



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

[NECP@bmwk.de](mailto:NECP@bmwk.de)

[buergerbuero@bmwk.de](mailto:buergerbuero@bmwk.de)

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE  
BERLIN

Hackescher Markt 4  
Eingang: Neue Promenade 3  
10178 Berlin

---

Julian Schwartzkopff  
Tel. +49 (0) 30 2400867-0  
Fax +49 (0) 30 2400867-19  
[schwartzkopff@duh.de](mailto:schwartzkopff@duh.de)  
[www.duh.de](http://www.duh.de)

---

15. März 2024

## Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe zur Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes (Entwurf vom 13.11.2023)

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Aktualisierung des deutschen integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes beziehen wir wie folgt Stellung:

A.	Mangelhaftes Beteiligungsverfahren und fehlende SUP .....	2
B.	Unzureichendes Ambitionsniveaus der Ziele, Vorgaben und Beiträge .....	3
C.	Missachtung des Verschlechterungsverbot in Art. 14 Abs. 3 Governance-Verordnung ....	3
D.	Fehlende Eignung der im NECP aufgeführten Maßnahmen und Strategien zur Zielerreichung; unzureichende Projektionen .....	3
I.	Fehlende Prognosen, Unbestimmtheit der Maßnahmen.....	4
II.	Keine Erreichung der Ziele und Vorgaben in den einzelnen Sektoren.....	4
1.	Landwirtschaft .....	5
2.	Verkehr und Gebäude.....	6
a.	Bewertung der Einzelmaßnahmen im Verkehrssektor .....	7
b.	Bewertung der Einzelmaßnahmen im Gebäudesektor .....	8
3.	Energie.....	9
III.	Keine Erreichung der Ziele und Vorgaben der LULUCF-Verordnung und § 3a KSG .....	9
IV.	Keine konsequente Ausrichtung auf Klimaneutralität und Paris-Abkommen .....	12
V.	Unbestimmte Vorgaben zum Subventionsabbau .....	12
VI.	Unzureichende Vorgaben zur Finanzierung.....	12
E.	Berichterstattung zu Methanemissionen .....	13
F.	Berücksichtigung der Empfehlungen der EU-Kommission .....	14

## A. Mangelhaftes Beteiligungsverfahren und fehlende SUP

Nach Artikel 10 der EU Governance-Verordnung<sup>1</sup> ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, die Öffentlichkeit sowohl bei der Erstellung des Entwurfs des integrierten nationalen Energie- und Klimaplanes (im Folgenden: NECP) als auch bei der Ausarbeitung des endgültigen Plans „frühzeitig“ und „wirksam“ zu beteiligen.

Eine frühzeitige Beteiligung setzt voraus, dass eine Beteiligung in einem Verfahrensstadium erfolgt, in dem alle Einwendungen ergebnisoffen in die Abwägungsprozesse mit einfließen können, ohne dass Teile inhaltlich bereits vorbestimmt und Alternativen nicht mehr verhandelbar sind (Lammers/Römling, ZUR 2019, 332, 336).

Eine wirksame Beteiligung erfordert, dass jede Einwendung im planerischen Abwägungsprozess die Möglichkeit haben muss, inhaltlich berücksichtigt zu werden (Lammers/Römling, ZUR 2019, 332, 336).

Ein Bericht über die durchgeführte Konsultation ist der Übermittlung sowohl des Entwurfs als auch des finalen Plans anzuhängen.

Nach Artikel 14 (6) gelten diese Pflichten nicht nur bei der erstmaligen Erstellung des NECP, sondern auch bei jeder Aktualisierung.

Diesen Anforderungen wird die durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gerecht. Vorliegend wurde keine frühzeitige und wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

Umgesetzt hat das BMWK die Konsultationspflicht durch einen Link im Fließtext einer Website, die auf eine Konsultationswebsite verweist, auf der anhand von Smileys die 5 Dimensionen des NECP bewertet werden können. Zudem ist ein Antwortfenster von 400 Zeichen (!) für jede Dimension vorgesehen, insgesamt also 2000 Zeichen oder weniger als eine gängige Din-A4-Seite Text. Eine Funktion zum Hochladen begleitender Dokumente gibt es nicht, obwohl dies bei Online-Konsultationen absolut üblich ist.

Die DUH kritisiert aufs Schärfste, dass mit einem so schmalspurigen Verfahren keine wirksame Konsultation der Öffentlichkeit im Sinne der Governance-Verordnung geleistet werden kann. Das wird der Bedeutung des NECP-Prozesses als zentralem Steuerungsinstrument zur Erreichung der EU-Energie- und Klimaziele nicht gerecht.

