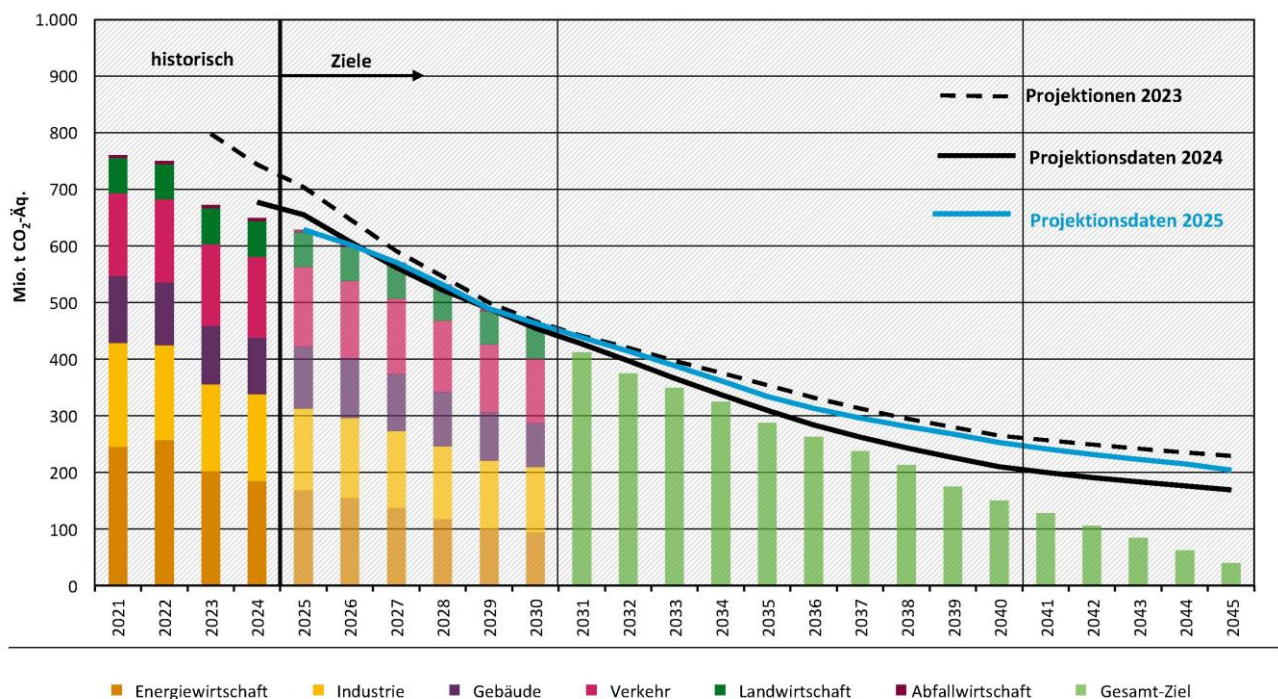


Stellungnahme Klimaschutzprogramm

Zur Erreichung der Klimaziele 2030 & 2040

Die aktuellen Projektionsdaten zeigen unmissverständlich, dass Deutschland mit der bestehenden Politik das Klimaziel für 2030 und das Klimaziel 2040 sowie die Jahresemissionsgesamtmengen ab dem Jahr 2030 verfehlt. Das Klimaziel 2030 wird Stand 2025 um 25 Millionen Tonnen CO₂-Äq. verfehlt, das Klimaziel 2040 wird Stand 2025 um 102 Millionen Tonnen CO₂-Äq. verfehlt. Die Verfehlung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum 2031 – 2040 beläuft sich auf 554 Millionen Tonnen CO₂-Äq. In den Sektoren Gebäude und Verkehr bestehen zudem bereits bis zum Jahr 2030 erhebliche Zielverfehlungen von 110 bzw. 169 Millionen Tonnen CO₂-Äq.

Entwicklung der gesamten Treibhausgasemissionen nach Quellbereichen (2021–2045)



Quelle: Eigene Darstellung, Umweltbundesamt; auf Basis historischer Daten Umweltbundesamt THG-Inventar; Projektionen: Öko-Institut, Fraunhofer-ISI, Prognos, M-Five, IREES, Thünen-Institut

Bedeutung des Klimaschutzprogramms für die Erreichung der Klimaziele

Das Klimaschutzprogramm nach § 9 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) ist das zentrale Steuerungsinstrument des deutschen Klimaschutzrechts. Es bildet das Scharnier zwischen den gesetzlich verbindlichen

Klimazielen (§ 3 Abs. 1 KSG), den festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen (§ 4 KSG) und dem tatsächlichen politischen Handeln der Bundesregierung. In ihm entscheidet sich, ob die abstrakten Zielvorgaben des Gesetzgebers in konkrete, wirksame und überprüfbare Maßnahmen übersetzt werden oder ob die Klimapolitik hinter dem rechtlich Gebotenen zurückbleibt.

Diese herausgehobene Bedeutung wurde vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ausdrücklich bestätigt. Das Gericht stellt in seinem Urteil vom 16.05.2024 klar, dass § 9 KSG das zentrale Steuerungsinstrument ist, das die Einhaltung der nationalen – und damit zugleich auch der europäischen – Klimaziele sicherstellen soll. Es konkretisiert und operationalisiert die Maßnahmen, mit denen die Zielvorgaben des Klimaschutzgesetzes erreicht werden sollen (OVG, Ur. v. 16.05.2024, S. 30 sowie S. 40 f.).

Gerade vor dem Hintergrund der fortschreitenden Klimakrise und der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen intertemporalen Freiheitsdimension kommt dem Klimaschutzprogramm außerdem eine Schlüsselrolle für die Wahrung grundrechtlich geschützter Freiheitsräume zu.

Gesetzliche Mindestanforderungen nach § 9 KSG

Nach § 9 Abs. 1 KSG ist die Bundesregierung verpflichtet, in jedem Klimaschutzprogramm festzulegen, welche Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Klimasziele nach § 3 Abs. 1 KSG ergriffen wird. Maßgeblich ist dabei die Einhaltung der nach § 4 KSG festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen. Das Programm muss sich auf die jeweils aktuellen Projektionsdaten stützen und prognostisch sicherstellen, dass die gesetzlichen Ziele erreicht werden.

Daraus folgt, dass ein Klimaschutzprogramm vollständig, konsistent und zielerreichungstauglich sein muss. Ein Programm, das nicht geeignet ist, verbleibende Emissionslücken durch konkrete Maßnahmen zu schließen, genügt den Anforderungen des § 9 KSG nicht.

Das OVG Berlin-Brandenburg bestätigt diese Rechtsauffassung ausdrücklich: Ein Klimaschutzprogramm verstößt gegen § 9 KSG, wenn es nicht geeignet ist, sowohl die Jahresemissionsmengen nach Anlage 2 zu § 4 KSG als auch die Klimaschutzziele nach § 3 KSG 2019 einzuhalten (OVG, S. 38 ff.). Die Novellierung des Klimaschutzgesetzes ändert an diesem Maßstab nur insofern etwas, als dass nun statt der Erreichung der Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren die Erreichung der Jahresemissionsgesamtmengen des § 4 maßgeblich sind. Das Klimaschutzgesetz unterscheidet dabei explizit zwischen der „Summe der Jahresemissionsgesamtmengen“ (relevant in § 8 Abs. 1 KSG) und den „Jahresemissionsgesamtmengen“, wobei die jeweilige Jahresemissionsgesamtmenge die sektorübergreifende Menge an Emissionen ist, die im jeweiligen Jahr nicht überschritten werden darf. § 9 KSG regelt ausdrücklich, dass das Klimaschutzprogramm zur Erreichung der Jahresemissionsgesamtmengen, d.h. zur Erreichung der jährlichen sektorübergreifenden Höchstmenge an CO₂-Äq., geeignet sein muss.

Dass sowohl die Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG (die Ausklammerung des Ziels des § 3 Abs. 2 in § 9 KSG 2024 ist verfassungswidrig, wie wir in unserer Verfassungsbeschwerde dargestellt haben) als auch die Jahresemissionsgesamtmengen der jeweiligen Anlagen verbindlich sind, bekräftigt auch das OVG Berlin-Brandenburg („Für die Verbindlichkeit der Klimaschutzziele des § 3 Abs. 1 KSG und des in Anlage 2 zu § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG festgelegten Reduktionspfades spricht bereits die Verwendung der Worte „Erreichung“ (§ 9 Abs. 1 Satz 2 KSG) sowie „maßgeblich“ und „Einhaltung“ (§ 9 Abs. 1 Satz 3 KSG), die sich folgelogisch auf das novellierte Klimaschutzgesetz übertragen lassen.

Der Maßstab ist dabei nicht bloß eine formale Maßnahmenauflistung, sondern die prognostische Eignung des Programms zur Zielerreichung.

Anforderungen an Inhalt, Konkretisierung und Prognose

Zwar steht der Bundesregierung bei der Auswahl der Instrumente ein weiter planerischer Gestaltungsspielraum zu. Dieser entbindet sie jedoch nicht von der Pflicht, Maßnahmen inhaltlich und zeitlich so zu konkretisieren, dass ihre Minderungswirkung nachvollziehbar abgeschätzt werden kann. Die Maßnahmen müssen dabei so ausgestaltet sein, dass jedenfalls im Groben abschätzbar wird, mit welchen Reduktionsanstrengungen und Emissionsminderungen in welchen Zeiträumen zu rechnen ist. Unzulässig ist es, sich auf pauschale Ankündigungen, unbestimmte Fördervorhaben oder bloße Prüfaufträge zu beschränken.

Konsequenzen für das Klimaschutzprogramm 2026

Für das im März 2026 vorzulegende Klimaschutzprogramm folgt daraus, dass dieses von Beginn an den materiell-rechtlichen Anforderungen des § 9 KSG genügen muss. Es muss auf einer konsistenten und aktuellen Datengrundlage beruhen, sämtliche identifizierten Emissionslücken schließen und Maßnahmen enthalten, deren Minderungswirkungen realistisch, nachvollziehbar und zeitlich bestimmt sind.

Das bedeutet konkret, dass die Bundesregierung ein Klimaschutzprogramm vorlegen muss, in dem sie festlegt, „welche Maßnahmen sie [...] zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele gemäß § 3 Absatz 1 ergreifen wird“, wobei dafür die „Einhaltung der nach § 4 KSG zur Zielerreichung festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen“ maßgeblich ist. Daraus folgt, dass bei Umsetzung der im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen eine Treibhausgasminderung von minus 65 Prozent im Jahr 2030, i.e. eine Höchstmenge von 438 Mio. t CO₂-Äq., sowie von minus 88 Prozent im Jahr 2040, i.e. eine Höchstmenge von 150 Mio. t CO₂-Äq., erreicht werden muss. Darüber hinaus müssen die Ziele der §§ 3a, 3b KSG mit den im Klimaschutzprogramm festgelegten Maßnahmen erreicht werden. Gleichzeitig müssen sowohl die Jahresemissionsgesamtmengen für die Einzeljahre 2026 – 2030 (Anlage 2 KSG) als auch die Jahresemissionsgesamtmengen für die Einzeljahre 2031-2040 (die sich aus Anlage 3 KSG ergeben) eingehalten werden. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Bundesregierung in rechtswidriger Weise (vgl. § 4 Abs. 4 KSG) nach wie vor keine Rechtsverordnung zur Überführung der jährlichen Minderungsziele aus Anlage 3 KSG in Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre ab 2031 vorgenommen hat. Im Gegenteil: Die derzeitige Unmöglichkeit, sich bei den Planungen des Klimaschutzprogramms für den Zeitraum 2031-2040 auf festgelegte Jahresemissionsgesamtmengen zu stützen, weil die Bundesregierung es versäumt hat, wie gesetzlich vorgeschrieben (§ 4 Abs. 4 KSG sowie § 5 Abs. 8 KSG) entsprechende Rechtsverordnungen zu erlassen, zeigt, dass der derzeitige Prozess zur Aufstellung eines Klimaschutzprogramms „im Dunkeln“ stattfindet. Denn es ist davon auszugehen, dass die Jahresemissionsgesamtmengen der Einzeljahre ab 2031 ministeriumsintern vorliegt, andernfalls könnte man keinen Prozess zur Aufstellung des Klimaschutzprogramms starten, da der rechtlich relevante Maßstab (die Jahresemissionsgesamtmengen der Einzeljahre) unbekannt ist.

