

Entwurf des Transformationsrahmens für Exportkredit- und Investitionsgarantien¹

Stellungnahme von ClientEarth im Rahmen der öffentlichen Konsultation

Zunächst möchten wir uns für die Möglichkeit bedanken, zum Entwurf des Transformationsrahmens Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien des Bundes (Transformationsrahmenentwurf) Stellung zu nehmen.

Mit dieser Stellungnahme legt ClientEarth fünf Empfehlungen vor, wie der Transformationsrahmenentwurf mit internationalen Klimaschutzverpflichtungen und dem aktuellen Stand klimawissenschaftlicher Erkenntnisse in Einklang gebracht werden kann:

- Garantien für ungebundene Finanzkredite (UFKs) sollten in den Geltungsbereich des Transformationsrahmenentwurf aufgenommen werden.
- Für alle Projekte im Bereich fossiler Brennstoffe sollte vorab ein 1,5°C-Kompatibilitäts-Test durchgeführt werden.
- Die Förderung von Wasserstoff sollte streng begrenzt werden.

¹ Transformationsrahmen für Exportkreditgarantien und Investitionsgarantien des Bundes.

- Ausnahmen für die Nutzung von fossilem Gas zur Stromerzeugung sollten abgeschafft werden.
- Die Anforderungen für CCUS-Nachrüstungen sollten verschärft werden.

Diese Ausrichtung ist notwendig, um klimabezogene wirtschaftliche Risiken zu verringern, Deutschlands langfristige Wirtschafts- und Handelsinteressen zu schützen sowie völkerrechtliche Risiken zu minimieren.

1. Einleitung

Die systemische Relevanz von Export- und Handelsfinanzierungen

Internationale öffentliche Finanzierung, insbesondere Export- und Handelsfinanzierung, reduziert die Risiken grenzüberschreitender Projekte und Investitionen mithilfe von Garantien und Versicherungen. Diese Art der Finanzierung bietet daher großes Potenzial, Investitionen auf Klimaziele auszurichten. Allerdings werden durch internationale öffentliche Finanzierung bisher häufig umweltschädliche Projekte unterstützt, einschließlich solcher Projekte, in denen fossile Brennstoffe eingesetzt werden.² Dies trifft auch weiterhin auf die internationale öffentliche Finanzierung Deutschlands zu.³

Die Unterstützung fossiler Projekte steht zunehmend im Widerspruch zur Klimawissenschaft. Allein die Emissionen der bestehenden fossilen Infrastrukturen würden das verbleibende, mit einer Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C in Einklang stehende CO₂-Budget überschreiten. Soll dieses Budget eingehalten werden, dürfen also keine neuen Öl- und Gasfelder erschlossen oder LNG-Infrastruktur und Gaskraftwerke neu gebaut werden. Stattdessen ist entsprechend aktualisierter 1,5°C-Pfaden ein starker Rückgang der fossilen Gasproduktion und -nachfrage in den 2030er Jahren erforderlich.

Eine fortgesetzte öffentliche Finanzierung fossiler Projekte birgt das Risiko, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verstetigen, Klimaschäden zu verschlimmern und erhöht zudem das Risiko gestrandeter Vermögenswerte. Subventionen für fossile Brennstoffe, einschließlich Exportkrediten und Investitionsgarantien, verzerren Investitionsentscheidungen, indem sie den Einsatz von Technologien mit hohem Emissionsausstoß verlängern und sauberere Alternativen benachteiligen.⁴ Anstatt den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft zu erleichtern, tragen sie zum Klimawandel und zum Verlust der Biodiversität bei.⁵ Gleichzeitig wird das Potenzial von internationaler öffentlicher Finanzierung für erneuerbare Energien, Energieeffizienzmaßnahmen und andere nachhaltige Investitionen nicht ausgeschöpft.