Zudem bemängelt die DUH, dass eben keine Konsultation vor Erstellung des NECP-Entwurfs durchgeführt wurde, und so auch die Pflicht verletzt wurde, im aktualisierten NECP-Entwurf vom 13.11.2023 der Kommission über den erfolgten Konsultationsprozess Bericht zu erstatten. Die fehlenden Beteiligungsmöglichkeiten hat auch die Europäische Kommission in ihrer Bewertung des deutschen NECP-Entwurfs bereits angemahnt.<sup>2</sup>

Es fehlt zudem an der Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) und einer dem SUP-Standard genügenden Öffentlichkeitsbeteiligung. Die NECP haben voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen und entfalten nach der in der Governance-Verordnung vorgesehenen Konzeption eine rahmensetzende Wirkung. Es hätte daher der Durchführung einer SUP nach den Maßgaben der Richtlinie 2001/42/EG bedurft.

Aufgrund der mangelhaften Beteiligungsmöglichkeit haben wir uns zur Einreichung dieser separaten Stellungnahme entschieden. Wir fordern aber nachdrücklich, für die Erstellung des finalen NECPs eine wirksame Konsultation noch nachzuholen. Diese muss aus Sicht der DUH mindestens ein Verbändegespräch zu

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz

<sup>2</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/8bc322cc-f9b3-466d-99f7-ef201a8a3d1c\\_en?filename=SWD\\_Assessment\\_draft\\_updated\\_NECP\\_Germany\\_2023.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/8bc322cc-f9b3-466d-99f7-ef201a8a3d1c_en?filename=SWD_Assessment_draft_updated_NECP_Germany_2023.pdf)

jeder der 5 NECP-Dimensionen, sowie die Möglichkeit einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme bieten.

Auch inhaltlich entspricht der vorgelegte Entwurf für ein aktualisiertes NECP nicht den Anforderungen der Governance-Verordnung, wie im Folgenden erörtert wird.

## **B. Unzureichendes Ambitionsniveaus der Ziele, Vorgaben und Beiträge**

Der NECP soll in der Dimension „Dekarbonisierung“ die in Art. 4 a 1. genannten Vorgaben (nationale Zielvorgaben der Lastenteilungs- und LULUCF-Verordnungen) und „etwaige weitere nationale Ziele und Vorgaben, die mit dem Übereinkommen von Paris und den derzeitigen langfristigen Strategien übereinstimmen“ enthalten, vgl. Art. 4 a. Abs. 1, Anhang I Teil 1 A 2.1.1. Governance-Verordnung.

Bei der Aktualisierung sind die Pflichten, die sich aus dem Pariser Klimaabkommen ergeben, zu berücksichtigen, siehe Art. 14 Abs. 5 Governance-Verordnung.

Die DUH kritisiert, dass die von Deutschland festgelegten Ziele mit den Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen nicht kompatibel sind. Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen festgestellt hat, wären deutlich höhere Anstrengungen nötig, um die Emissionen Deutschlands auf ein Budget zu beschränken, dass mit der Einhaltung des Pariser Klimaziels vereinbar wäre.<sup>3</sup>

## **C. Missachtung des Verschlechterungsverbotes in Art. 14 Abs. 3 Governance-Verordnung**

Bei der Aktualisierung des NECP ist das nationale Ziel, die nationale Vorgabe und der nationale Beitrag zu quantifizierten Angaben zu ändern, „um einem höheren Ambitionsniveau als im zuletzt übermittelten integrierten nationalen Energie- und Klimaplan Ausdruck zu verleihen“, Art. 14 Abs. 3 Governance-Verordnung.

In den Sektoren der Lastenteilungsverordnung, insbesondere im Verkehrs- und Gebäudesektor, wird aber gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen. Die erwartete Treibhausgasreduktion von 34,6% aus dem aktualisierten NECP-Entwurf stellt sogar einen leichten Rückschritt gegenüber dem finalen NECP von 2019 der, der auf eine Reduktion von 35% in den Lastenteilungssektoren im Szenario mit zusätzlichen Maßnahmen abzielte.

## **D. Fehlende Eignung der im NECP aufgeführten Maßnahmen und Strategien zur Zielerreichung; unzureichende Projektionen**

Die NECPs sollen eine zentrale Rolle bei der Einhaltung der Klimaschutzziele der EU spielen, vgl. Erwägungsgrund 23 Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung), Art. 1 Abs. 1 a) Governance-Verordnung.

Die NECP sollen die erforderlichen Maßnahmen aufführen, um die in Art. 4 Governance-Verordnung aufgeführten Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen, Art. 3 Abs 2 c Governance-Verordnung.

Dies erfordert u.a. Politiken und Maßnahmen zur Erfüllung der in der Lastenteilungsverordnung und in der Verordnung (EU) 2018/841 (LULUCF-Verordnung) festgelegten Ziele, sowie mit Blick auf das Unionsziel der Klimaneutralität gemäß Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/1119, vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil 1 A 3.1.1. i. Governance-Verordnung.