Ein Klimaschutzprogramm, das – wie frühere Programme – selbst erhebliche Zielverfehlungen einräumt, oder nur vage Zielbilder enthält, deren Emissionsminderungswirkung nicht abzuschätzen, wäre mit § 9 KSG unvereinbar. Ein Klimaschutzprogramm ist kein politisches Wunschkdokument, sondern ein rechtlich verbindlicher Umsetzungsplan ist, an dem sich die Klimapolitik der Bundesregierung messen lassen muss.

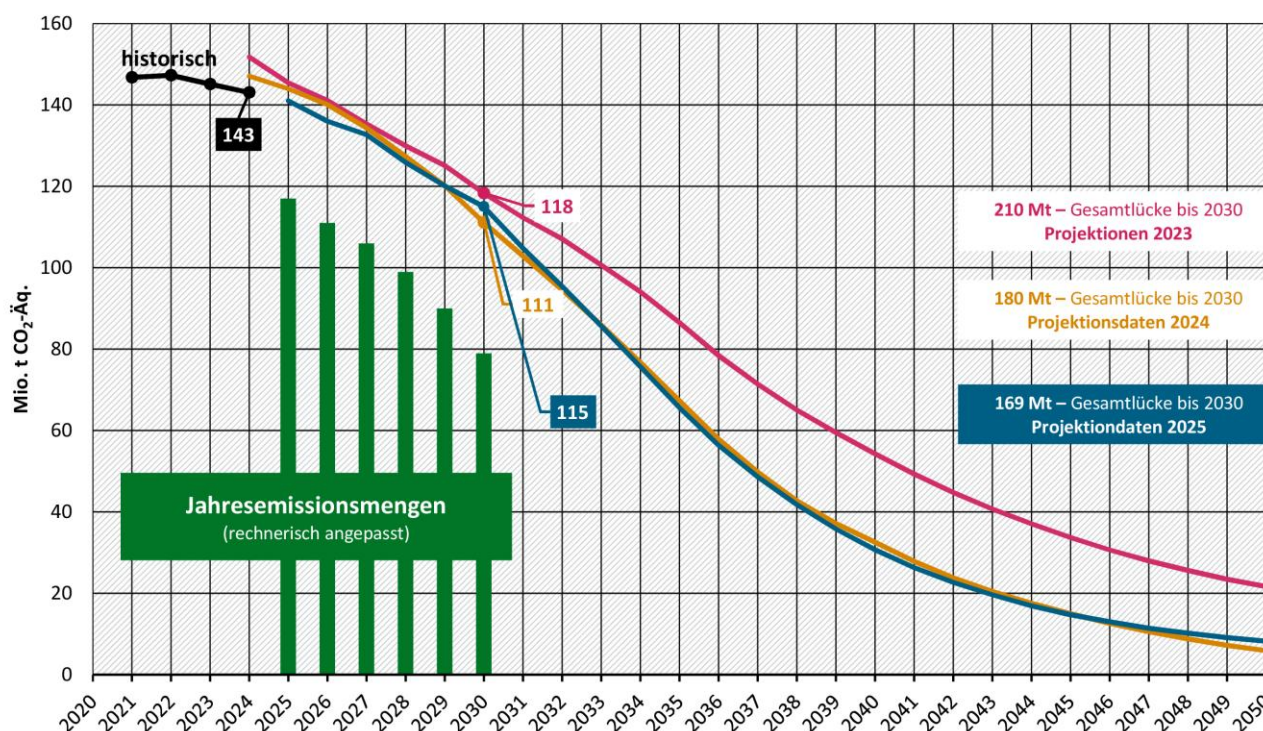
Eine sachkundige Stellungnahme zum Klimaschutzprogramm ist mit der Schwierigkeit verbunden, den rechtlichen Maßstab nicht zu kennen, der durch das Klimaschutzprogramm einzuhalten ist, da die Jahresemissionsgesamtmengen der Jahre 2031 bis 2040 nicht durch Rechtsverordnung festgesetzt worden sind. Es liegen mit der Anlage 3 KSG nur die Minderungsziele vor.

Dessen ungeachtet ist zu den einzelnen Sektoren Folgendes zu sagen:

Sektor Verkehr

Der Verkehrssektor ist weiterhin einer der größten Hemmschuhe für die Erreichung der Klimaziele. Laut aktuellem Projektionsbericht wird das Klimaziel des Verkehrssektors für 2030 um rund 30 Mio. t CO₂-Äq. verfehlt. Noch gravierender ist die Perspektive für die Folgejahre: Insgesamt werden zwischen 2031 und 2040 128 Mio. t CO₂-Äq. mehr ausgestoßen als gesetzlich zulässig. Eine deutliche Kurskorrektur im Verkehrssektor ist dringend notwendig.

Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Sektor Verkehr



Hinweis: Von 2021-2023 wurden die veröffentlichten Emissionen der Berichtsjahre, für 2024 die Emissionsdaten des Vorjahres und ab 2025 die rechnerisch angepassten Jahresemissionsmengen verwendet.

Quelle: Eigene Darstellung Umweltbundesamt auf Basis historischer Daten Umweltbundesamt THG-Inventar; Projektionen: Öko-Institut, M-Five, Fraunhofer-ISI

Vor diesem Hintergrund muss das Klimaschutzprogramm zentrale strukturelle Herausforderungen adressieren. Entscheidend sind erstens eine spürbare Reduktion der Verkehrsmengen sowie eine Verlagerung auf klimafreundlichere Verkehrsträger wie öffentlichen Verkehr, Rad- und Fußverkehr. Zweitens ist ein schneller und konsequenter Umstieg auf elektrische Antriebe notwendig, um verbleibende Verkehrsleistungen emissionsfrei zu erbringen. Nur das Zusammenspiel aus Verkehrsvermeidung, Verlagerung und vollständiger Elektrifizierung kann die Klimaschutzlücke im Verkehr wirksam schließen. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass in jüngster Zeit beschlossene oder vorgeschlagene Abschwächungen (z.B. Abschwächung der CO₂-Mindeststandards für Pkw und Vans,

Erhöhung der Entfernungspauschale) des Klimaschutzes im Verkehr durch zusätzliche Maßnahmen kompensiert werden müssen.

1. Klimaschädliche Subventionen abbauen:

Staatliche Subventionen müssen systematisch auf ihre Klima-, Verkehrs- und Sozialwirkungen überprüft und konsequent umgesteuert werden. Der Subventionsbericht sollte **vollständig alle staatlichen Begünstigungen** erfassen, um Transparenz und eine faktenbasierte Priorisierung zu ermöglichen. Ziel ist es, öffentliche Gelder gezielt in klimafreundliche Mobilität zu lenken, statt fossile Fehlansätze weiter zu verfestigen.

In ihrer heutigen Form fördert die Entfernungspauschale lange Arbeitswege, steigendes Verkehrsaufkommen und setzt ökologische Fehlansätze. Obwohl formal verkehrsmittelunabhängig, profitieren vor allem Autofahrende: 81% der Nutzer*innen fahren mit dem Auto. Mehr als die Hälfte der Subvention gehen an die einkommensstärksten 30 Prozent, während die einkommensschwächsten 30 Prozent so gut wie nichts erhalten – sie ist also auch sozial ungerecht.¹ Die kürzlich beschlossene Erhöhung der Entfernungspauschale wirkt kontraproduktiv und steht im Widerspruch sowohl zu den Klimazielen als auch der absehbaren Haushaltslücke in den kommenden Jahren, weshalb auch der SVR von einer “fragwürdigen Maßnahme” spricht.² Etwa 5,3 Mrd. Euro und rund 2,3 Mio. t CO₂ könnten jährlich mit einer **Abschaffung der Entfernungspauschale** in ihrer derzeitigen Form gespart werden.³

Die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff begünstigt fossile Kraftstoffe steuerlich und schwächt Anreize zur Verbrauchsreduktion. Sie steht damit im direkten Widerspruch zu den Klimazielen im Verkehr. Eine **Abschaffung der staatlichen Begünstigung von Dieselkraftstoff** und eine konsequente Ausrichtung der Besteuerung auf Basis des CO₂-Gehalts würde jährlich etwa **9,5 Mrd. Euro** und ca. **3,7 Mio. t CO₂** einsparen.⁴

Das Dienstwagenprivileg setzt Anreize für den regelmäßigen Neukauf überdurchschnittlich emissionsintensiver Fahrzeuge, die zudem besonders viele Kilometer zurücklegen. Vom Steuervorteil profitieren fast ausschließlich hohe Einkommensgruppen, während Klima- und Verkehrsbelastungen steigen.⁵ Mit einer **Abschaffung des Dienstwagenprivilegs** könnten jedes Jahr ca. **6 Mrd. Euro** und etwa **1,1 Mio. t CO₂** eingespart werden.⁶ Zusätzlich muss die steuerliche Absetzbarkeit von Verbrenner-Dienstwagen beendet werden; für Elektro-Dienstwagen sollten **Mindest-Effizienzstandards** und ein **maximaler Stromverbrauch von 18 kWh/100 km** Voraussetzung für steuerliche Vorteile sein. Auch die EU-Kommission empfiehlt, staatliche Begünstigungen für Verbrenner-Dienstwagen spätestens bis 2028 auslaufen zu lassen.

¹ [FÖS \(2023\): Subventionssteckbrief: Die Entfernungspauschale.](#)

² [SVR \(2025\): Jahresgutachten.](#)

³ [Fraunhofer ISI \(2023\): Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland.](#)

⁴ [Fraunhofer ISI \(2023\): Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland.](#)

⁵ [FÖS \(2023\): Subventionssteckbrief: Das Dienstwagenprivileg.](#)

⁶ [Fraunhofer ISI \(2023\): Quantifizierung der Treibhausgaswirkung von staatlichen Begünstigungen in Deutschland.](#)

2. Bonus-Malus-System bei der Kfz-Steuer einführen:

Die bestehende Kfz-Steuer entfaltet kaum Lenkungswirkung, da ihre CO₂-Komponente zu schwach ist. Erforderlich ist eine **Zulassungssteuer**, die sowohl CO₂-Emissionen als auch das Fahrzeuggewicht berücksichtigt. Ein solches Bonus-Malus-System belohnt kleine, effiziente Elektrofahrzeuge und verteuert schwere, emissionsintensive Verbrenner. Dadurch kann die Elektrifizierung der Fahrzeugflotte deutlich beschleunigt werden – mit Einsparpotenzialen von jährlich ca. **7,4 Mrd. Euro** und etwa **2,8 Mio. t CO₂**.⁷

3. Verbrenner-Aus bereits 2030 national umsetzen:

Das auf EU-Ebene beschlossene Ende der Neuzulassung von Verbrenner-Pkw ab 2035 kommt für die Einhaltung der deutschen und europäischen Klimaziele zu spät. Nach dem Vorschlag der Kommission vom 16. Dezember 2025 werden die CO₂-Mindeststandards aller Voraussicht nach weiter aufgeweicht werden. Die erhebliche Klimaschutzlücke im Verkehr lässt sich nicht schließen, wenn noch über ein Jahrzehnt neue Fahrzeuge mit jahrzehntelangen Emissionen zugelassen werden. Statt für eine weitere Aufweichung der EU-Regelung zu plädieren, sollte Deutschland daher ein **nationales Ende der Neuzulassungen von Pkw mit Verbrennungsmotor bereits ab 2030** festlegen. Gleiches muss für Motorräder und Roller gelten.

4. Mit der Treibhausgasminderungsquote die Elektrifizierung voranbringen und biogene Kraftstoffe begrenzen:

Die Treibhausgasminderungsquote muss konsequent zu einem **Instrument zur Förderung der Elektromobilität** weiterentwickelt werden. Einnahmen können gezielt für den **Ausbau der Ladeinfrastruktur** genutzt werden. Die **Förderung von Agrokraftstoffen** aus Anbaubiomasse – insbesondere aus Soja – ist **sofort zu beenden**, da sie global klimaschädlicher sind als fossile Kraftstoffe.⁸ Andere alternative Kraftstoffe sind knapp, ineffizient und ressourcenintensiv. Kraftstoffe aus “Abfall- und Reststoffen” sind darüber hinaus anfällig für Betrug. Die begrenzten nachhaltig verfügbaren Mengen sollten ausschließlich in schwer zu elektrifizierenden Bereichen wie Luft- und Schifffahrt eingesetzt werden. Im Straßen- und Schienenverkehr ist ausschließlich die Elektrifizierung zu fördern. Neben der Begrenzung der Förderung von biogenen Kraftstoffen müssen die **tatsächlichen Emissionswerte** endlich transparent und **vollständig dargestellt und bilanziert** werden. Hierzu gehört eine Bilanzierung der indirekten Landnutzungsänderungs-, Betrugs- und Verlagerungseffekte.