² Oil Change International, [Public Finance for Energy Database](#), zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

³ Oil Change International & ClientEarth, [Steuerverschwendung: Wie Deutschland im Ausland fossile Brennstoffe finanziert](#), Oktober 2025, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

⁴ Stop Fossil Subsidies, [Discussion paper: Policy options for a framework for the phase out of fossil fuel subsidies in the European Union](#), 16. September 2026, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

⁵ Correa, Govindsamy & Fiorille, [When governments fund fossil fuels, it's time to take them to court](#), 28. Februar 2024, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

Der Transformationsrahmenentwurf: Versprochene Ausrichtung am Pariser Abkommen

Der Transformationsrahmenentwurf sieht vor, dass Exportkreditgarantien (EKG) und Investitionsgarantien (DIA) bis 2045 in Industrieländern und bis 2050 in sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern mit dem 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens in Einklang stehen und eine Netto-Null-Bilanz bei den Treibhausgasemissionen aufweisen sollen. Es scheint auch beabsichtigt zu sein, Deutschlands Verpflichtungen aus der Glasgow-Erklärung und der Clean Energy Transition Partnership (CETP) umzusetzen, um die öffentliche Förderung einer unverminderten Nutzung fossiler Brennstoffe zu beenden.⁶

ClientEarth begrüßt Deutschlands Bekenntnis dazu, seine Außenwirtschaftsförderung mit den Klimazielen in Einklang zu bringen. Eine solche Ausrichtung ist nicht nur entscheidend, um klimabedingte Schäden zu begrenzen, sondern auch um Deutschlands langfristige wirtschaftliche Interessen zu schützen. Die andauernde Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen setzt Unternehmen und öffentliche Finanzen zunehmenden Übergangsrisiken, Preisschwankungen und dem Risiko gestrandeter Vermögenswerte aus.

Anstatt jedoch Klimaschutzmaßnahmen im Lichte der neuesten Erkenntnisse der Klimawissenschaft zu stärken, schwächt der Transformationsrahmenentwurf die wichtigsten Schutzmaßnahmen der aktuellen klimapolitischen Sektorleitlinien.⁷ **Erstens** markiert er einen strukturellen Wandel von einem Exklusionsmodell, bei dem große Teile der fossilen Infrastruktur von einer Unterstützung ausgeschlossen wurden, sofern keine enge Ausnahme gilt, hin zu einem Inklusionsmodell, bei dem Projekte nur dann ausgeschlossen werden, wenn sie die Anforderungen des Transformationsrahmenentwurfs nicht erfüllen. Dieses Modell schafft einen wesentlich leichteren Zugang zu staatlicher Förderung. **Zweitens** schließen die aktuellen Sektorleitlinien Projekte im Zusammenhang mit fossilem Gas – außer in eng definierten Situationen – allgemein aus; der geplante Transformationsrahmenentwurf erlaubt dagegen eine relativ breite Unterstützung für Gaskraftwerke, wasserstofffähige Kraftwerke und mit CCUS (Carbon Capture, Utilization and Storage) ausgestattete Kraftwerke. Dies ist besonders problematisch angesichts des zunehmenden wissenschaftlichen Konsenses, dass die Begrenzung des Ausmaßes und der Dauer des globalen Temperaturanstiegs sofortige⁸ Emissionsreduktionen und eine geringere Abhängigkeit von unsicheren zukünftigen CO₂-Abscheidungen und anderen Minderungstechnologien, deren Realisierbarkeit und Wirksamkeit nicht erwiesen ist, erfordert.⁹

⁶ Clean Energy Transition Partnership, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

⁷ Die Bundesregierung, Klimapolitische Sektorleitlinien der Bundesregierung für die Exportkreditgarantien, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

⁸ Umweltprogramm der Vereinten Nationen, Limiting Overshoot - Navigating exceedance of 1,5°C and pathways towards return, 2. September 2026; siehe auch: Umweltprogramm der Vereinten Nationen, Emissions Gap Report 2025, 4. November 2025, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

⁹ CIEL & Heinrich Böll Stiftung, Lost in Translation: Lessons from the IPCC Sixth Assessment on the Urgent Transition from Fossil Fuels and the Risks of Fossil Dependence on False Solutions, 6. März 2023, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

Vor dem Hintergrund erläutern wir in dieser Stellungnahme, warum der Transformationsrahmenentwurf Deutschlands Klima- und Wirtschaftsziele gefährden würde, und formulieren fünf Empfehlungen, wie die deutsche Außenwirtschaftsförderung tatsächlich auf das 1,5°C-Ziel ausgerichtet werden kann.

Völkerrechtliche Verpflichtungen von Staaten im Zusammenhang mit dem Klimawandel

Ein Widerspruch zwischen dem Transformationsrahmenentwurf und dem 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens würde nicht nur Deutschlands internationale Glaubwürdigkeit untergraben, sondern könnte Deutschland auch völkerrechtlichen Risiken aussetzen. Dies gilt insbesondere, wenn der Transformationsrahmenentwurf weiterhin eine öffentliche Unterstützung für fossile Projekte erlaubt.