Weiter muss der NECP Politiken und Maßnahmen zur Erfüllung etwaiger anderer nationaler Vorgaben enthalten, sowie Politiken und Maßnahmen im Hinblick auf die emissionsarme Mobilität und „geplante

---

<sup>3</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (2022) Wie viel CO<sub>2</sub> darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO<sub>2</sub>-Budget

nationale Politiken, Zeitpläne und Maßnahmen für die schrittweise Einstellung der Subventionierung von Energie, insbesondere fossiler Brennstoffe, vgl. Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil 1 A 3.1.3. Governance-Verordnung.

Die NECP müssen hierbei nachvollziehbare Projektionen enthalten, ob mit den derzeitigen und mit weiteren geplanten Strategien und Maßnahmen die verschiedenen Klimaschutzziele in Kohärenz mit dem Ziel der Klimaneutralität, dem Übereinkommen von Paris und den nach Art. 15 festgelegten langfristigen Strategien erreicht werden können, vgl. Art. 3 Abs. 2 e, f, Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil 1 B. 4.2.1., B. 5.1.i., Art. 8 Abs. 2 a Governance-Verordnung.

Diesen Anforderungen wird der Planentwurf nicht gerecht, was die DUH aufs Schärfste kritisiert.

Im Einzelnen:

#### I. Fehlende Prognosen, Unbestimmtheit der Maßnahmen

Der vorgestellte aktualisierte NECP leidet bereits unter dem grundlegenden Mangel, dass er keine quantifizierten und nachvollziehbaren Prognosen enthält, die eine Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen erlauben würden.

Der Plan enthält lediglich ein Basisszenario (WEM), das keine Politiken und Maßnahmen enthält, die nach dem 31. August 2022 angenommen oder in Kraft getreten sind. Auf der Grundlage des WEM-Szenarios werden die im Plan vorgeschlagenen Politiken und Maßnahmen Deutschland nicht in die Lage versetzen, die in den EU- und nationalen Rechtsvorschriften sowie in internationalen Verpflichtungen festgelegten Ziele zu erreichen.

WAM-Projektionen bzw. eine Folgenabschätzung für die geplanten Politiken und Maßnahmen enthält der Planentwurf nicht. Die DUH kritisiert, dass ohne Vorlage zusätzlicher Maßnahmen die gesetzten Klimaziele gar nicht erreicht werden können, weil Deutschland aktuell weder insgesamt, noch bei den mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) festgelegten Sektorzielen auf Zielpfad ist.

Die DUH kritisiert in diesem Kontext auch, dass es die Bundesregierung, insbesondere das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, es wiederholt versäumt haben, ihrer Pflicht aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz nachzukommen, bei Verstößen gegen die Einhaltung der Sektorziele adäquate Sofortprogramme vorzulegen. Dieses Versäumnis hat auch der Expertenrat für Klimafragen wiederholt kritisiert.<sup>4</sup>

Hinzu kommt, dass die Politikkonzepte und Maßnahmen hinsichtlich ihres Umfangs, ihres Zeitplans und ihrer voraussichtlichen Auswirkungen derart unbestimmt sind, dass eine Abschätzung ihrer Wirkung nicht möglich ist.

Der Plan erfüllt somit nicht die formalen Anforderungen der Governance-Verordnung an die Darlegung des Beitrags der Maßnahmen zur Zielerreichung.

Noch weniger kann davon ausgegangen werden, dass die im Planentwurf enthaltenen Maßnahmen ausreichen, um die verschiedenen Klimaschutzziele, Beiträge und Vorgaben zu erfüllen.

#### II. Keine Erreichung der Ziele und Vorgaben in den einzelnen Sektoren

Die im Entwurf des aktualisierten NECP angegebenen Politiken und Maßnahmen reichen offensichtlich nicht aus, um die Ziele der Lastenteilungsverordnung zu erreichen.

---

<sup>4</sup> Siehe z.B. Expertenrat für Klimafragen (2023), Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023 und Expertenrat für Klimafragen (2023) Prüfbericht 2023 für die Sektoren Gebäude und Verkehr

Der Entwurf des aktualisierten NECP kommt selbst zu dem Schluss, dass deutsche Emissionsminderungsziel für 2030 auf -50% bis 2030 gegenüber 2005 auf der Grundlage der bestehenden Maßnahmen nicht erreicht werden (Verfehlung um 15,4 %).<sup>5</sup> Auch für das im KSG gesetzte Ziel, die Treibhausgasemissionen Deutschland bis 2030 um 65% zu reduzieren, identifiziert der Expertenrat für Klimafragen eine „substanzielle Zielerreichungslücke von deutlich mehr als 200 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. kumuliert bis 2030.“<sup>6</sup>

Aufgrund der unzureichenden Fortschritte bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 4 Lastenteilungsverordnung, welche durch die Stellungnahme der EU-Kommission vom Dezember 2023 konstatiert werden, sind die Mitgliedstaaten nach Art. 8 Lastenteilungsverordnung dazu verpflichtet, zusätzliche Maßnahmen in den NECP aufzunehmen.