5. Fahrleistungsbasierte Pkw-Maut

Eine fahrleistungsbasierte Pkw-Maut auf allen Straßen könnte die jährliche Pkw-Fahrleistung um rund 15 Prozent senken und dadurch erhebliche CO₂-Minderungen erzielen kann. Gleichzeitig würde sie Einnahmen von bis zu 40 Mrd. Euro pro Jahr generieren, die angesichts massiv sinkender

⁷ [FÖS \(2022\): Klimaschutz im Verkehr: Wie eine Zulassungssteuer sozial gerecht und fiskalisch nachhaltig den Klimaschutz voranbringt.](#)

⁸ [Cerulogy \(2024\): Diverted Harvest.](#)

Energiesteuereinnahmen dringend benötigt werden. Diese Mittel müssen zweckgebunden in den Ausbau von Bus, Bahn, Rad- und Fußverkehr fließen. Eine kilometergenaue Pkw-Maut ist rechtssicher umsetzbar, sozial gestaltbar und eines der effektivsten Instrumente, um Klimaschutz, Flächen-gerechtigkeit und eine nachhaltige Finanzierung der Mobilität zusammenzubringen

6. Busflotten vollständig elektrifizieren:

Mit der Clean Vehicles Directive setzt die EU verbindliche Mindestziele für emissionsarme und emissionsfreie Busse im ÖPNV, welche Deutschland durch das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz umsetzt. Der Einsatz von HVO und anderen biogenen Kraftstoffen ist abzulehnen, da diese höhere CO₂-Emissionen haben können als fossile Kraftstoffe⁹ und notwendige Investitionen in echte Null-Emissions-Antriebe verzögern. Stattdessen müssen öffentliche und private Busunternehmen gezielt finanziell und organisatorisch unterstützt werden, um ihre Flotten **schnell und vollständig auf elektrische Antriebe umzustellen**.

7. Tempolimit 100/80/30 auf Autobahnen, Außerortsstraßen und innerorts einführen:

Die Einführung eines generellen Tempolimits von 100 km/h auf Autobahnen, die Absenkung der Höchstgeschwindigkeit auf 80 km/h außerorts sowie die Einführung einer Regelgeschwindigkeit von Tempo 30 innerorts kann **jährlich mindestens 11,7 Mio. t CO₂** einsparen.¹⁰

8. Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs

Die Einführung eines kostengünstigen, bundesweit gültigen Tickets für den Nah- und Regionalverkehr sowie eine nachhaltige Erhöhung der staatlichen Zuschüsse für den ÖPNV ist unbedingt notwendig. Das Deutschlandticket muss dauerhaft bezahlbar bleiben und darf nicht weiter im Preis steigen. Kein anderes Instrument im Verkehrssektor hat in so kurzer Zeit eine vergleichbare Lenkungswirkung entfaltet: Beim Preis von 49 Euro senkte das Deutschlandticket die CO₂-Emissionen um jährlich rund 4 bis 6,5 Millionen Tonnen. Voraussetzung für diese Lenkungswirkung ist ein verlässlicher und dauerhaft bezahlbarer Ticketpreis unter 50 Euro sowie ergänzend ein vergünstigtes Angebot für Menschen mit geringem Einkommen, Grundsicherungsempfänger:innen, Senior:innen, Schüler:innen, Auszubildende und Studierende. Damit wird soziale Teilhabe gesichert und nachhaltige alltägliche Mobilität ermöglicht. Aktuelle Studien belegen, dass eine Verlagerung von Verkehr vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Personennahverkehr nicht nur gesellschaftliche Kosten senkt, sondern auch erheblich klimawirksam ist: Bereits wenn **nur zehn Prozent des Verkehrs vom Auto auf den ÖPNV verlagert werden**, könnten jährlich rund **5,8 Millionen Tonnen CO₂** eingespart werden und gleichzeitig gesellschaftliche Kosten in Höhe von etwa **19 Milliarden Euro** reduziert werden.¹¹

9. Vollelektrifizierung der Bahn:

⁹ [Ifeu-Institut \(2025\): Klimabilanz von Biodiesel und HVO auf Basis von gebrauchtem Pflanzenöl \(UCO\).](#)

¹⁰ [UBA \(2024\): Modellierung der Umweltwirkung von Tempolimit-Maßnahmen auf Autobahnen und außerorts.](#)

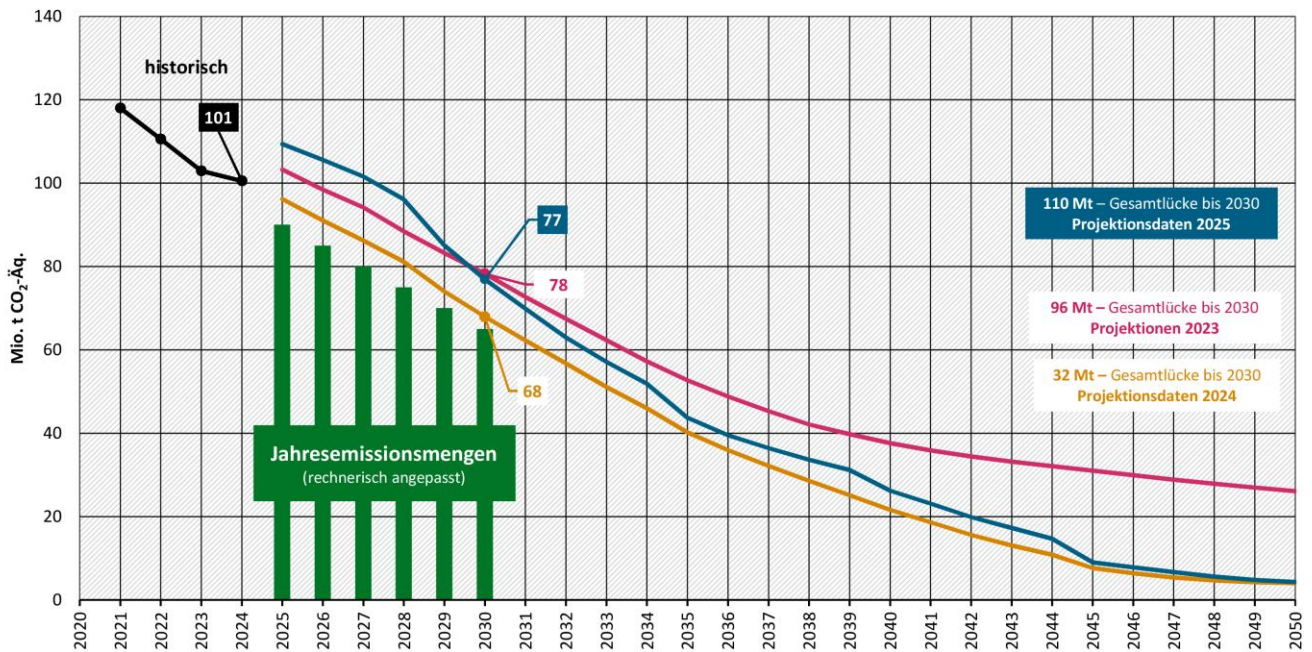
¹¹ [FÖS \(2024\): Einsparung gesellschaftlicher Kosten durch den öffentlichen Personennahverkehr.](#)

Die Elektrifizierung bislang nicht elektrifizierter Schienenstrecken ist eine zentrale Maßnahme, um den Schienenpersonen- und -güterverkehr wirksam zu dekarbonisieren. Fehlende Oberleitungen machen derzeit den Einsatz von Dieselantrieben im Schienengüterverkehr erforderlich. Daher ist ein verbindlicher Ausbaupfad zur Vollelektrifizierung aller güterverkehrsrelevanten Strecken sowie des überwiegenden SPNV-Netzes erforderlich. Batterieelektrische Lösungen werden ausschließlich dort geprüft, wo dauerhaft kein Güterverkehr stattfindet. Ausgenommen werden kann die sogenannte letzte Meile im Güterverkehr. Voraussetzungen sind der Verzicht auf Kosten-Nutzen-Kalkulationen bei Elektrifizierungsprojekten, eine deutliche Aufstockung und Verstetigung der Bundesmittel sowie eine überjährige, verlässliche Finanzierung. Die Vollelektrifizierung senkt Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen aus derzeit jährlich 250.000 Tonnen Dieserverbrauch im Schienenverkehr. Gleichzeitig erhöht die Elektrifizierung die Leistungsfähigkeit der Schiene und stärkt ihre Rolle als klimafreundliches Rückgrat des Verkehrssektors. Investitionen in die Schienenelektrifizierung beleben zudem die deutsche Planungs- und Baubranche. Die Bahn- und Logistikbranche profitiert von der weitgehenden Vereinheitlichung der Antriebsart und langfristig von einem vollelektrifizierten Schienennetz, das für mehr Resilienz und somit Pünktlichkeit sorgt.

Sektor Gebäude

Während Deutschland das Ziel verfolgt, bis 2045 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen, bleibt der Gebäudesektor ein Sorgenkind. Bis 2030 wird im Projektionsbericht des Umweltbundesamts eine kumulierte Zielverfehlung von rund 110 Millionen Tonnen angegeben. Selbst mit zusätzlich geplanten Maßnahmen können die Treibhausgasemissionen nur auf 76 Mio. Tonnen bis 2030 reduziert werden. Die Versäumnisse der Regierungen in den letzten Jahren, haben dazu geführt, dass mit den aktuellen Instrumenten weder eine Einhaltung der Klimaziele „für die folgenden Jahre“ noch mit Blick auf das Zieljahr 2030 sichergestellt werden kann. Daraus folgt: Es müssen unverzüglich weitere Maßnahmen erarbeitet und implementiert werden, die diese Lücke schließen.

Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Sektor Gebäude



Hinweis: Von 2021-2023 wurden die veröffentlichten Emissionen der Berichtsjahre, für 2024 die Emissionsdaten des Vorjahres und ab 2025 die rechnerisch angepassten Jahresemissionsmengen verwendet. Quelle: Eigene Darstellung Umweltbundesamt auf Basis historischer Daten Umweltbundesamt THG-Inventar; Projektionen: Öko-Institut, IREBS

Die Wärmewende scheitert aktuell an ihren zwei zentralen Hebeln: Während die Sanierungsrate mit **unter 0,7 %** auf ein Rekordtief gefallen ist, wurden 2025 ca. **250.000 neue fossile Heizungen** verbaut. Der Wärmepumpenabsatz, bleibt trotz Steigerung wieder weit hinter dem Ziel von 500.000 zurück. Statt den Energiebedarf zu senken, zementiert die aktuelle Politik den fossilen Status quo.

Eine beispiellose Verunsicherung hat das Jahr 2025 für alle Akteure geprägt. Die Ankündigung einer „Ab-schaffung des Heizungsgesetzes“ führte zu einem fatalen Investitionsstopp. Zugleich wurde die Umset-zung der EPBD kaum diskutiert, sodass die Bedürfnisse der Branche nicht ausreichend berücksichtigt wer-den. Damit droht ein zentrales Zeitfenster ungenutzt zu bleiben, um einen klaren Sanierungspfad sowie wirksame Instrumente für Klimaneutralität und Bezahlbarkeit der Wärme zu etablieren.

Hinzu kommen deutliche Kürzungen bei der BEG: von über 15 Mrd. Euro im Haushalt 2025, sank das För-dervolumen 2026 auf knapp 12 Mrd. Euro, ohne soziale Ausrichtung der Förderung, die bislang vor allem von einkommensstärkeren Haushalten in Anspruch genommen wird. Der bis zum 30. Juni 2025 erwartete Klima-Sozial-Plan liegt weiterhin nicht vor, was den Zugang zu ETS2 Einnahmen gefährdet, die eine sozial gerechte Wärmewende ermöglichen könnten. Allgemein bleibt die soziale Dimension weitgehend unad-ressiert: Steigende Heizkosten belasten insbesondere vulnerable Haushalte und Mieter:innen, die keinen Einfluss auf die Wahl der Heizsysteme haben.