In seinem Gutachten vom Juli 2025 bestätigte¹⁰ der Internationale Gerichtshof (IGH), dass die Gewährung von Unterstützung für fossile Brennstoffe eine völkerrechtswidrige Handlung darstellen kann, die einem Staat zurechenbar ist, wenn diese Unterstützung zu erheblichen zusätzlichen Treibhausgasemissionen führt, das 1,5°C-Ziel untergräbt und das Versäumnis zeigt, angemessene Maßnahmen zum Schutz des Klimasystems ergriffen zu haben.¹¹ In seinem Gutachten bestätigte der IGH, dass es sowohl rechtlich als auch wissenschaftlich möglich ist, einzelnen Staaten Verantwortung im Kontext des Klimawandels zuzuschreiben.¹² Diese in dem Gutachten dargelegten internationalen Verpflichtungen begründen den Maßstab der gebotenen Sorgfalt, den Deutschland zur Verhinderung erheblicher klimabedingter Schäden wahren muss. Sowohl nach der Auffassung des IGH als auch des Internationalen Seegerichtshofs (ISGH) handelt es sich dabei um einen strengen Maßstab.¹³

Nach dem Transformationsrahmenentwurf gewährte Unterstützung, die mit den Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen, dem UN-Seerechtsübereinkommen (UNCLOS), anderen geltenden völkerrechtlichen Verträgen oder dem Völkergewohnheitsrecht unvereinbar ist, kann somit einen Verstoß Deutschlands gegen das Völkerrecht darstellen. Die vom IGH und dem ISGH dargelegten Sorgfaltspflichten sind in diesem Zusammenhang besonders relevant.

Dennoch erklärt der Transformationsrahmenentwurf weder ausreichend, inwieweit seine Fördermodalitäten mit dem 1,5°C-Ziel vereinbar sind, noch enthält er ausreichend robuste Dekarbonisierungsanforderungen, um eine solche Kompatibilität zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich die untenstehenden fünf Empfehlungen auf Ausnahmen und Regelungslücken, die weiterhin die Unterstützung von Projekten im Bereich fossiler Brennstoffe ermöglichen würden.

¹⁰ IGH, Gutachten zu den Pflichten von Staaten im Hinblick auf den Klimawandel, 23. Juli 2025, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

¹¹ IGH, Gutachten zu den Pflichten von Staaten im Hinblick auf den Klimawandel, 23. Juli 2025, Rn. 94, 224 und 427.

¹² IGH, Gutachten zu den Pflichten von Staaten im Hinblick auf den Klimawandel, 23. Juli 2025, Rn. 429.

¹³ IGH, Gutachten zu den Pflichten von Staaten im Hinblick auf den Klimawandel, 23. Juli 2025, Rn. 137-138, 246, 254, 268, 343, 347; ISGH, Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law – Advisory Opinion, 21. Mai 2024, Rn. 223 und 241, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

2. Empfehlungen

Empfehlung 1: Aufnahme von Garantien für ungebundene Finanzkredite in den Anwendungsbereich des Transformationsrahmenentwurfs

Der Transformationsrahmenentwurf schließt auch weiterhin Garantien für ungebundene Finanzkredite (UFK-Garantien) aus seinem Anwendungsbereich aus. Dies schafft eine relevante Regelungslücke. Da UFK-Garantien die politischen und wirtschaftlichen Risiken für Investoren reduzieren, können sie größere Investitionen im Energie- und Rohstoffsektor erleichtern und damit erhebliche Klima- und Umweltauswirkungen haben.

Ihr Ausschluss lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass UFK-Garantien nicht mit nationalen Exportverträgen verbunden sind und daher nicht direkt den finanziellen Bedingungen des OECD-Konsensus unterliegen.¹⁴ Aus Klimasicht ist allein die durch eine Garantie ermöglichte Tätigkeit relevant, nicht deren rechtliche oder finanzielle Struktur. UFK-Garantien sollten daher denselben Klimaschutzanforderungen unterliegen wie andere Formen internationaler öffentlicher Finanzierung, die vom Transformationsrahmenentwurf abgedeckt sind.