Die DUH fordert die Bundesregierung nachdrücklich dazu auf, den Verpflichtungen, die sich aus der Governance-Verordnung, der Lastenteilungs-Verordnung und dem KSG ergeben Folge zu leisten und zusätzliche ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen festzulegen. Dies fordert auch die Europäische Kommission in ihrer Bewertung des vorliegenden NECP-Entwurfs.<sup>7</sup>

Solche Maßnahmen fehlen im NECP-Entwurf jedoch vollständig. Der Plan enthält kein WAM-Szenario.

Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Richtigkeit der aufgeführten Projektionen, u.a. weil die Emissionen von Methan u.a. aus dem Energiesektor deutlich unterschätzt und die Wirksamkeit der angegebenen Maßnahmen überschätzt werden (siehe Ausführungen zum Energiesektor weiter unten). Wesentliche Kritikpunkte sind auch die fehlende Berücksichtigung der Änderungen, die für die Finanzierung aus der KTF-Entscheidung des BVerfG folgen. Zudem sind zahlreiche Maßnahmen, die im NECP unter Verweis auf das Klimaschutzprogramm 2023 aufgeführt werden, bereits überholt (z.B. Scheitern der Novelle des Straßenverkehrsrechts).

Unter Berücksichtigung dieser Prognosemängel ist davon auszugehen, dass Deutschland noch weiter von einer Erreichung der gesetzten Klimaschutzziele entfernt ist als im NECP-Entwurf angegeben.

Auch unter Berücksichtigung der dort genannten Maßnahmen erscheint eine Zielerreichung aber ausgeschlossen, wie im Folgenden dargelegt wird.

Für die einzelnen Sektoren lassen sich u.a. folgende Mängel identifizieren:

### **1. Landwirtschaft**

Der Plan enthält kein gesondertes Ziel für landwirtschaftliche Emissionen. Er enthält zwar Hinweise auf Maßnahmen zur Verringerung der Emissionen aus der Landwirtschaft, aber aus den vorgelegten Informationen geht nicht hervor, wie diese Maßnahmen zur Verringerung beitragen werden.

Mangels Quantifizierung der Maßnahmenwirkung ist z.B. unklar, ob die Maßnahmen ausreichen, um beispielsweise die Stagnation der Methan- und N<sub>2</sub>O-Emissionen in der Landwirtschaft anzugehen, die zusammen 13 % des in der Verordnung (EU) 2018/842 festgelegten Wertes für 2021 ausmachten.<sup>8</sup>

Die im NECP-Entwurf für die Landwirtschaft aufgeführten Maßnahmen, welche gegenüber dem alten NECP keine Verschärfung erfahren haben, reichen offensichtlich nicht aus, die Ziellücke zu schließen.

Die aufgeführten Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten, aber sie sind in hohem Maße unbestimmt und leiden insbesondere bereits darunter, dass eine konkrete Umsetzung nicht in Aussicht gestellt wird. Das Erfordernis in Art. 2 Nr. 5 Governance-Verordnung, wonach

---

<sup>5</sup> SWD(2023) 928 final, S. 9,

<sup>6</sup> Siehe z.B. Expertenrat für Klimafragen (2023), Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, S. 39

<sup>7</sup> SWD(2023) 928 final, S. 9,

<sup>8</sup> SWD(2023) 928 final, S. 11.

„geplante Politiken und Maßnahmen“ eine „realistische Chance“ ihrer Verabschiedung und Durchführung aufweisen müssen, ist nicht erfüllt.

Dies betrifft etwa die Maßnahmen zur Verringerung der Ammoniak-, Lachgas- und Stickstoffemissionen, die Förderung emissionsarmer Güllelager und die Stärkung der Vergärung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft, verbunden mit der gasdichten Lagerung der Gärreste. Ebenso hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft keinerlei Gesetzesvorschläge zur Reduktion der Tierzahlen mit Bindung an die Fläche oder zum Umbau der Tierhaltung vorgelegt oder konkret in Aussicht gestellt. Im NECP ist lediglich vermerkt, dass daran „gearbeitet“ werde.

Speziell zur Reduktion der Methanemissionen der Landwirtschaft liefert der NECP keine konkreten Verbesserungsvorschläge. Unter diesem Aspekt wäre die Reduktion der Tierzahlen die wichtigste Maßnahme. Die DUH findet dies besonders unverständlich und unverantwortlich. Die Bundesregierung beansprucht für sich, offiziell unter dem Global Methane Pledge als „Champion“ geführt zu werden, aber unternimmt nichts, um die Methanemissionen im Landwirtschaftssektor, der den höchsten Methanausstoß aller Wirtschaftssektoren aufweist, zu reduzieren.