Um die Klimaziele im Gebäudesektor zu erreichen, muss die Bundesregierung den beschleunigten Ausbau von Wärmepumpen zu einem Kernanliegen ihres Regierungshandelns machen. Ebenso ist eine ambitio-nierte Sanierungsquote von 2 bis 3 % entscheidend, um den Gebäudebestand zu modernisieren, die Kli-maziele zu erreichen und Wohnen dauerhaft bezahlbar zu halten. Klar ist: Ohne soziale Flankierung und breite Akzeptanz kann die Wärmewende nicht gelingen. Gleichzeitig bietet sie enorme Chancen für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der deutschen Wirtschaft. Um dieses Potenzial voll

auszuschöpfen, muss das Klimaschutzprogramm (KSP) verlässliche Planungssicherheit schaffen und Investitionen gezielt lenken.

Konkret gilt es, den rechtlichen Rahmen des GEG zu bewahren, um Fehlinvestitionen in der fossilen Infrastruktur zu vermeiden und zukunftsfähige Industriebranchen in Deutschland zu stärken. Die Größe der Klimälücke erfordert eine offene Diskussion über neue Lösungswege, von einer Verkürzung der Betriebsfristen für fossile Brenner bis hin zu einer massiven Stärkung der Förderlandschaft.

1. Einen verlässlichen Rahmen für die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung setzen:

Die Debatten rund um das Heizungsgesetz haben zu erheblicher Unsicherheit geführt. Umso wichtiger ist es nun, einen klaren und verlässlichen rechtlichen Rahmen zu bewahren, der die Voraussetzungen für das Erreichen der Klimaneutralität festlegt und zugleich Planungssicherheit für Unternehmen und Haushalte schafft.

Dazu gehört insbesondere **der Erhalt der 65-Prozent-Erneuerbaren-Regel** im Gebäudemodernisierungsgesetz sowie die **Abschaffung von Scheinlösungen**, die fossile Infrastrukturen fortschreiben (z. B. H₂-ready-Heizungen).

Parallel dazu muss der **Hochlauf der Wärmepumpen** endlich konsequent vorangetrieben werden. Dafür ist eine **Überarbeitung der Wärmepumpenförderung** erforderlich, um die Marktpreise nachhaltig zu senken. Vorgeschlagen wird ein **Festpreis-Modell nach einer angemessenen Vorlaufzeit** zur Kostendämpfung sowie eine **gezielte Unterstützung einkommensschwacher Haushalte**. (7.000 € Grundförderung, 1.000 € Bonus für besonders effiziente Anlagen, 2.000 € Sozialbonus, Einbauverpflichtung für Smart-Meter).

Eine **Senkung der Kosten für den Gasnetzanschluss-Rückbau** ist essenziell, um finanzielle Barrieren beim Umstieg auf erneuerbare Wärme abzubauen. Es braucht eine Deckelung der Stilllegungsgebühren und ein Ende der Willkür bei Netztrennungskosten, um den Wechsel zu klimafreundlichen Alternativen nicht weiter zu blockieren.

Auch sollte die **staatliche Förderung für Biomasseheizungen beendet werden**, da die heimische Biomasse eine begrenzte Ressource darstellt und Importe erhebliche ökologische sowie soziale Risiken bergen. Angesichts effizienterer Nutzungsalternativen in anderen Sektoren ist eine Priorisierung außerhalb der Gebäudebeheizung zwingend; flankierend dazu bedarf es eines **regelmäßigen Monitorings der nachhaltigen Biomasse-Verfügbarkeit** sowie einer **realistischen Emissionsberechnung** für Biomethan, die neben Leckagen auch indirekte Landnutzungsänderungen lückenlos berücksichtigt.

2. Die Gelegenheitsfenster der EPBD-Umsetzung als Grundlage für einen klaren Effizienzpfad und wirksame Instrumente zur Durchführung von Effizienzmaßnahmen nutzen:

Effizienzmaßnahmen müssen Hand in Hand mit dem Technologiewechsel bei Heizsystemen gehen – nicht nur aus Klimaschutzgründen, sondern auch zur Entlastung der Energiesysteme sowie zur Sicherung von gesundem und hochwertigem Wohnraum. Um die Energieeffizienz im Gebäudebestand

voranzutreiben, ist eine **fristgerechte und ambitionierte Umsetzung der EPBD** erforderlich, die insbesondere folgende konkrete Maßnahmen umfasst:

- Unverzögliche **Veröffentlichung eines NBRP**, der den Pfad zur Klimaneutralität 2045 durch klare Effizienzziele aufzeigt, den Fokus auf die Worst-Performing Buildings legt und Schutzinstrumente für vulnerable Haushalte enthält.
- Aufbau einer **umfassenden Gebäudedatenbank** mit Erhebungspflicht für Eigentümer:innen und Datenzugang für alle relevanten Akteure, insbesondere Kommunen, die die lokale Umsetzung der Wärmewende unterstützen.
- **Einführung von MEPS** zur gezielten Erfassung der energetisch schlechtesten Gebäude (auch im Wohngebäudebereich bei Einzeleigentum von MFH und bei Eigentumswechsel bei EZFH)
- Flächendeckende Umsetzung von **One-Stop-Shops**, die insbesondere vulnerable Haushalte begleiten und innovative Finanzierungsmodelle anbieten. Diese One-Stop-Shops sollten sich an bestehenden lokalen Anlaufstellen, wie Energieagenturen und kommunalen Beratungsstellen, anlehnen. One-Stop-Shops sollten insbesondere **bei der Finanzierung von Sanierungsprojekten sowie bei der Beantragung von Fördermitteln unterstützen**. Idealerweise sollen sie **eigenständig zinsgünstige Darlehen vergeben**, Maßnahmen vorfinanzieren und über die erzielten Energieeinsparungen rückerstattet werden.

Außerdem bleibt die Vorbildfunktion **öffentlicher Gebäude** bei der Sanierung weit hinter seinen Einsparungsmöglichkeiten zurück. Angesichts der großen Zahl an öffentlichen Liegenschaften ist eine gezielte **Sanierungsoffensive für Schulen** sowie die **Einführung der Mindestenergiestandards (MEPS) auf Nicht-Wohngebäude** überfällig.

Weitere Effizienzmaßnahmen die unmittelbaren Einsparungen realisieren, sind sogenannte **No-Regret-Maßnahmen**. Dazu zählen die **Dämmung von Heizungsrohren** und der hydraulische Abgleich, die beispielsweise als verpflichtende Standards für Vermieter – flankiert durch eine attraktive Förderkulisse – eingeführt werden könnten. Ergänzt durch Konzepte für smarte Heizungssteuerungen, lassen sich so ohne große bauliche Eingriffe signifikante Effizienzgewinne erzielen und die Akzeptanz der Wärmewende durch direkt sinkende Heizkosten steigern.

Begleitend müssen neue Finanzierungsinstrumente, wie **Revolvierende Fonds** und **Kredite für Sanierung**, auf lokaler Ebene entwickelt und erprobt werden, die an Gebäude gebunden sind und über Grundsteuer abgewickelt werden (PACE-Modell).

3. Die Akzeptanz der Wärmewende durch Schutz und Befähigung der vulnerablen Haushalte und der Mieter:innen sichern:

Grundlage aller Maßnahmen ist die Akzeptanz und soziale Umsetzbarkeit der Maßnahmen. Eine soziale Staffelung sowie deutliche Erhöhung des **BEG-Topf** (Berechnungen zufolge auf **25 Mrd. €** jährlich) ist in diesem Sinne unerlässlich.

Mieter:innen, die keinen Einfluss auf die Wahl ihrer Heizungstechnik haben, müssen besonders geschützt werden. Im Rahmen des **CO₂-Kostenaufteilungsgesetzes** muss mehr Transparenz bei der

Abrechnung geschaffen und die Staffelung überarbeitet werden, um Mieter:innen zu entlasten. Zudem muss eine **gerechtere Verteilung der Heizkosten zwischen Vermietern und Mietern** sichergestellt werden, insbesondere bei nicht kosteneffizienten Heizsystemen. Dafür könnte beispielsweise einen Vergleichswert berechnet werden, der sich an den Durchschnittsheizkosten einer effizienten Wärmepumpe orientiert, wobei Vermieter:innen die Differenz tragen.

Der **Sozialklimaplan** muss unverzüglich veröffentlicht werden, mit dem vorrangigen Ziel, durch sozial gezielte und investive Dekarbonisierungsmaßnahmen die CO₂-Kostenbelastung für vulnerable Haushalte zu senken. Dazu gehören insbesondere **eine Erhöhung der BEG mit sozialen Boni für alle Programme** (nicht nur Heizungstausch) sowie zusätzliche zweckgebundene Bundesmittel für die **energetische Modernisierung im sozialen Wohnungsbau**. Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass die Umsetzung des ETS 2 nicht die Einnahmen aus dem KTF verringern.

4. Die Verunsicherung in der Gesellschaft durch eine breit angelegte Informationsoffensive bekämpfen:

Die bestehende Ziellücke ist auch auf einen **unzureichenden Wissensstand** der gesetzlichen Vorgaben, technischen Realitäten und Finanzierungsoptionen bei Bürger:innen zurückzuführen. Ursache hierfür ist unter anderem eine massive Desinformation, insbesondere im Zusammenhang mit Wärmepumpen und deren Förderungen. Um das Vertrauen in die Wärmewende wiederherzustellen, sollte die Regierung eine breit angelegte **Informationsoffensive** starten.

Dabei sollte insbesondere die **Zuverlässigkeit und Praxistauglichkeit von Wärmepumpen**, auch im Altbaubestand, klar und faktenbasiert kommuniziert werden.

Zudem müssen die **Förderangebote der BEG** deutlich besser kommuniziert werden. Hierfür sind One-Stop-Shops als lokale Anlaufstelle gezielt einzubinden. Als Vorbild kann das französische Programm „France Rénov“ dienen, dessen hohe Bekanntheit durch eine klare Markenbildung und eine breit angelegte Öffentlichkeitskampagne der staatlichen Wohnungsagentur (ANAH) erreicht wurde.

Nicht zuletzt hat die Energiesparkkampagne im Jahr 2022 im Zuge der Energiepreiskrise gezeigt, welches erhebliche Emissionsminderungspotenzial durch Verhaltensänderungen mobilisiert werden kann. Eine vergleichbare, bundesweite Energieeinsparungskampagne sollte daher jährlich wiederholt werden.

5. Lebenszyklusemissionen im Bauwesen: Ergänzende Maßnahmen jenseits der Nutzungsphase

Neben den nutzungsbedingten Emissionen aus Heizung und Warmwasser entstehen erhebliche Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich entlang des gesamten Lebenszyklus von Gebäuden. Diese fallen nicht nur bei Neubauten an, sondern auch bei Sanierungen, Umbauten und Modernisierungen – insbesondere durch die Herstellung, den Transport und den Einbau von Baustoffen sowie durch Bau- und Rückbauprozesse. Die sogenannten grauen Emissionen machen bei Neubauten bereits heute 50 bis 90 Prozent der gesamten Lebenszyklusemissionen aus und gewinnen angesichts der notwendigen Sanierungswelle im Bestand weiter an Bedeutung. Bilanziell werden diese

Emissionen überwiegend dem Industriesektor zugerechnet, sind jedoch zentral für die Schließung der gesamten Klimaschutzlücke und das Erreichen der Klimaziele bis 2030 und 2045. Sie müssen daher systematisch adressiert und durch wirksame ordnungsrechtliche und förderpolitische Maßnahmen reduziert werden. Das Klimaschutzprogramm muss folglich auch Maßnahmen enthalten, die material- und prozessbedingte Emissionen senken, den Einsatz emissionsarmer und nachhaltiger Baustoffe fördern und den Erhalt sowie die Transformation des Bestands priorisieren.