Empfehlung 2: Verpflichtende Vorab-1,5°C-Bewertung für Projekte im Bereich fossiler Brennstoffe

Unklar ist, wie auf Grundlage des vorgelegten Transformationsrahmenentwurfs sichergestellt würde, dass nur mit dem Temperaturziel des Pariser Abkommens vereinbare Projekte förderfähig sind. Da keine entsprechende Methodik veröffentlicht wurde, können zivilgesellschaftliche Organisationen weder die dem Transformationsrahmenentwurf zugrunde liegenden Annahmen, noch die Glaubwürdigkeit der behaupteten Ausrichtung beurteilen.

Dies ist besonders problematisch im Hinblick auf § 13 KSG, wonach Deutschland im Einklang mit den internationalen Klimaschutzverpflichtungen dazu verpflichtet ist, die Auswirkungen öffentlicher Entscheidungen auf die Einhaltung der 1,5°C-Grenze festzustellen, angemessen zu prüfen und von Maßnahmen abzusehen, die mit einem entsprechenden Emissionspfad unvereinbar sind. Um eine öffentliche Überprüfung der Einhaltung dieser Verpflichtungen zu ermöglichen, sollte daher die dem Transformationsrahmenentwurf zugrunde liegende Bewertungsmethodik veröffentlicht werden.

Ebenso muss jede öffentliche Unterstützung für Projekte im Bereich fossiler Brennstoffe einer verpflichtenden Vorab-Bewertung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einem 1,5°C-Pfad auf Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Evidenz unterzogen werden. Diese Bewertung sollte fallbezogen erfolgen, bevor eine Finanzierungsentscheidung getroffen wird. Die jeweiligen Finanzierungsentscheidungen sollten ebenfalls projektweise offengelegt werden, einschließlich der

¹⁴ OECD, [Arrangement on officially supported export credits](#), September 2024, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

zugrunde liegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und einer klaren Erläuterung, inwiefern die geförderte Maßnahme mit dem 1,5°C-Pfad vereinbar ist.

Transparenz und wissenschaftliche Bewertung sind Voraussetzungen für eine glaubwürdige Aussage, dass öffentliche Finanzierung unter dem Transformationsrahmenentwurf die Vorgaben des Pariser Abkommens einhält. Ohne eine transparente Methodik und eine einzelfallbezogene Bewertung auf Projektebene bleiben Behauptungen, dass staatliche Unterstützung für außenwirtschaftliche Projekte mit dem Pariser Abkommen vereinbar sei, unbelegt.

Empfehlung 3: Strenge Begrenzung der Förderung von Wasserstoff

Der Transformationsrahmenentwurf lässt eine Förderung für Wasserstoff zu weitreichend zu: Die Förderung in allen abgedeckten Sektoren wäre zugelassen, statt dass die Förderfähigkeit auf erneuerbaren (grünen) Wasserstoff beschränkt wäre. Im Energiesektor stützt sich der Transformationsrahmenentwurf zum Beispiel auf das risikoreiche Konzept der Wasserstoff-Readiness¹⁵ und erlaubt die Beimischung von Wasserstoff, ohne jedoch die Verwendung von erneuerbarem Wasserstoff vorzuschreiben. In der chemischen Industrie wird Förderung für die Wasserstoffproduktion erlaubt, wobei lediglich die Einschränkung gilt, dass keine Kohle als Ausgangsmaterial verwendet werden darf. Dieser Ansatz birgt das Risiko, dass Wasserstoff in Zukunft in erster Linie auf fossilem Weg produziert wird, was wiederum die Einhaltung von Deutschlands Klimaschutzverpflichtungen gefährden würde.

Diese Risiken sind besonders gravierend, weil der Transformationsrahmenentwurf weder die Förderung von blauem noch von grauem Wasserstoff ausschließt. Eine Studie (peer-reviewed) aus dem Jahr 2021 ergab,¹⁶ dass die Treibhausgasemissionen von blauem Wasserstoff – unter Berücksichtigung von Methanleckagen und unvollständiger Kohlenstoffabscheidung – bis zu 20 % höher sein können als diejenigen bei der direkten Verbrennung von fossilem Gas zur Wärmeerzeugung. Die entlang der gesamten Lieferkette von Gas entstehenden Methanemissionen¹⁷ lassen sich durch CCUS¹⁸ gerade nicht begrenzen und können deswegen die für blauen Wasserstoff behaupteten Klimavorteile erheblich untergraben.

