen drei Ländern einen großen Einfluss auf die europaweite Höhe des Preises im ETS 2. Jede nationale emissionsmindernde Maßnahme wirkt preisdämpfend. Andersherum erhöht eine Verfehlung der nationalen ESR-Ziele in Deutschland den europaweiten ETS 2-Preis.⁶

Stellungnahme zu möglichen Auswirkungen nach Art. 8 ESR (VO (EU) 2018/842 Version vom 23. Mai 2023)

Artikel 8 der ESR enthält Vorgaben für die Vorlage eines Plans für Abhilfemaßnahmen durch einen Mitgliedstaat, sollte die EU-Kommission feststellen, dass dieser Mitgliedstaat „keine ausreichenden Fortschritte bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen nach Artikel 4“ der ESR macht. Stellt die EU-Kommission eine Zielverfehlung fest, ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, innerhalb von 3 Monaten einen Plan für Abhilfemaßnahmen vorzulegen. Dieser muss nach Art. 8 ESR folgende Informationen enthalten:

- a) eine detaillierte Begründung für den unzureichenden Fortschritt,
- b) eine Bewertung wie EU-Mittel die Bemühungen des Mitgliedstaats zur Zielerreichung unterstützt haben, und wie der Mitgliedstaat zukünftig beabsichtigt, EU-Mittel zur Zielerreichung zu nutzen,
- c) zusätzliche Aktionen zur Zielerreichung, ergänzend zum Integrierten nationalen Energie- und Klimaplan des Mitgliedstaats zusammen mit einer ausführlichen Bewertung der mit diesen Aktionen geplanten und soweit möglich quantifizierten Reduzierung von Treibhausgasemissionen;
- d) ein einzuhaltender Zeitplan zur Umsetzung dieser Aktionen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die im Abhilfe-Plan vorgesehenen Maßnahmen in der Folge umzusetzen. Die EU-Kommission kann zu diesen Plänen Stellung nehmen und weitere (Maßnahmen-)Vorschläge machen. Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, diesen Vorschlägen zu folgen. In diesem Fall müssen sie begründen, warum sie dies nicht tun (Art. 8 Abs. 3 ESR). Pläne, Stellungnahmen und Begründungen müssen veröffentlicht werden (vgl. Art 8 Abs. 4 ESR). Ein solcher deutscher Plan gilt nach Maßgabe des § 9 Absatz 1 Satz 5 KSG als Aktualisierung des bestehenden Klimaschutzprogramms der Bundesregierung.

Die Feststellung über einen ausreichenden Fortschritt der Mitgliedsstaaten soll sich nach Art 8. Absatz 1 ESR insbesondere auf die jährliche Bewertung der EU-Kommission nach Art. 29 Absatz 5 EU-Governance-VO (EU 2018/1999) stützen, wobei die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Flexibilitäten bei der Zielerfüllung (vgl. Art. 5, 6 und 7 ESR) zu berücksichtigen sind. Diese Bewertung nimmt die EU Kommission mit ihren jährlichen EU-Klima-Fortschrittsberichten vor („Climate Action Progress Report“).

Der aktuellste „Climate Action Progress Report“ der EU-Kommission wurde im November 2024 veröffentlicht (https://climate.ec.europa.eu/document/download/7bd19c68-b179-4f3f-af75-4e309ec0646f_en?filename=CAPR-report2024-web.pdf). Der Bericht stellt für den ESR-Bereich heraus, dass nach den aktuellen Daten davon auszugehen ist, dass sechs Mitgliedstaaten u. a. die Flexibilität von Ankäufen von Emissionszuweisungen unter der ESR zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen schon in der Periode 2021 bis 2025 nutzen müssten. Deutschland gehört nicht dazu. Für acht weitere Mitgliedstaaten muss davon in der Periode 2026 bis 2030 ausgegangen werden, zu diesen acht Mitgliedstaaten gehört auch Deutschland.

Eine formale Feststellung der EU-Kommission über einen nicht-ausreichenden Fortschritt Deutschlands bei der Erfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 4 ESR ist bisher nicht erfolgt. Im November 2024 hat der EU-Klimakommissar Wopke Hoekstra die drohende deutsche Zielverfehlung unter der ESR zum Anlass für ein Schreiben an das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz genommen, um auf die absehbar notwendige Vorlage von Abhilfemaßnahmen ab 2025 hinzuweisen.

⁶ Expertenrat für Klimafragen (2025): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025, S. 166