Hier ist dringend nachzuliefern. Wichtige Maßnahmen wären beispielsweise die Verabschiedung eines sektorübergreifenden und verbindlichen Methanminderungsziels um die Vorgaben des Global Methane Pledge (GMP) überhaupt in Ansätzen realisieren zu können. Des Weiteren muss die Reduktion der Tierzahlen dringend mit einem konkreten Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht werden, da technische Maßnahmen nicht ausreichen werden um die Methanemissionen der Landwirtschaft im Einklang mit dem GMP um 30% bis 2030 zu reduzieren. Ebenso braucht es unterstützende konsumabhängige Maßnahmen, die eine gesündere Ernährung mit weniger Konsum von Fleisch und Milchprodukten anreizen, die dafür aber qualitativ hochwertiger produziert werden.

## 2. Verkehr und Gebäude

Die DUH bemängelt, dass das Ambitionsniveau in den von der Lastenteilungsverordnung erfassten Sektoren bei Weitem nicht ausreicht, um einen gerechten Beitrag zur Erfüllung der Lastenteilungsverordnung zu erbringen. Die Maßnahmen in den Lastenteilungssektoren (primär Gebäude und Verkehr) belaufen sich bislang nur auf eine THG-Reduktion von 34,6% gegenüber 2005, verglichen mit einer Reduktion von 50%, die nötig wäre um den deutschen Beitrag zur Lastenteilungsverordnung zu erbringen.

Die DUH kritisiert diese beträchtliche Umsetzungslücke, denn wegen der langfristigen Umstellungsprozesse im Gebäude- und Verkehrssektor (Austausch von fossilen Heizungen, Anheben der energetischen Sanierungsrate, Wechsel von Verbrennerautos zu ÖPNV und Elektromobilität) müssen die Weichen hier jetzt schon gestellt werden, damit Deutschland überhaupt noch auf den Zielpfad bis 2030 kommen kann. Dieses eklatante Versäumnis hatte die Europäische Kommission bereits in der Bewertung des ersten NECP von 2019 kritisiert und zu Recht in der Bewertung des vorliegenden Entwurfs des aktualisierten NECP erneut angemerkt. Entgegen der Berichterstattungspflichten unter der EU-Governanceverordnung hat das BMWK Szenariorechnungen mit zusätzlichen Maßnahmen im Rahmen dieser NECP-Aktualisierung nicht einmal vorgelegt.

Nach Artikel 8-10 der Lastenteilungsverordnung, die im Gegensatz zu anderen EU-Zielsetzungen verpflichtende und nicht nur indikative Ziele beinhaltet, muss Deutschland aber einen Maßnahmenplan zur Schließung der Ziellücke vorlegen. Zur Vorlegung zusätzlicher Maßnahmen zur Erreichung des Lastenteilungsziels hat die Europäische Kommission die Bundesregierung im Rahmen ihrer Empfehlungen zum aktualisierten NECP-Entwurf auch bereits explizit aufgefordert.<sup>9</sup> Das Versäumnis, zusätzliche Maßnahmen vorzulegen, bewertet die DUH nicht nur als klimapolitisch verantwortungslos – es ist auch leichtsinnig, da die EU-Kommission gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten kann um die Bundesregierung zur Schließung der Ziellücke zu verpflichten.

---

<sup>9</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/f4607ccb-1a19-4428-8b2b-3eb02a35e747\\_en?filename=Recommendation\\_draft\\_updated\\_NECP\\_Germany\\_2023.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/f4607ccb-1a19-4428-8b2b-3eb02a35e747_en?filename=Recommendation_draft_updated_NECP_Germany_2023.pdf)

Auch die Pflicht zur Vorlage von wirksamen Sofortprogrammen für den Gebäude- und Verkehrssektor, die sich auch aus dem deutschen Klimaschutzgesetz ergibt, hat die Bundesregierung wiederholt verletzt. Der Expertenrat für Klimafragen weist eine Lücke zur Erreichung der Ziele aus dem Klimaschutzgesetz, die eng an der Lastenteilungsverordnung ausgerichtet sind, von 152 – 299 Mio Tonnen CO<sub>2</sub> aus.<sup>10</sup> Die im NECP aufgeführten Maßnahmen hingegen gehen nicht über die bereits Beschlossene hinaus.

#### a. Bewertung der Einzelmaßnahmen im Verkehrssektor

Aktuelle Modellierungen des EKM (Expertenbeirat für Klimaschutz in der Mobilität) weisen aus, dass mit den beschlossenen und eingeführten Instrumenten lediglich 10,5 Millionen vollelektrische Pkw in der Bestandsflotte erreicht werden. Der NECP führt keine darüberhinausgehenden Maßnahmen auf, die zu einer wesentlich höheren Elektrifizierung der Bestandsflotte führen würden, auch wenn er 15 Millionen BEV als Zielmarke ausgibt.