Die Förderung von Wasserstoff sollte sich daher auf erneuerbaren Wasserstoff beschränken. Außerdem sollte sie auf schwer zu dekarbonisierende Sektoren beschränkt werden, in denen eine direkte Elektrifizierung nicht möglich ist. Die Produktion, der Transport und die Speicherung von Wasserstoff erfordern erhebliche Energiemengen, was ihn zu einem äußerst ineffizienten Energieträger macht.¹⁹ In den meisten Fällen ist eine direkte Elektrifizierung effizienter und kostengünstiger als Strom in

¹⁵ Siehe unten, Empfehlung 4.

¹⁶ Howarth & Jacobsen, How green is blue hydrogen?, Energy Science & Engineering, Volume 9, Issue 10, Seiten 1676-1687, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

¹⁷ Alvarez et al., Assessment of methane emissions from the U.S. oil and gas supply chain, Science, Volume 361, Issue 6398, S. 186-188, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

¹⁸ Energy Mix, Carbon Capture Technologies 'Extraordinarily Expensive', Show Limited Potential, IPCC Analysis Concludes, 24. Juli 2022, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

¹⁹ Cebon, Hydrogen or Electron Economy?, 31. Dezember 2020, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

Wasserstoff umzuwandeln und anschließend Wasserstoff als Energieträger zu verwenden.²⁰ Die Produktion von grünem Wasserstoff allein bringt 30-35 % Energieverluste mit sich,²¹ wobei zusätzlich Verluste während des Transports, der Speicherung und im Rahmen der Endnutzung entstehen.

Der Stromerzeugungssektor sollte nicht in die Kategorie der schwer zu dekarbonisierenden Sektoren fallen, da es ausgereifte erneuerbare Alternativen und effiziente Wege zur Dekarbonisierung gibt. Dementsprechend sollte Wasserstoff auch nicht als Brennstoff für die Stromerzeugung gefördert werden. Sollte der Transformationsrahmenentwurf dennoch eine solche Nutzung zulassen, dann sollte er einen Wasserstoffbetrieb zu 100% vorschreiben, anstatt der vorgeschlagenen 50%-Schwelle, welche die weitere Nutzung von fossilem Gas durch Beimischung erleichtert. Dies stellt eine ineffiziente Nutzung einer knappen Ressource dar. Selbst in schwer zu dekarbonisierende Sektoren sollte der Bedarf an Wasserstoff im Einklang mit den Prinzipien von Suffizienz minimiert werden, um die Auswirkungen der Nutzung von Wasserstoff über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu reduzieren und sicherzustellen, dass begrenzt verfügbarer Wasserstoff dort Verwendung findet, wo er wirklich benötigt wird.

Empfehlung 4: Keine Förderung für fossiles Gas in der Stromerzeugung

Der Transformationsrahmenentwurf sollte Förderungen für die Nutzung von fossilem Gas für die Stromerzeugung vollständig ausschließen. Glaubwürdige Wege zur Einhaltung des 1,5°C-Ziels lassen keinen Raum für neue fossile Infrastrukturen, einschließlich weiterer Gaskraftwerke. Es gibt daher keine Grundlage dafür, solche Projekte weiterhin mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen.

Der Transformationsrahmenentwurf erweitert jedoch die Bedingungen, unter denen Gaskraftwerke weiterhin unterstützt werden können, erheblich. So ist beispielsweise eine Unterstützung auf Grundlage einer der folgenden alternativen Bedingungen zulässig: (i) eine vertragliche Verpflichtung, die Anlage künftig auf Wasserstoff umzustellen, oder (ii) der Einsatz von CCUS oder (iii) die Berufung auf die NDCs (Nationally Determined Contributions), um die fortgesetzte Nutzung fossiler Brennstoffe zu rechtfertigen.