Zentrale Maßnahmen, die im Klimaschutzprogramm integriert werden müssen, sind:

- **EPBD-Anforderungen zur Lebenszyklusbetrachtung vorziehen:** Einführung einer verpflichtenden Deklaration des Lebenszyklus-Treibhauspotenzials für alle Neubauten sowie größere Sanierungen noch in 2026 im Gebäudeenergiegesetz auf Basis der QNG-Bilanzierungsregeln; sozial gestaffelte Förderung der zusätzlichen Kosten.
- **Verbindliche Grenzwerte für Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen (Whole Life Carbon):** Einführung wissenschaftlich fundierter WLC-Grenzwerte ab 2027 zunächst für große Neubauten und ab spätestens 2028 für alle Wohn- und Nichtwohngebäude, flankiert durch gezielte Förderung emissionsarmer und ressourcenschonender Baustoffe.
- **Emissionen der Bau- und Errichtungsphase begrenzen (Embodied Carbon):** Einführung verbindlicher Nebenanforderungen zur Reduktion der Embodied Carbon Emissions (ECE) ab 2027, um die Verwendung emissionsintensiver Materialien zu begrenzen und den Einsatz CO₂-armer sowie recyclingfähiger Baustoffe zu stärken.
- **Verbindlichen Absenkpfad bis 2045 festlegen:** Entwicklung eines Fahrplans zur schrittweisen Verschärfung der WLC- und ECE-Grenzwerte bis zur Klimaneutralität 2045 mit regelmäßiger Überprüfung.
- **Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude (QNG) weiterentwickeln:** Stärkere Gewichtung der Herstellungs- und Errichtungsphase, bessere Berücksichtigung von Sekundärmaterialien und nachwachsenden Rohstoffen, Weiterentwicklung der Datenbasis sowie verbindliche Integration der Ökobilanzierung in alle Planungsphasen.
- **Abriss vermeiden und graue Emissionen vollständig bilanzieren:** Einführung einer verpflichtenden Abrissgenehmigung auf Basis einer Ökobilanzierung, Mitbilanzierung der grauen Emissionen von Rückbaugebäuden bei Ersatzneubauten sowie verpflichtende Bauteilsichtung und Rückbaukonzepte.
- **Umbau und Umnutzung im Bestand erleichtern:** Reform der Muster- und Landesbauordnungen durch vereinfachte Genehmigungen sowie bestandsspezifische Anforderungen, um zusätzlichen Materialeinsatz und graue Emissionen zu vermeiden und Umbau gegenüber Abriss zu privilegieren.
- **Vorreiterrolle der öffentlichen Hand stärken:** Verbindliche Anwendung von Deklarationspflichten sowie ambitionierten WLC- und ECE-Grenzwerten für öffentliche Neubauten und Sanierungen ab 2026 und konsequente Priorisierung des Bestanderhalts.

Sektor Landwirtschaft

Der Landwirtschaftssektor zeigt bislang keinen erkennbar ambitionierten Emissionsminderungstrend. Ein erheblicher Teil der in Projektionen ausgewiesenen Minderungen beruht auf Effekten, die zwar als Maßnahmen deklariert werden, tatsächlich jedoch keine aktiven oder zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen darstellen – insbesondere dann nicht, wenn die zugrunde liegenden Annahmen bereits überholt sind. Dies betrifft unter anderem die Entwicklung der Tierzahlen, bei denen sich der bislang angenommene Trend bereits umgekehrt hat.

Gerade im Landwirtschaftssektor sind konsequent umgesetzte, strukturelle Maßnahmen mit hoher Ambition erforderlich, um die bestehenden Emissionsprojektionen überhaupt einhalten zu können. Diese Ambition ist derzeit nicht erkennbar. Vielmehr deutet das aktuelle politische Umfeld darauf hin, dass Umwelt- und Klimastandards eher abgeschwächt als verschärft werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint der zukünftige Emissionsentwicklungstrend der Landwirtschaft als hochgradig unsicher, insbesondere mit Blick auf den Zeitraum 2031–2040. Die Emissionen sind zwar um 2,3 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente niedriger als in den Projektionen von 2024. Doch die Emissionsreduktionen stammen aus tatsächlichen Minderungen und methodischen Anpassungen. Nach 2030 werden die Emissionen jedoch voraussichtlich über den zulässigen Werten liegen. Hauptquellen der Emissionen (Methan aus der Tierhaltung: ca. 55 % der Emissionen) bleiben hoch, weil bisher zielführende Maßnahmen zur Reduktion der Tierzahlen, der Überdüngung und der intensiven Moorbodenbewirtschaftung fehlen. Der Energieverbrauch (ca. 13 % hauptsächlich durch stationäre Anlagen wie Ställe und mobile Maschinen) wird bisher nicht im möglichen Umfang reduziert, da der Umbau der Tierhaltung (auf nicht beheizte tiergerechtere Stallsysteme) staatlicherseits nicht zuverlässig vorangebracht wird.

Handlungsfeld Methan

Insbesondere Methan muss für eine schnelle und zielgerichtete Reduktion von Treibhausgasen aus dem Sektor Landwirtschaft in den Fokus gefasst werden. Methan weist eine deutlich höhere Klimawirkung pro emittierte Tonne als Kohlendioxid auf. In den Treibhausgasinventaren des Umweltbundesamtes wird Methan auf Basis des 100-Jahres-Global-Warming-Potentials mit dem 28-fachen der Klimawirkung von CO₂ als CO₂-Äquivalent berücksichtigt¹². Gleichzeitig ist Methan ein kurzlebiges Klimagas, sodass Emissionsminderungen besonders rasch zu einer Abschwächung der Erderwärmung und zur Erfüllung der Klimaziele führen.

Die Landwirtschaft ist mit rund 75 % die mit Abstand größte Quelle der Methanemissionen in Deutschland. Diese Emissionen stammen überwiegend aus der Tierhaltung, insbesondere aus der Verdauung von Wiederkäuern sowie aus dem Wirtschaftsdüngermanagement¹³. Eine wirksame Methanminderung im Agarsektor erfordert daher zwingend eine deutliche Reduktion der Tierzahlen. Ohne eine strukturelle Anpassung der Tierbestände lassen sich die Methanemissionen weder nachhaltig senken noch die Klimaziele

¹² [UBA \(2025\): CO₂-Fußabdruck \(Carbon Footprint\).](#)

¹³ [UBA \(2025\): Klimaschutz in der Landwirtschaft.](#)

des Sektors erreichen. Technische Einzelmaßnahmen allein reichen nicht aus, um die strukturell bedingten Methanemissionen des Sektors auf ein klimaverträgliches Niveau zu senken.

Methanemissionsminderungen im landwirtschaftlichen Sektor bieten daher ein besonders wirksames und kurzfristig verfügbares Klimaschutzpotenzial. Eine konsequente Reduktion der Methanemissionen kann einen wichtigen Beitrag zur Senkung der gesamten Treibhausgasemissionen leisten und die Einhaltung der Minderungsziele des Klimaschutzgesetzes wesentlich erleichtern. Auch vor dem Hintergrund der Unterzeichnung des Global Methane Pledge, der das globale Ziel verfolgt, die weltweiten Methanemissionen bis 2030 um mindestens 30 Prozent zu senken, sowie der Selbstverortung Deutschlands als „Global Methane Champion“, ist es erforderlich, dass die Bundesregierung eine verbindliche, sektorübergreifende Methanminderungsstrategie, mit konkretem Minderungsziel verankert.

Gleichzeitig zeigen diverse Methanmessungen¹⁴, dass Methanemissionen aus Biogasanlagen deutlich höher liegen können als bislang angenommen, insbesondere infolge von Leckagen entlang der gesamten Anlagenkette. Diese Befunde wurden inzwischen auch vom Expertenrat für Klimafragen (ERK) aufgegriffen und als relevanter Unsicherheitsfaktor in den offiziellen Inventardaten benannt.¹⁵ Das Umweltbundesamt konnte bislang nicht transparent darlegen, in welchem Umfang tatsächliche Methanleckagen aus Biogasanlagen in den nationalen Inventardaten abgebildet sind.

Zur wirksamen Reduktion von Methanemissionen aus Biogasanlagen ist eine konsequente Durchsetzung bestehender technischer und immissionsschutzrechtlicher Vorgaben durch die zuständigen Länder und Kommunen erforderlich. Biogasanlagen sollten regelmäßig und verbindlich auf Methanleckagen überprüft werden, mindestens jährlich. Die Ergebnisse dieser Kontrollen müssen transparent und öffentlich zugänglich sein.

Darüber hinaus ist eine verbindliche Obergrenze für Methanverluste von maximal 1 Prozent entlang der gesamten Biogas-Produktionskette erforderlich. Zugleich muss sichergestellt werden, dass Methanleckagen aus Biogasanlagen vollständig, nachvollziehbar und transparent in den nationalen Treibhausgasinventaren abgebildet werden, einschließlich der zugrunde liegenden Annahmen und Emissionsfaktoren.

Handlungsfeld Tierhaltung

Der Landwirtschaftssektor scheint Emissionen nur deutlich zu mindern, wenn die Tierhaltung reduziert und die Moorbewirtschaftung massiv reduziert und verändert wird. Die Annahme, dass Tierbestände "von allein" weiter abnehmen, stellt eine "nicht" zutreffende Vermutung dar, aber keine Maßnahme. Die Bundesregierung ist aufgefordert, den Klimaschutz in der Landwirtschaft mit konkreten Maßnahmen deutlich zu verstärken.

Der Rückgang der Tierbestände (insbesondere Rinder und Schweine) nach 2017 setzt sich aktuell nicht fort, sondern die Bestände an Schweinen und Milchkühen steigen laut Viehzählung des Statistischen Bundesamtes 2025 leicht an. Geflügeldaten fehlen leider, es gibt jedoch Hinweise, dass die Tiere derzeit zunehmend schwerer gemästet werden, während sich keine Reduktion der Erzeugung abzeichnet. Mit der

¹⁴ [Deutsche Umwelthilfe e. V. \(2025\): Quantifying methane emissions in European biogas and biomethane supply chains.](#)

¹⁵ [Expertenrat für Klimafragen \(2025\): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025.](#)

angekündigten Förderpolitik im Rahmen der GAK sollen Schweineställe und mittlere Schlachtbetriebe gefördert werden. Die Emissionsreduktion für den Sektor Landwirtschaft insgesamt fehlt dabei als Leitmotiv, um die Mittel gezielt für weniger Tiere in tiergerechteren Haltungen einzusetzen, die einen deutlich geringeren fossilen Energiebedarf aufweisen (Auslauf und Stroh) als die bisher dominierenden beheizten Intensivtierhaltungen.

Handlungsfeld Moore

Für die Wiedervernässung von Moorböden sind tiergerechte Erzeugungsformen wie Wasserbüffel, andere Weidetierhaltungen und Paludikulturen sowie die Wertschöpfung aus klimafreundlichen Nutzungsformen deutlich stärker zu fördern. Der Torfabbau und intensive Bewirtschaftung von Moorböden sind zu beenden. Hier fehlen bisher zielführende politische Programme und Maßnahmen. Genauere Anforderungen im Handlungsfeld Moore finden sich untenstehend beim Sektor LULUCF.

Handlungsfeld Düngung

Die nicht effiziente Verwendung von Stickstoffdüngemitteln setzt sich bisher fort und könnte sich noch deutlich zu Lasten des Klimas verschlechtern. Es droht laut einem bekannt gewordenen Entwurf für die Änderung des Düngegesetzes die Streichung des Effizienzgebotes aus dem Düngegesetz. Die Bundesregierung zeigt hingegen keinen Willen für eine Effizienzsteigerung, die für die Emissionsminderung jedoch notwendig wäre.

Zentrale Maßnahmen, die im Klimaschutzprogramm integriert werden müssen, sind:

1. Verankern einer verbindlichen, sektorübergreifenden **Methanminderungsstrategie**, mit konkretem **Methanminderungsziel**
2. **konsequente Durchsetzung bestehender technischer und immissionsschutzrechtlicher Vorgaben** durch die zuständigen Länder und Kommunen zur wirksamen Reduktion von unkontrollierten Methanemissionen aus **Biogasanlagen**
3. **verbindliche Obergrenze für Methanverluste** von maximal 1 Prozent entlang der gesamten Biogas-Produktionskette
4. **Senkung der Stickstoffüberschüsse und Verbesserung der Stickstoffeffizienz** durch ein Nitrat-Aktionsprogramm und eine deutlich nachgebesserte Düngeverordnung sowie eine Hoftor-Nährstoffbilanz-Verordnung. Auf dieser Datenbasis ist die überfällige Monitoring-Verordnung zu gründen und die genaue Berechnung der Reduktion der Emissionen aus dem Bereich der Düngung.
5. Ergänzt werden sollte das verbesserte Ordnungsrecht durch eine **Stickstoffüberschussabgabe**. Düngemittelimporte aus kriegsführenden Staaten sollten gestoppt werden.
6. Der **Ausbau des Ökolandbaus** ist mit zusätzlichen Mitteln und monetären Anreizen in der Öffentlichen Verpflegung zu fördern.
7. Die **Reduzierung der Tierbestände** und Reduktion der Überdüngung sollte durch die konsequente Umsetzung der Flächenbindung der Tierhaltung sichergestellt werden.
8. Im Rahmen einer **Fruchtfolge-Dokumentation** über einen Zeitraum von vier Jahren sollte **eine positive betriebliche Humusbilanz verpflichtend dargelegt werden**, um Kohlenstoffemissionen zu

mindern und die Fruchtbarkeit und Wasserhaltefähigkeit der Böden auch unter dem Druck der Klimaerhitzung zu unterstützen.