Bezüglich des Ausbaus der Tank- und Ladeinfrastruktur werden nur bereits beschlossene Instrumente präsentiert. Ein Plan, wie in der Zukunft der Ladesäulenausbau zusätzlich beschleunigt werden soll, ist aber nicht enthalten. Die Maßnahmen gehen im Wesentlichen nicht über die im Klimaschutzprogramm 2023 präsentierten und vom Expertenrat für Klimafragen und die zur Erreichung der ESR-Vorgaben als unzureichend bewerteten Maßnahmen hinaus.

Auch für die übrigen Maßnahmen gilt, dass keine wesentliche Zusätzlichkeit zu bereits bestehenden oder geplanten Instrumenten besteht, die bereits an anderen Stellen (z.B. Expertenrat für Klimafragen oder Expertenbeirat für Klimaschutz in der Mobilität) als nicht ausreichend bewertet wurden.

Viele der in der NECP genannten Instrumente zur Dekarbonisierung des Verkehrs sind für die Klimaziele irrelevante Minimal-Maßnahmen (z.B. Unterstützung bei der klimafreundlichen Umrüstung von Bodenstromanlagen an Flughäfen), ergänzt durch eine Vielzahl von kontraproduktiven Maßnahmen, die Scheinlösungen zur Dekarbonisierung propagieren, wie die Entwicklung strombasierter Kraftstoffe bzw. Biokraftstoffe. Die angekündigte Förderung für biogene und synthetische Kraftstoffe würden massive Fehlanreize setzen und sind abzulehnen.

Das gleiche gilt für die Zulassung von HVO100, die die Nachfrage nach nur äußerst begrenzt vorhandenen biogenen Rohstoffen wie Altspeiseöl und Tierresten (tierischen Fetten) anheizt, wodurch das Risiko für Betrug steigt und klima- und umweltschädliche Verlagerungseffekte ausgelöst werden. So zeigt z.B. eine Analyse der europäischen Umwelt-NGO Transport & Environment<sup>11</sup>: Werden Tierfette vom Kraftstoffmarkt gekapert, so dass in Kosmetika und Seifen verstärkt Palmöl eingesetzt werden muss, ist der Tierdiesel in der Gesamtbilanz sogar doppelt so klimaschädlich wie fossiler Diesel.

Andere Maßnahmen, auf die der NECP verweist, wie z.B. die Fortschreibung der EU-CO<sub>2</sub>-Emissionsnormen für neue Pkw und leichte Nutzfahrzeuge wurden und werden zentral von Deutschland hintertrieben, z.B. durch das in die EU-Verordnung für CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeug verhandelte E-Fuel-Schlupfloch, das den dringend nötigen Verbrennerausstieg unterminiert.

Was fehlt, sind darüber hinaus die im Koalitionsvertrag angekündigten und notwendigen fiskalischen Reformen, insbesondere für Dienstwagen, sowie der konkrete Abbau der über 30 Milliarden klimaschädlichen Subventionen im Verkehr, die die Transformation massiv behindern. Der aus Artikel 25 der Governance-Verordnung erwachsenden Pflicht, im NECP Ziele und einen Plan zum schrittweisen Abbau fossiler Subventionen vorzulegen, ist die Bundesregierung auch nicht nachgekommen.

---

<sup>10</sup> *Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023, Expertenrat für Klimafragen, S. 22*

<sup>11</sup> <https://www.transportenvironment.org/discover/pigs-do-fly-growing-use-of-animal-fats-in-cars-and-planes-increasingly-unsustainable/>

Eine reine zusätzliche Förderung für Elektrofahrzeuge, parallel zu einer weiterlaufenden Subventionierung fossiler Fahrzeuge würde ins Leere laufen. Darüber hinaus sind wichtige weitere Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Min- derung sowie zur nachhaltigen Verkehrsfinanzierung wie eine Pkw-Maut nicht enthalten. Die DUH kritisiert insbesondere, dass sich der Bundesverkehrsminister weiterhin der Einführung eines Tempolimits ver- schließt, denn allein mit einem Tempolimit könnten jährlich 11 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart und damit die Klimaschutzlücke erheblich verringert werden.

#### b. Bewertung der Einzelmaßnahmen im Gebäudesektor

Auch an den für den Gebäudesektor im NECP aufgeführten Maßnahmen übt die DUH grundsätzliche Kritik. Die Maßnahmen sind in Summe nicht annähernd geeignet, die Lücke zur Erreichung der Klimaziele zu errei- chen und setzen teils Fehlanreize. Zudem werden selbst die moderaten Beiträge der aufgeführten Maßnah- men zur Treibhausgasreduktion überschätzt.

Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) weist aus Sicht der DUH fundamentale Mängel auf. Dabei ist der Nachbesserungsbedarf groß: Im Sommer 2022 wurden die Förderraten für energetische Sanierungen und Effizienzmaßnahmen weitreichend abgesenkt und durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wur- den die Rücklagen des Klima- und Transformationsfonds für die kommenden Jahre aufgebraucht.