Jede dieser Bedingungen birgt das Risiko, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verlängern und die Einhaltung von Deutschlands Verpflichtungen im Rahmen der CETP zu erschweren. Zudem bietet keine dieser Bedingungen eine glaubwürdige Grundlage für die Annahme, dass die unterstützten Projekte mit einem 1,5°C-Pfad kompatibel sind, und zwar aus den folgenden Gründen:

1. Verpflichtungen einer zukünftigen Umstellung garantieren keine Dekarbonisierung

Sich auf die Verpflichtung von Exporteuren oder Käufern hinsichtlich einer zukünftigen Umstellung auf Wasserstoff oder CCUS zu verlassen bringt zwangsläufig Unsicherheiten mit sich – sowohl wegen der Knappheit von Wasserstoff als auch wegen seiner Kosten und der Tatsache, dass Wasserstoff zunächst in schwer zu dekarbonisierenden Sektoren eingesetzt werden wird. Die im Transformationsrahmenentwurf vorgeschlagenen Fristen reichen für Industrieländer bis 2035 und für

²⁰ Environmental Defense Fund, [Rule #1 of deploying hydrogen: Electrify first](#), 30. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

²¹ International Renewable Energy Agency, [Green Hydrogen: A Guide to Policy Making](#), 2020, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

sogenannte Entwicklungs- und Schwellenländer bis 2040 – und damit weit über den Zeitraum hinaus, in dem drastische Emissionsreduktionen erforderlich sind.

Die jetzige Fassung des Transformationsrahmenentwurfs bietet darüber hinaus keine glaubwürdige Garantie dafür, dass solche Umstellungen in der Praxis auch tatsächlich stattfinden werden. Es bleibt ebenfalls unklar, welche Konsequenzen eine unterlassene Umstellung hätte, wer dafür die Verantwortung trägt und wie mit den daraus resultierenden Auswirkungen auf das Klima umgegangen würde. Öffentliche Unterstützung lässt sich jedenfalls nicht mit spekulativen Annahmen über den künftigen Einsatz von Technologien rechtfertigen.

Sich auf die NDCs der Zielländer zu stützen, um Gaskraftwerke in sogenannten Entwicklungsländern zu rechtfertigen, ist ebenso unzureichend, um die Vereinbarkeit mit dem 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens sicherzustellen. Die verschiedenen NDCs unterscheiden sich erheblich in ihrem Ambitionsniveau und spiegeln nicht unbedingt einen auf das 1,5°C-Ziel ausgerichteten Kurs wider. Zudem würde die Berufung auf NDCs es Deutschland ermöglichen, eine eigene Bewertung der Vereinbarkeit seiner Außenwirtschaftsförderung mit dem 1,5°C-Ziel zu unterlassen – was angesichts der bestehenden Lücke im internationalen Rechtsrahmen hinsichtlich der Anrechnung grenzüberschreitender Emissionen besonders problematisch ist. Der relevante Maßstab muss immer sein, ob ein Projekt mit glaubwürdigen Netto-Null- und 1,5°C-Szenarien vereinbar ist, und nicht bloß, ob es den jeweiligen nationalen Plänen entspricht.

Sollte der Transformationsrahmenentwurf die Zulässigkeit der Unterstützung von Stromerzeugung aus Gas dennoch beibehalten, dann würde ein methodisch konsistenter Ansatz eine Übereinstimmung mit den Netto-Null-Zielen erfordern. Da der Stromsektor zu den Sektoren gehört, die sich am einfachsten dekarbonisieren lassen, wäre jedenfalls ein früheres Zieldatum als 2035 oder 2050 angemessen.

2. Anlagen bleiben trotz Wasserstoff-Readiness und CCUS-Nachrüstung fossile Projekte

Im Transformationsrahmenentwurf sind die Konzepte der Wasserstoff-Readiness und der CCUS-Nachrüstung zentral. Keines von beiden garantiert jedoch eine zukünftige Dekarbonisierung.

Nach jetzigem Stand ist ungewiss, ob CCUS in der Zukunft sinnvoll kommerziell genutzt werden kann.²² Die Technologie hat sich in dem Umfang, der für eine erhebliche Emissionsreduktion im gesamten Stromsektor erforderlich wäre, noch nicht bewährt. Mittels CCUS wird darüber hinaus nur ein Teil der entstehenden Emissionen erfasst; Methanleckagen entlang der Lieferkette bleiben unberücksichtigt.²³ CCUS kann daher nicht als Rechtfertigung für fortgesetzte Investitionen in fossile Infrastruktur verwendet werden.