9. Im mobilen Bereich in der Landwirtschaft ist der Energieverbrauch durch bodenschonendere Maschinen und eine Wiederausweitung der Brachflächen zu reduzieren.
10. Die Elektrifizierung von Landmaschinen ist insbesondere für Hofarbeiten zu unterstützen.

Sektor Energiewirtschaft

Die Energiewirtschaft leistet derzeit einen wichtigen Beitrag zur Einhaltung der Klimaziele bis 2030. Laut aktuellem Projektionsbericht liegen die Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 mit rund 93 Mio. t CO₂-Äq. etwa 15 Mio. t CO₂-Äq. unter den im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten Jahresemissionsmengen. Diese kurzfristige Zielerreichung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Emissionsminderungen nach 2030 deutlich hinter dem erforderlichen KSG-Zielpfad zurückbleiben. Ohne zusätzliche Maßnahmen droht die Energiewirtschaft ihre zentrale Rolle als Treiber der gesamtwirtschaftlichen Dekarbonisierung zu verlieren. Um die absehbaren Lücken nach 2030 zu schließen und den Sektor konsequent auf Treibhausgasneutralität bis spätestens 2045 auszurichten, müssen noch in diesem Jahrzehnt verbindliche und zielgerichtete Instrumente eingeführt werden.

Zentral ist dabei eine klare strategische Ausrichtung der Energiewirtschaft auf ein vollständig erneuerbares, flexibles und effizientes Stromsystem. Fossile Brückentechnologien dürfen dabei nicht zu dauerhaften Lock-in-Effekten führen, sondern müssen schrittweise und planbar ersetzt werden.

Ein ausschließlich auf erneuerbaren Energiequellen basierendes Stromsystem gewährleistet nicht nur die Energiesicherheit, sondern trägt auch zur Versorgungssicherheit bzw. geopolitischen Unabhängigkeit bei. Strom aus erneuerbaren Energiequellen führt zu einer stärkeren regionalen Gleichverteilung von Erzeugung und Verbrauch. Erneuerbare Energie wird demnach am effizientesten lokal in Deutschland produziert. Sie machen die Energieversorgung somit unabhängiger von außenpolitischen Kurswechseln und Krisen.

1. Versorgungssicherheit klimaneutral gewährleisten

Eine sichere Stromversorgung bleibt auch im klimaneutralen Energiesystem unverzichtbar. In Extremsituationen kann dafür eine begrenzte Anzahl steuerbarer Kraftwerke notwendig sein. Der Neubau fossiler Gaskraftwerke ist mit den Klimazielen jedoch nicht vereinbar: Er würde neue fossile Abhängigkeiten schaffen, langfristige Emissionen festschreiben und den notwendigen Transformationspfad verzögern.

Vor diesem Hintergrund müssen alle neu errichteten Kraftwerke von Beginn an über einen klaren und verbindlichen Dekarbonisierungsplan verfügen. Zukünftige steuerbare Kraftwerkskapazitäten dürfen ausschließlich auf grünem Wasserstoff basieren und nur dann genehmigt werden, wenn ihre vollständige Versorgung mit erneuerbar erzeugtem Wasserstoff gesichert ist. Da grüner Wasserstoff auf absehbare Zeit knapp und teuer sein wird, ist davon auszugehen, dass diese Kraftwerke nur in absoluten Notsituationen eingesetzt werden. Gerade für solche seltenen, aber systemkritischen Fälle können sie jedoch einen wichtigen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten.

Gleichzeitig darf Versorgungssicherheit nicht einseitig über Kraftwerke definiert werden. Förderprogramme zur Absicherung des Stromsystems müssen technologieoffen ausgestaltet sein und ausdrücklich auch Batteriespeicher sowie weitere Flexibilitätsoptionen einbeziehen. Speicher können kurz- und mittelfristige Engpässe effizient überbrücken, erneuerbare Erzeugung besser integrieren und den Bedarf an fossilen oder wasserstoffbasierten Reservekapazitäten deutlich reduzieren.

Der Einsatz von CO₂-Abscheidung und -Speicherung (CCS) an Kraftwerken ist hingegen kein geeigneter Weg zur Dekarbonisierung der Stromerzeugung. Die Technologie ist mit hohen Kosten, erheblichen technischen Unsicherheiten und niedrigen realen Abscheidungsraten verbunden. Zudem erfordert ihr Betrieb hohe Volllaststunden und steht damit im Widerspruch zu der Rolle, die flexible Reservekraftwerke in einem erneuerbaren Energiesystem einnehmen sollen. CCS an Kraftwerken überzeugt daher weder ökologisch noch ökonomisch und darf nicht als Instrument zur Sicherung der Versorgung missverstanden werden.

2. Grünen Wasserstoff gezielt hochfahren

Grüner Wasserstoff ist ein zentraler Baustein für die Klimaneutralität, insbesondere in Bereichen, in denen direkte Elektrifizierung an technische oder wirtschaftliche Grenzen stößt. Er ermöglicht die Dekarbonisierung von industriellen Hochtemperaturprozessen, chemischen Grundstoffen und ausgewählten Anwendungen zur Absicherung der Stromversorgung. Voraussetzung für seinen Klimanutzen ist jedoch, dass Wasserstoff ausschließlich auf Basis erneuerbarer Energien erzeugt wird. Nur grüner Wasserstoff ist tatsächlich treibhausgasfrei und verhindert neue fossile Abhängigkeiten – alle anderen Herstellungsformen zementieren Emissionen und verzögern die Transformation. Da grüner Wasserstoff auf absehbare Zeit knapp und teuer bleiben wird, ist eine klare Priorisierung notwendig, um Fehlanreize und ineffiziente Verwendungen zu vermeiden. Sein Einsatz in Bereichen, die direkt elektrifiziert werden können, ist klimapolitisch und volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.

Eine Schlüsselrolle kommt dem Ausbau von Elektrolyseuren zu. Sie bilden das Rückgrat einer klimaneutralen Wasserstoffwirtschaft, indem sie erneuerbaren Strom direkt in Wasserstoff umwandeln. Elektrolyseure sollten gezielt dort aufgebaut werden, wo zusätzliche erneuerbare Erzeugung verfügbar ist und sie systemdienlich betrieben werden können – etwa zur Nutzung von Stromüberschüssen und zur Flexibilisierung des Energiesystems. Der Hochlauf der Elektrolysekapazitäten muss daher eng mit einem ambitionierten Ausbau von Wind- und Solarenergie verzahnt werden, um Verdrängungseffekte zulasten anderer Sektoren zu vermeiden.

Parallel dazu ist das Wasserstoffkernnetz zügig fertigzustellen und kontinuierlich an den realen, klimakompatiblen Bedarf anzupassen. Im Zielzustand vernetzt es große Elektrolyseure, Import- und Exportpunkte, Industriezentren, Kraftwerke sowie Speicher. Entscheidend ist, dass diese Infrastruktur ausschließlich dem Transport und der Nutzung von grünem Wasserstoff dient und nicht zur Verlängerung fossiler Strukturen missbraucht wird.

3. Erneuerbaren Ausbau konsequent voranbringen

Der konsequente und beschleunigte Ausbau der Erneuerbaren Energien ist die unverzichtbare Grundlage für die Dekarbonisierung aller Sektoren und das Erreichen der nationalen Klimaschutzziele. Nur auf Basis eines ausreichend verfügbaren, bezahlbaren und erneuerbaren Stromangebots können Industrie, Gebäude und Verkehr wirksam elektrifiziert und fossile Energieträger ersetzt werden. Jede Verzögerung beim Ausbau von Wind- und Solarenergie gefährdet nicht nur die Einhaltung der Klimaziele, sondern erhöht zugleich Kosten, Importabhängigkeiten und den Anpassungsdruck in anderen Sektoren. Der Ausbau Erneuerbarer Energien muss daher oberste Priorität behalten und darf weder politisch noch administrativ ausgebremst werden.

4. Effizienz, Netzausbau, Flexibilisierung und Digitalisierung des Stromsystems vorantreiben

Ein klimaneutrales Stromsystem erfordert neben dem Ausbau erneuerbarer Energien eine konsequente Stärkung des Netzausbaus, der Flexibilisierung und Digitalisierung, wie auch Effizienzmaßnahmen. Energieeffizienz ist dabei als eigenständige Säule der Energiewende zu verankern. Dafür braucht es verbindliche Effizienzziele und eine konsequente Stärkung bestehender Instrumente, um den Stromverbrauch sektorenübergreifend zu senken und den Ausbaubedarf von Erzeugung, Netzen und Speichern zu begrenzen.

Gleichzeitig ist der Ausbau der Übertragungs- und Verteilnetze zu beschleunigen. Netzengpässe und der damit verbundene kostenintensive Redispatch sind systematisch zu reduzieren, um erneuerbare Energien effizient zu integrieren und unnötige Emissionen zu vermeiden.

Darüber hinaus müssen Flexibilitätsoptionen politisch und regulatorisch gestärkt werden. Batteriespeicher, Lastmanagement, flexible Industrieprozesse und steuerbare Verbraucher sind gezielt zu fördern und im Marktdesign gleichzustellen. Förderinstrumente zur Versorgungssicherheit müssen technologieoffen ausgestaltet sein und Speicher ausdrücklich berücksichtigen, statt einseitig auf Kraftwerke zu setzen. Das Strommarktdesign ist so weiterzuentwickeln, dass Flexibilität, zeitvariable Preise und netzdienliches Verhalten belohnt werden.

Voraussetzung für all diese Maßnahmen ist eine konsequente Digitalisierung des Stromsystems. Der flächendeckende Rollout intelligenter Messsysteme, digitale Netzsteuerung und automatisierte Marktprozesse müssen politisch vorangetrieben werden, um Erzeugung, Verbrauch und Speicher effizient aufeinander abzustimmen. Nur durch das Zusammenspiel aus Effizienz, leistungsfähigen Netzen, Flexibilität und Digitalisierung kann die Versorgungssicherheit dauerhaft klimaneutral gewährleistet werden.

5. Methanemissionen des Energiesektors weiter reduzieren

Bei der Methanreduktion im Energiesektor wurde in Deutschland seit 1990 viel Fortschritt erzielt. Dazu gehört nicht zuletzt die Verabschiedung der EU-Methanverordnung, die außer in Ausnahmefällen das Abfackeln und Ausblasen von Methan aus der Gas- und Ölinfrastruktur in Deutschland verbietet. Dennoch bestehen weiterhin erhebliche Herausforderungen bei der konkreten Umsetzung. Messungen der Clean Air Task Force zeigen, dass an vielen Stellen nach wie vor Methan aus der deutschen Energieinfrastruktur in die Atmosphäre entweicht.¹⁶

¹⁶ [Deutsche Umwelthilfe e.V. \(2025\): Neue Aufnahmen zu Methan-Emissionen an Erdgasinfrastruktur.](#)

In Deutschland steht noch die Benennung von 10 zuständigen Landesbehörden aus. Das liegt auch daran, dass es keine zentrale Koordination für das Thema Methan gibt. Das **Umweltbundesamt** muss daher eine herausragende Rolle einnehmen und die notwendigen Kompetenzen aufbauen, um die Umsetzung der Methanverordnung voranzubringen, aber auch sektorübergreifende Koordination zu ermöglichen. Die Bundesregierung muss zuständige Behörden auf Bund- und Länderebene hinreichend ausstatten, um nötige Kapazitäten zur effektiven Umsetzung zu gewährleisten.