Die Bundesregierung fokussiert sich im Haushaltsjahr 2024 auf die deutlich ausgeweitete Unterstützung des Heizungstausches und die Einführung neuer Gebäudeförderprogramme insbesondere für den Eigentumser-werb und Wohnungsneubau. Trotz einer historisch niedrigen Sanierungsrate wurden keine zusätzlichen Gelder für die Sanierungsförderung eingeplant.

Durch die Förderung von Biomasseheizungen und der Umrüstung von Gasheizungen auf „wasserstofffähige“ Heizungen werden darüber hinaus Fehlanreize gesetzt. Hinzukommend wird die Förderung von Sanie- rungsmaßnahmen durch niedrige Fördersätze im Vergleich zur Heizungsförderung vernachlässigt. Die ange- nommenen Treibhausgas-Einspareffekte der Förderung müssen deshalb deutlich nach unten korrigiert wer- den. Insgesamt ist die Weiterfinanzierung der Gebäudefördermaßnahmen aufgrund der aktuellen Haus- haltssituation als äußerst unsicher zu betrachten. Der NECP enthält jedoch keine Weiterführenden Maß- nahmen, um dieses Problem mit Blick auf die Zielerreichung 2030 anzugehen.

Auch die Ausgestaltung der Gesetzesnovelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) weist große Lücken auf, die zu einer deutlich verminderten Einsparwirkung führen. So ist etwa der Einbau neuer Gasheizungen wei- terhin möglich und der Einbau von Biomasseheizungen nicht beschränkt. Durch die Verknüpfung mit der Wärmeplanung greift die Pflicht zur Nutzung von 65% erneuerbaren Energieträgern in den meisten Fällen erst ab Mitte 2028, wodurch sich die Klimawirkung der Gesetzesvorgabe weiter deutlich reduziert. Zu- sätzlich führen die gesetzlichen Bestimmungen sowie die Verunsicherung vieler Verbraucher dazu, dass seit letztem Jahr eine historische Rekordsumme von über 900.000 fossilen Heizungen mit entsprechender Wir- kung eingebaut werden. Das fossile Heizungsbudget bis 2030 ist damit fast vollständig aufgebraucht.

Auch die Anforderungen an die Gebäudehülle bei Neubauten wurden zuletzt 2009 angepasst. Der aktu- elle Hüllenstandard ist nicht klimazielfunktionstauglich und führt in Verbindung mit den niedrigschwelligen Vor- gaben für den Heizungseinbau in neu errichteten Gebäuden zu deutlich höheren Treibhausgasemissionen als im Projektionsbericht angenommen.

Zudem weist die DUH darauf hin, dass die im August 2022 eingeführte Verordnung zur Sicherung der Ener- gieversorgung über mittelfristig wirksame Maßnahmen am 30. September 2024 ausläuft. Aus der Verord- nung wurde lediglich die Prüfung und Optimierung, allerdings nicht der hydraulische Abgleich für beste- hende Heizungssysteme in das GEG ab 1. Januar 2024 überführt.



Da die Regelung zum hydraulischen Abgleich ab Oktober wegfällt und darüber hinaus in beiden Maßnahmen keine Vollzugskontrolle für die Heizungsoptimierung implementiert ist, fällt die tatsächliche Einsparwirkung dieser Maßnahme deutlich geringer aus.

Eine erneute Revision des GEG wurde von der Bundesregierung bereits ausgeschlossen, wäre aber dringend nötig, um die Emissionen des Gebäudesektor im Einklang mit den Anforderungen der Governance-Verordnung an den NECP und dem KSG zu senken.

Die DUH bemängelt außerdem unzureichende Dekarbonisierungsvorgaben für Wärmenetze im am 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Wärmeplanungsgesetz. Dekarbonisierungsvorgaben sind hier nur unzureichend und mit zahlreichen Ausnahmen verankert, die die Transformation zur Klimaneutralen Fernwärmeversorgung deutlich verzögern.

Um die Lücke zur Zielerreichung zu schließen, braucht es dringend zusätzliche Maßnahmen, wie zum Beispiel eine Sanierungsoffensive für alle öffentlichen Gebäude. Auch die EU-Gebäuderichtlinie muss so ambitioniert wie möglich und mit wirksamen Mindesteffizienzstandards umgesetzt werden. Ohne eine verschärfte nationale Umsetzung der Gebäuderichtlinie im Wohngebäudebestand reduziert sich die treibhausgasmindernde Wirkung dieser Maßnahme stark. Eine ambitionierte Ausgestaltung der Richtlinie würde insbesondere im Wohngebäudebereich positive Vorzieheffekte hervorrufen. Da die Effizienzvorgaben aber erst ab 2030 greifen sollen, fällt die Treibhausgaseinsparung nach den aktuellen Plänen der Bundesregierung entsprechend gering aus.