Das gleiche Problem stellt sich in Bezug auf Wasserstoff, wie bereits oben in Empfehlung 3 dargestellt.²⁴ Auf die zukünftige Verfügbarkeit von Wasserstoff zu setzen, birgt insbesondere die Gefahr, dass die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verlängert wird – vor allem wenn Wasserstoff aus fossilem Gas

²² Energy Mix, Carbon Capture Technologies 'Extraordinarily Expensive', Show Limited Potential, IPCC Analysis Concludes, 24. Juli 2022, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

²³ Alvarez et al., Assessment of methane emissions from the U.S. oil and gas supply chain, Science, Volume 361, Issue 6398, S. 186-188, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

²⁴ Für eine ausführliche Analyse der Auswirkungen des Wasserstoff-Readiness-Konzepts siehe ClientEarth, Hydrogen readiness: a Trojan horse for fossil fuel lock-in, April 2025, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

gewonnen wird (blauer oder grauer Wasserstoff). Die voraussichtlich begrenzt verfügbaren Mengen an erneuerbarem (grünem) Wasserstoff sollten stattdessen vorrangig für Sektoren genutzt werden, in denen eine direkte Elektrifizierung nicht möglich ist.

Grundsätzlich enthält der Transformationsrahmenentwurf in Bezug auf geförderte Anlagen keine durchsetzbaren Verpflichtungen zur Abkehr von fossilem Gas. Eine Umstellung auf 50 % Wasserstoff würde es Betreibern immer noch ermöglichen, Anlagen zu 50 % mit fossilem Gas zu betreiben und sollte daher für sich genommen nicht als förderfähig angesehen werden. Zudem begründen erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Verfügbarkeit, der Kosten und der Umsetzung von Wasserstoff-Nachrüstungen das Risiko, dass die Nutzung von fossilem Gas zementiert wird oder übermäßig hohe Betriebskosten entstehen. Ein Kraftwerk, das technisch zur Umstellung auf Wasserstoff in der Lage ist, bleibt immer noch eine fossile Anlage, solange diese Umstellung nicht erfolgt ist.

3. *Das Konzept der Wasserstoff-Readiness ist unzureichend*

Die vorgeschlagenen technischen Anforderungen reichen für eine echte, glaubwürdige Ausrichtung auf das 1,5°C-Ziel nicht aus.

Erstens verlangt der Transformationsrahmenentwurf eine Umstellung auf lediglich 50 % Wasserstoff. Damit hätten Anlagen weiterhin die Möglichkeit, mindestens 50 % fossiles Gas beizumischen, was nicht vereinbar mit langfristiger Klimaneutralität ist.

Zweitens stützt sich der Transformationsrahmenentwurf bezüglich der Nachrüstkosten auf Annahmen, die offenbar auf Vorschlägen auf der Industrie und nicht auf unabhängigen Berechnungen beruhen. Die Wasserstoff-Readiness eines Kraftwerks ergibt sich danach bereits daraus, dass das Kraftwerk mit einem Kapitaleinsatz von höchstens 10 % (GuD), 20 % (Gasturbine) bzw. 30 % (Gasmotor) der Kosten eines Neubaus auf den Betrieb mit mind. 50 % Wasserstoff umgerüstet werden kann.²⁵ Aus dem Euler-Hermes-Webinar zur Konsultation der Sektorleitlinien²⁶ hat sich ergeben, dass diese Schwellenwerte auf Vorschlägen der Europäischen Vereinigung der Gas- und Dampfturbinenhersteller (EU Turbines) basieren. Es ist unangemessen, Branchenvorschläge dieser Art direkt zu übernehmen, ohne dass eine unabhängige Bewertung vorliegt, die erklärt, warum Anlagen immer noch die Voraussetzungen von „Wasserstoff-Readiness“ erfüllen, wenn die Nachrüstkosten bis zu 30 % der Investitionskosten einer neuen Anlage betragen – insbesondere, wenn die Nachrüstung nur einen Betrieb mit Wasserstoff zu 50 % ermöglicht.

Schließlich verzichtet der Transformationsrahmenentwurf damit auf die strengere Anforderung, die in den aktuellen Sektorleitlinien verankert ist, wonach Kraftwerke bis 2030 zu 100 % mit Wasserstoff betrieben werden können müssen. Unbeschadet unserer Empfehlung, die Förderung von Wasserstoff streng zu begrenzen und ungeachtet der Unsicherheiten rund um den Einsatz von Wasserstoff sollte der Transformationsrahmenentwurf zumindest dieses Kriterium beibehalten, um die Widersprüche mit dem 1,5°C-Ziel jedenfalls zu verringern.