Zusätzlich ist eine sektorübergreifende Methanminderungsstrategie erforderlich. Deutschland möchte als Global Methane Pledge Champion ambitionierte Maßnahmen für die Methanreduktion vorlegen. Der Pledge sieht vor, dass die Methanemissionen bis 2030 um 30% reduziert werden. Andere führende Staaten wie Kanada und Großbritannien haben bereits konkrete Methanreduktionspläne vorgestellt. Deutschland muss hier nachziehen und konkrete Ziele festlegen.

6. Zubau neuer fossiler Förderprojekte konsequent ausschließen

Über die bereits 2021 genehmigten fossilen Förderprojekte hinaus, sind weitere Projekte nicht mit den internationalen Klimazielen vereinbar.¹⁷ Auch in Deutschland dürfen daher keine neuen Öl- oder Gasprojekte genehmigt werden. Deutschland kann und muss „nein“ sagen, zu allem, was neue Projekte und langfristige Verpflichtungen zur Abnahme teurer werdender fossiler Energie beinhaltet.

Es gibt keine klimafreundliche Gasförderung. Um den Ausstiegspfad aus den fossilen Energien voranzugehen, braucht es einen Gasphase-out Plan. Neue Gasbohrungen dürfen in Deutschland weder an Land noch in der Nord- oder Ostsee genehmigt werden. Diese riskieren lediglich fossile lock-in Effekte. Der Begriff des „Übergangs“ in Bezug auf Gas ist irreführend. Gasinfrastruktur kann nicht in ein klimaneutrales Energiesystem der Zukunft übergehen. Vielmehr stellen die Investitionen versunkene Kosten dar, die zur lock-in Effekten führen, da es wirtschaftliche Anreize gibt, die Infrastruktur bis zu ihrer Amortisierung zu nutzen.

7. Methanverordnung konsequent umsetzen

Deutschland muss die Methanverordnung konsequent umsetzen und sich auf europäischer Ebene für eine starke Regulierung einsetzen. Noch immer wird an vielen Stellen durch Gasnetzbetreiber sowie Öl- und Gasproduzenten Methan in die Atmosphäre abgelassen. Bisher wurden diese Emissionen unzureichend erfasst, künftig sollen sie jedoch gemäß der Verordnung detailliert dokumentiert und behoben werden. Das deutsche Gasnetz muss dicht sein. In die Atmosphäre emittiertes Gas schadet nicht nur der Umwelt, sondern auch den Verbrauchern, die für das verlorene Gas trotzdem zahlen.

Zu diesem Zweck muss die Bundesregierung einen wirksamen **Sanktionsrahmen** etablieren, um Verstöße gegen die Methanverordnung wirtschaftlich unattraktiv für die Unternehmen zu machen.

8. Realitätscheck für die Emissionsfaktoren des Braunkohletagebaus

¹⁷ [IEA \(2025\): Net Zero by 2050.](#)

Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) kritisierte für das Jahr 2024 bereits die Methodik zur Ermittlung der Methanemissionen im Kohlesektor.¹⁸ Diese beruhte über lange Zeit auf einem einzelnen Messwert aus einem Tagebau aus dem Jahr 1989. Auf Grundlage dieses Emissionsfaktors wurde abgeleitet, dass Deutschland – obwohl es im Jahr 2022 rund 44 % der Braunkohleproduktion innerhalb der EU stellte – lediglich etwa 1 % der Methanemissionen aus der Braunkohleförderung verursache.

Unabhängige Studien, die auf Top-down-Analysen mittels Satellitendaten basieren, kommen jedoch zu deutlich höheren Emissionsschätzungen: um den Faktor 28 (IEA), 79 (Shen et al.), 184 (Ember) beziehungsweise 220 (GME) im Vergleich zu den offiziell berichteten Werten.¹⁹

Im Rahmen der Anforderungen der europäischen Methanverordnung wurden im Jahr 2025 erstmals lagerstättenspezifische Methanemissionsfaktoren für die deutsche Braunkohleförderung erhoben. Diese Messungen wurden direkt von den Betreibern der Tagebaue selbst durchgeführt. Das Ergebnis ist überraschend: Statt des bislang verwendeten Emissionsfaktors von 0,011 kg Methan pro geförderter Tonne Kohle ergibt sich basierend auf Laborproben ein impliziter Emissionsfaktor von lediglich 0,0041 kg Methan pro Tonne Kohle (vgl. Emissionsbericht 2025 des Umweltbundesamtes).

Dies würde jedoch bedeuten, dass die offiziellen Methanemissionen, die Deutschland an die Europäische Kommission meldet, nochmals deutlich niedriger ausfallen als bislang angenommen. Entsprechend würde sich die Abweichung zu unabhängigen satellitengestützten Emissionsschätzungen weiter vergrößern.

Das Umweltbundesamt hat im September 2025 gemeinsam mit der Universität Heidelberg eine Überprüfungskampagne gestartet, um die angewandten Messverfahren kritisch zu evaluieren.

Wir fordern daher, die Ergebnisse dieser Überprüfungskampagne zwingend in die deutsche Treibhausgasbilanz einzubeziehen. Erforderlich ist eine realitätsnahe und faktenbasierte Schätzung der Methanemissionen aus dem Braunkohletagebau, die unabhängige Satellitenmessungen systematisch in die Emissionsermittlung integriert. Das ist wichtig, da aus unterschätzten Treibhausemissionen Handlungsspielräume abgeleitet werden könnten, die materiell nicht bestehen.

Sektor LULUCF

Deutschland verfehlt im LULUCF-Sektor nach den Projektionsdaten 2025 die Klimaschutzziele deutlich; statt als Senke fungiert der Sektor bis 2045 durchgängig als Quelle und verschärft damit die Restemissionsproblematik. Bereits vor den Daten der aktuellen Bundeswaldinventur, die im Oktober 2024 veröffentlicht wurden war dieser Trend absehbar, mit den aktualisierten Daten zum Wald in Deutschland wurden die Emissionsdaten für den LULUCF-Sektor deutlich korrigiert zu einer Emissionsquelle.

Die aktuellen Projektionsdaten 2025 zeigen den LULUCF-Sektor in Deutschland nicht mehr als Netto-Senke, sondern als durchgehende Treibhausgasquelle bis mindestens 2045, was vor allem auf die stark verringerte Senkenleistung der Wälder sowie anhaltend hohe Emissionen aus organischen Böden

¹⁸ [Expertenrat für Klimafragen \(2025\): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025.](#)

¹⁹ [Ember \(2024\): Urgency to update Germany's coal mine methane emission factor.](#)

zurückgeführt wird. Im Zeitraum 2027–2030 werden im „Mit-Maßnahmen“-Szenario jährliche Emissionen von rund 40 Mio. t CO₂-Äquivalent projiziert, statt der vorgesehenen Netto-Entnahme von 25 Mio. t CO₂-Äquivalent, sodass das im Klimaschutzgesetz hinterlegte Ziel einer Netto-Senke im Jahr 2030 sowohl in der Höhe als auch in der Vorzeichenrichtung fundamental verfehlt wird. Nach den aktuellen UBA-Projektionsdaten von 2025 verfehlt der LULUCF-Sektor die Zielwerte in allen Stützjahren 2030, 2040 und 2045. Für das Jahr 2030 werden aktuell Emissionen von 32 Mio. t CO₂-Äq. ausgewiesen, womit im ersten Stützjahr des Klimaschutzgesetzes dieser Sektor eine Zielverfehlung in Höhe von fast 60 Mio. t CO₂-Äq. Verursacht. Auch für die weiteren Zieljahre weisen die Projektionsdaten Zielverfehlungen aus, nämlich 36,9 Mio. t CO₂-Äq. statt –35 Mio. t CO₂-Äq. für das Jahr 2040 und 34,9 Mio. t CO₂-Äq. statt –40 Mio. t CO₂-Äq. für das Jahr 2045²⁰.

Der Landnutzungssektor hat dabei die Besonderheit, dass es bereits das rechtskräftige Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 16.05.2024 gibt zur Nachschärfung des Klimaschutzprogramms im LULUCF-Sektor. Ausführungen dazu finden sich in den Vorbemerkungen. Die Aufforderung zur Nachschärfung erfolgt auch im Rahmen der Projektionsdaten und der Prüfberichte. Auch in einem Mit-Maßnahmen-Szenario ohne weitere Extremwetterereignisse kann der Landnutzungssektor die vorgesehene Rolle als natürliche Senke für unvermeidbare Restemissionen nicht erfüllen.

Das Klimaschutzprogramm 2026 muss sich der juristisch erforderlichen Nachsteuerung im LULUCF-Sektor annehmen. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Urteil vom 16.05.2024 sondern auch aus dem KSG aufgrund der Zielverfehlung im Sektor. Die Empfehlung des Expertenrats für Klimafragen aus dem aktuellen Prüfbericht 2025 ist im KSP nun „die Klärung und Ergänzung der Zielarchitektur des Klimaschutzgesetzes. Insbesondere sollte zügig eine Langfriststrategie entwickelt werden, welche das Zusammenspiel von Restemissionen, dem LULUCF-Sektor und technischen Senken beim Erreichen der Klimaneutralität im Zieljahr 2045 und auf dem Weg dorthin präzisiert“²¹.

Anforderung an das Klimaschutzprogramm 2026 im LULUCF Sektor

Eine zentrale Anforderung, die auch durch das OVG Berlin-Brandenburg geklärt wurde, ist im LULUCF-Sektor ein Klimaschutzprogramm aufzustellen, das prognostisch die Zielerfüllung ermöglicht und die oben ausgeführten Anforderungen an ein KSP erfüllt. Konkretisiert wird das KSP in diesem Sektor vor allem durch das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK). Dieses stellt aber kein KSP gemäß §9 des KSG dar und insbesondere im Landnutzungssektor gibt es die Aufgabe mit dem KSP als Steuerungsinstrument eine Informations- und Transparenzwirkung auszuüben die Landbewirtschaftenden einen Rahmen gibt. Dieser darf nicht auf unrealistischen Erwartungen beruhen, aber gleichzeitig auch nicht zu geringe Ambition ausweisen. Der bisherige Entwurf für die Weiterentwicklung des ANK erfüllt genau dies nicht. Die aktuell geplanten Maßnahmen des ANK müssen zwingend in das KSP aufgenommen werden und um solche ergänzt werden, dass die Zielerfüllung im Sektor prognostisch ermöglicht wird. Der Entwurf für die Weiterentwicklung des ANK plant aktuell mit der Zielerfüllung des LULUCF-Sektors im Stützjahr 2045²². Die langfristige Planung ist zu begrüßen und ausdrücklich notwendig, dennoch ist das ANK 2.0 um weitere

²⁰ [UBA \(2025\): Treibhausgas-Projektionen 2025 für Deutschland \(Projektionsbericht 2025\)](#)

²¹ [Expertenrat für Klimafragen \(2025\): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025.](#)

²² [BMUKN \(2025\): Ressortentwurf für die Weiterentwicklung des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz](#)

Maßnahmen zu ergänzen im KSP 2026 und der ordnungspolitische Rahmen des Sektors ist auf die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes anzupassen. Verschiedene Modellierungen wie das CARESupreme-Szenario oder auch das CARETech-Szenario und zentral die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Natürlichen Klimaschutz zeigen Möglichkeiten wie bereits 2030 die Emissionen des LULUCF-Sektors signifikant verringert werden können und damit eine Zielerreichung vor dem Stützjahr 2045 möglich wird. Das KSP muss im Unterschied zum aktuellen Entwurf zur Weiterentwicklung des ANK zunächst mal eine Maßnahmenplanung inkludieren, die eine prognostische Zielerreichung umsetzt. Dafür sind vor allem die Bereiche Wald, Holzprodukte und Ackerland sowie Wiedervernässung in den Fokus zu nehmen.