²⁵ Vgl. Transformationsrahmen, S. 2.

²⁶ Informations-Webinar zur Konsultation der Sektorleitlinien für die Exportkredit- und Investitionsgarantien des Bundes am 18. September 2026, 11:00 Uhr.

4. Keine Verbindung von Optimierungsmaßnahmen mit Schutzmaßnahmen gegen einen fossilen „lock-in“

Der Transformationsrahmenentwurf sieht weiterhin eine Unterstützung von technischen Optimierungsmaßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Bestandsanlagen vor. Solche Maßnahmen sollten nicht unterstützt werden, da Effizienzsteigerungen die Betriebsdauer von fossilen Anlagen verlängern und deren Wirtschaftlichkeit verbessern können, was das Risiko eines fossilen „lock-in“ erhöht.

Sollten technische Optimierungsmaßnahmen entgegen dieser Empfehlung weiterhin unterstützt werden, dann sollte der Transformationsrahmenentwurf zumindest klare Maßnahmen enthalten, um einen fossilen „lock-in“ zu verhindern. Die Paris-kompatiblen Sektorleitlinien der KfW²⁷ bieten in dieser Hinsicht eine klarere Absicherung, indem sie Optimierungsmaßnahmen verbieten, welche die Lebensdauer einer Anlage verlängern. Diese Leitlinien stellen zudem klar, dass bereits dann von einer Verlängerung der Lebensdauer einer Anlage auszugehen ist, wenn zentrale Prozesskomponenten ausgetauscht werden, was bei einem Gaskraftwerk die Gas- oder Dampfturbinen, Gasmotoren, Kessel und Generatoren umfasst.

Empfehlung 5: Verschärfung der Anforderungen für CCUS-Nachrüstungen

CCUS beseitigt Emissionen nicht, da entlang der gesamten Wertschöpfungskette weiterhin erhebliche Emissionen entstehen. Zudem führen die im Transformationsrahmenentwurf angewandten Abscheidungsraten zu einem direkten Widerspruch mit den Paris-kompatiblen Sektorleitlinien der KfW, die von den Betreibern verlangen, einen CCUS-Umsetzungsplan nachzuweisen, mit dem mehr als 90 % der Emissionen – statt 85 % – abgeschieden werden können. Schließlich werden die Anforderungen für den Nachweis der dauerhaften Speicherung des abgeschiedenen CO₂ im Transformationsrahmenentwurf nicht konkretisiert, was Unsicherheiten hinsichtlich der ökologischen Integrität der geförderten Projekte schafft. Deshalb sollten – ungeachtet unserer grundsätzlichen Ablehnung der Unterstützung für CCUS außerhalb von schwer zu dekarbonisierenden Sektoren – die Anforderungen für CCUS-Nachrüstungen zumindest deutlich verschärft werden.

3. Fazit

Wir begrüßen Deutschlands Ziel, seine Exportkredit- und Investitionsgarantien am 1,5°C-Ziel auszurichten. Der Transformationsrahmenentwurf wird diesem Ziel jedoch nicht auf glaubwürdige Weise gerecht. Indem umfassende Ausnahmen für fossile Gasprojekte vorgesehen werden, die Unterstützung fossiler Wasserstoffwertschöpfungsketten ermöglicht und eine Kompatibilität mit dem 1,5°C-Ziel anhand von transparenten und robusten Bewertungskriterien nicht nachgewiesen wird, riskiert der

²⁷ KfW, Paris-kompatible Sektorleitlinien des KfW-Konzerns, September 2026, S. 7, zuletzt abgerufen am 8. Oktober 2026.

Transformationsrahmenentwurf, Deutschlands Klimaschutzverpflichtungen zu untergraben. Er schafft damit wirtschaftliche und rechtliche Risiken. ClientEarth fordert die Bundesregierung daher auf, den Transformationsrahmenentwurf im Einklang mit den in dieser Stellungnahme dargelegten Empfehlungen nachzubessern.

ClientEarth e.V.

Dr. Christiane Gerstetter

1. Vorsitzende

Cgerstetter@clientearth.org

www.clientearth.org

Kontakt:

Lorenzo Fiorilli

Lawyer

Lfiorilli@clientearth.org

Dr. Franziska Niehaus

Juristin

Fniehaus@clientearth.org