Quer über alle Ökosysteme hinweg zeigen sich gemeinsame Herausforderungen: widersprüchliche Subventionen und Anreize (z.B. für Holzverbrennung oder intensive Nutzung entwässerter Moorstandorte), Nutzungskonflikte zwischen Klimaschutz, Produktion und Biodiversität sowie eine fragmentierte Förderpolitik, die stark auf Freiwilligkeit setzt und zu wenig verbindliche Lenkungswirkung entfaltet. Gleichzeitig ist der Anpassungsbedarf der Ökosysteme an die Klimakrise enorm – Waldschäden, degradierte Moore, verdichtete, humusarme Böden und verbrauchte Auenräume schränken die Senkenleistung massiv ein und machen deutlich, dass „Weiter-so“ in Forst- und Landwirtschaft keine Option ist. Vor diesem Hintergrund muss das Klimaschutzprogramm den LULUCF-Sektor nicht nur als Senken-„Restgröße“, sondern als eigenständigen Transformationsbereich mit klaren Pfaden, Flächenzielen und ordnungsrechtlichen Leitplanken behandeln. Insbesondere angesichts der gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen unsere Landnutzung nachhaltig umzustellen ist diese Lenkungs- und Steuerungswirkung durch realistische, verbindliche und transparente Planung des Bundes wesentlich für Landbewirtschaftende und nachfolgende Wirtschaft und das Gelingen der Transformation. Das auf Freiwilligkeit beruhende Förderprogramm des ANK ermöglicht wichtige Anschubs-Impulse und stellt auch eine zentrale Finanzierungsgrundlage dar. Konstruktionsfehler ist aber, dass gesetzlich vereinbarte Ziele (neben §3a des Klimaschutzgesetz gibt es auch Vorgaben zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und Biodiversitätsschutz) vielfach nur unzureichend in bestehenden land- und forstwirtschaftlichen Subventionen sowie Bewirtschaftungsgrundsätze- und Vorgaben Berücksichtigung finden (Gemeinsame Agrarpolitik, Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Bundeswaldgesetz u.a.). Dem gegenüber stehen nun andere und neue Fördermöglichkeiten des ANK die attraktiver sein müssten als bestehende Förderungen. Einzelne zentrale Handlungsfelder im LULUCF-Sektor könnten mit folgenden Maßnahmenvorschlägen ergänzt werden.

1. Ordnungsrechtliche Vereinheitlichung von Bewirtschaftungsgrundsätzen und Förderpolitik

Die zentrale Maßnahmenforderung ist daher die ordnungspolitische Anpassung von Bewirtschaftungsvorgaben und guter fachlicher Praxis in Land- und Forstwirtschaft auf klima- und biodiversitätsschonende Bewirtschaftung und die Umwidmung klimaschädlicher Subventionen in Anreize für klima- und naturschonende Bewirtschaftung mit klaren Zeitplänen, wann beispielsweise die Entwässerung von Mooren nicht mehr gefördert wird, sondern die nasse Bewirtschaftung der Standorte durch Formen der Paludikultur.

Novellierung des Bundeswaldgesetz mit einer Ausrichtung auf die Stärkung und den Erhalt der großen natürlichen, landgebundenen Senke Wald: Bundeseinheitliche Vorgaben für nachhaltige Waldbewirtschaftung, darunter die Reduktion des Holzeinschlags auf ein verbindliches Ziel zwischen 50 und 80% des jährlich nachwachsenden Holzes, keine weiteren konträren Subventionen zur Steigerung der

energetischen Nutzung von Holz im Gebäude- und Energiesektor. Naturwaldentwicklungsflächen auf mindestens 15% der Fläche.

Korrektur der ANK-Planung für die Moorwiedervernässung zum Zielpfad der Nationalen Moorschutzstrategie und Planung und Finanzierung der Moor-Wiedervernässung entlang eines verbindlichen Zielwertes von 50.000 Hektar jährlich. Die im Raum stehende Absenkung des Emissionsziels im Moorschutz setzt das falsche Signal und sollte sich mindestens an der im Kabinett beschlossenen Moorschutzstrategie orientieren. Die Wiedervernässung muss begleitet werden durch den schrittweisen Abbau und die Umwidmung der Förderung von moorentwässernder Bewirtschaftung unter Ankündigung eines gestaffelten Zeithorizonts für die Bewirtschaftungsumstellung durch Betriebe.

Umsetzung einer Biomasse-Strategie, in der die stoffliche Nutzung im Fokus steht und Fehlanreize wie die Intensivierung der energetischen Nutzung von Holz korrigiert werden.

2. Förderung für natürlichen Klimaschutz in die Umsetzung bringen

Das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz muss weiterhin bestehen bleiben und so verstetigt werden. Ausstehende Förderrichtlinien sind absolut überfällig für die Veröffentlichung und müssen von allen Ressorts unterstützt werden. Die Kriterien für die Klimawirksamkeit müssen übernommen werden auch für andere staatliche Förderungen zur Wald-, Moor- und Auenbewirtschaftung.

Die weitere Förderpolitik des ANK muss schließlich an den Bedarfen in der Fläche geplant werden. Es gibt klare Skalierungen für die Wiedervernässung der Moore in Deutschland, genauso lassen sich die Daten zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung und Wiederanbindung von Auen nutzen, um den Finanzbedarf zu skalieren. Die synergetische Nutzung der ANK Förderungen zur Durchsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung ist insofern zu begrüßen, als das nur intakte Ökosysteme in der Lage sind Treibhausgase zu speichern, doch die Herausforderung zwischen den Zuständigkeiten für Natur- und Klimaschutz kann nicht allein in und mit einem Förderprogramm begegnet werden

3. Moorschutz

Die Moorwiedervernässung muss mit verbindlichen Flächenzielen für die Bundesländer konkretisiert werden wobei die Anforderungen der Wiederherstellungsverordnung berücksichtigt werden und die Eigentumsrechte von Bewirtschafteter*innen durch Übergangsfristen berücksichtigt werden. Im Moorschutz kann der Bund auch durch die Nutzung des naturschutzfachlichen Vorkaufsrechts unterstützen bei der Flächensicherung für zusammenhängende Potenzialflächen zur Wiedervernässung. Der Ausstieg aus dem Torfabbau muss bis 2030 vollständig erfolgen und es dürfen keine neuen Abbaugenehmigungen mehr erteilt werden. Paludikultur als Bewirtschaftungsform muss auch in anderen Förderungen wie einer flächendeckenden Weideprämie die auch die nasse Beweidung durch angepasste Rassen wie Wasserbüffel und vor allem die naturschutzfachliche extensive Ganzjahresbeweidung berücksichtigt werden.

4. Waldschutz

Neben der ordnungsrechtlichen Vereinheitlichung von Bewirtschaftungsgrundsätzen und Zielen durch eine Novelle des Bundeswaldgesetzes und einer Biomasse-Strategie, die alle konkurrierenden Nutzungen

hierarchisiert braucht es eine Reduktion des Holzeinschlags auf ein verbindliches Ziel zwischen 50 und 80% des jährlich nachwachsenden Holzes und Naturwaldentwicklungsflächen auf mindestens 15% der Fläche. Die Förderungen für die Waldbewirtschaftung müssen an qualitative Kriterien für die Waldbewirtschaftung ausgerichtet sein die auch die Indikatoren für Art. 4 und Art. 12 der Wiederherstellungsverordnung abdecken. Damit soll die Waldförderung so ausgestaltet werden, dass Waldmehrung, Waldumbau zu Mischwäldern und die Extensivierung der Bewirtschaftung wirtschaftlich ist.

5. Landschaftswasserhaushalt und Auenwiederanbindung

Dem Landschaftswasserhaushalt und der Mehrung des Wasserrückhalts in der Landschaft kommt eine zentrale Rolle bei. Nicht nur sind alle Ökosysteme bereits jetzt von den häufigeren Dürreperioden beeinträchtigt, die großflächige Moorwiedervernässung gelingt nur wenn der Landschaftswasserhaushalt flächendeckend, nachhaltig gestärkt wird. Neben investiven Maßnahmen wie der Wiederanbindung von Auen und Altarmen sollte auch die anhaltende klimasensitive Gewässerunterhaltung in den Blick genommen werden. Dazu zählt der Rückbau der unzähligen Drainagen, die unsere Landschaft entwässern und die schöne Landschaftspflege in Überschwemmungsgebieten. Im Themengebiet des Landschaftswasserhaushalts sind Anpassungen im Wasserhaushaltsgesetz zu empfehlen, damit der Wasserrückhalt in der Landschaft Bewirtschaftungsgrundsatz wird und die Wiedervernässung von Mooren genauso wie Wasserstände auf mineralischen und organischen Böden erleichtert werden.

6. Boden und Grünlandbewirtschaftung

Stopp des Grünlandumbruchs und Extensivierung der Grünlandbewirtschaftung sowie die Klimaschonende und humuserhaltende Bodenbewirtschaftung sind zentral für die Kohlenstoffspeicherung durch Böden. Aktuelle Änderungen an den GLÖZ-Standards haben Minimalanforderungen aber wieder reduziert. Gegengesteuert werden muss nun mit einer Förderung sowie Definition der guten fachlichen Praxis, die den Anbau von Zwischenfrüchten vorgibt, Klee gras-Nachfrage stärkt, Ökolandbau fördert und bodenschädliche Bewirtschaftungspraktiken ausschließt. Den Erhalt von Dauergrünland stärkt auch die Einführung einer Weideprämie, die auch die naturschutzfachliche Ganzjahresbeweidung einschließt. Der Bodenkohlenstoff und die Treibhausgasspeicherung in den Pflanzen kann auch durch die Ausweitung von Agroforstsystemen erreicht werden. Die Pläne aus dem Ressortentwurf zur Weiterentwicklung des ANK für die Ausweitung von Agroforstsystemen sind dahingehend zu begrüßen.

Das Klimaschutzprogramm muss den bisherigen Entwurf für die Weiterentwicklung des ANK aufgreifen, dessen Potenziale ausschöpfen und zugleich darüber hinausgehen, unter anderem mit den hier skizzierten Maßnahmen und unter Rückgriff auf das CARESupreme Szenario. Dazu müssen verbindliche Maßnahmen, klare Prüf- und Nachsteuerungsmechanismen sowie eine konsistente Gesamtstrategie für den LULUCF-Sektor verankert werden, die auf eine prognostische Zielerfüllung bis 2040 und 2045 ausgerichtet ist. Nur wenn freiwillige Förderprogramme und verbindliches Ordnungsrecht konsequent verzahnt werden, kann der LULUCF-Sektor wieder zur Senke werden und seinen unverzichtbaren Beitrag zur Bekämpfung der Klima- und Biodiversitätskrise leisten.

Sektorübergreifend

Fluorierte Treibhausgase (F-Gase) wirksam reduzieren

Fluorierte Treibhausgase tragen aufgrund ihrer hohen Treibhauspotentiale erheblich zur Erderwärmung bei und sind zugleich eine relevante Quelle persistenter PFAS-Emissionen. Das Klimaschutzprogramm sollte daher eine stringente und ambitionierte Umsetzung der EU-F-Gase-Verordnung sicherstellen. Zentrale Elemente sind der beschleunigte Umstieg auf natürliche, PFAS-freie Kältemittel in allen Anwendungen, ein konsequenter Ausstieg aus besonders klimaschädlichen F-Gasen, sowie deutlich verstärkte Leckagekontrollen, Rückgewinnung und Entsorgung entlang des gesamten Lebenszyklus. Ein besonderes Augenmerk sollte auf dem klimaschädlichsten Treibhausgas Schwefelhexafluorid (SF6) gelegt werden. Ergänzend sind eine verbesserte Marktüberwachung und wirksame Vollzugsstrukturen notwendig, um Emissionslücken zu schließen und die Klimawirkung dieses Sektors kurzfristig und dauerhaft zu senken.

Stand: 12.01.2026



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 077 32 9995 -0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Kontakt

Dorothee Saar
Bereichsleiterin
Verkehr und Luftreinhaltung
E-Mail: saar@duh.de

Christoph Störmer
Senior Expert
Verkehr und Luftreinhaltung
E-Mail: stoermer@duh.de

www.duh.de info@duh.de www.duh.de/newsletter-abo

.../umwelthilfe

Als gemeinnütziger und politisch unabhängiger Verein machen wir uns bereits seit 50 Jahren für Natur-, Umwelt- und Verbraucherrechte stark. Von der Einführung des Dosenpfands über unsere historische Klimaklage bis zum Kampf gegen Greenwashing-Kampagnen:

Wir setzen Umweltschutz durch. Für uns alle.

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft, dem DZI Spenden-Siegel und dem Deutschen Spendenrat.



Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit: www.duh.de/spenden

Spendenkonto: SozialBank | Deutsche Umwelthilfe | IBAN: DE45 3702 0500 0008 1900 02 | BIC: BFSWDE33XXX