### 3. Energie

Für den Energiesektor ist grundlegend zu bemängeln, dass die für den Energiesektor angegebenen Methanemissionen vom Umweltbundesamt (UBA) im Rahmen der jährlichen Treibhausgasbilanzen massiv unterschätzt werden. Dies wird unten näher erörtert.

#### III. Keine Erreichung der Ziele und Vorgaben der LULUCF-Verordnung und § 3a KSG

Die im Entwurf des aktualisierten NECP angegebenen Politiken und Maßnahmen reichen auch nicht aus, um die Ziele der LULUCF-Verordnung und die Ziele des § 3a KSG zu erreichen.

Auch hier sind die Maßnahmen entgegen den Anforderungen der Governance-Verordnung zu unbestimmt, um die Feststellung zu ermöglichen, ob der Abbau von Treibhausgasen tatsächlich mit dem EU-Nettoabbauziel für 2030 von -310 MtCO<sub>2</sub>eq und mit dem länderspezifischen Abbauziel von -3751 ktCO<sub>2</sub>eq übereinstimmt, das in der Verordnung (EU) 2018/841 festgelegt ist.

Der Entwurf des aktualisierten NECP beschreibt nur kurz die Politiken und Maßnahmen zur Unterstützung des LULUCF-Sektors, einschließlich des Aktionsprogramms für natürliche Klimaschutzmaßnahmen. Es ist aber unklar, wie die beschriebenen Maßnahmen zur Erreichung des Ziels beitragen. Es fehlt an einer eindeutigen Festlegung und Quantifizierung der geplanten oder zusätzlichen Maßnahmen sowie einem klaren Umsetzungszeitplan.

Nach den national verfügbaren Prognosen (Projektionsbericht 2023) reichen die dort vorgesehenen Maßnahmen nicht aus, um die Zielvorgaben des § 3a KSG zu erfüllen. Noch weniger kann von einer Konformität mit den Anforderungen der LULUCF-Verordnung ausgegangen werden.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist die Lücke zur Zielerreichung dabei noch höher als im nationalen Projektionsbericht 2023 angegeben. Im Projektionsbericht selbst ist auf S. 24 von „vergleichsweise optimistischen Annahmen zur Entwicklung der Waldsenke und zur Reduktion der Emissionen aus organischen Böden durch Moorbodenschutz“ die Rede.

Im Projektionsbericht findet sich u.a. der Hinweis, dass seit der Inventar-Submission von 2023 im LULUCF Sektor die Methan-Emissionen aus künstlichen Gewässern berichtigt werden müssen. Diese betragen 2020 ca. 4,7 Mio. t CO<sub>2</sub>äq. Als Folge wird sich die Lücke „zu den in absoluten Zahlen festgelegten Zielen des KSG (...) auf Basis der neuen Emissionsdaten entsprechend vergrößern“ (Projektionsbericht 2023, S. 234 f).

In der Stellungnahme des Expertenrates wird konstatiert, dass die ermittelte Lücke noch nicht kürzlich erfolgte Anpassungen aus der Nationalen Inventarberichterstattung beinhaltet, die den LULUCF-Sektor für das Ausgangsjahr der Modellierung (2020) in der Nettobilanz statt als Senke bereits als Quelle (4,2 Mt CO<sub>2</sub>-Äquivalente) ausweisen. Dies liegt mitunter an der Anpassung von Emissionsfaktoren, einer zusätzlichen Quellgruppe (künstliche Gewässer) und aktualisierten Daten zum Holzeinschlag, die für das Jahr 2020 eine nachträgliche Korrektur von 14,9 Mt CO<sub>2</sub>-Äquivalenten nach oben bedingten (Global Warming Potentials nach AR4). Folglich sei eine deutlich ausgeprägtere Zielverfehlung zu erwarten (Fußn. 18 auf S. 19).

Der Projektionsbericht verwendet zudem keine klimasensitive Modellierung und modelliert damit keine Schadereignisse in den nächsten Jahren, was jedoch zur Abschätzung der CO<sub>2</sub>-Speicherkapazität der Wälder erforderlich wäre. Die Annahmen zur Senkenleistung des Waldes sind auch vor diesem Hintergrund als zu optimistisch zu bewerten.

Der am 15. März 2024 erschienene Treibhausgas-Projektionsbericht des UBA liefert ein noch pessimistischeres Bild. Hiernach verfehlt der LULUCF Sektor seine Senkenziele im Jahr 2030 um 23,7 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Ziel: -25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.), im Jahr 2040 um 34,8 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Ziel: -35 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.) und im Jahr 2045 um 41,6 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (Ziel: -40 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.). Statt notwendige Senkenleistungen zum Erreichen der Treibhausgas-Neutralität in 2045 und Netto-Negativemissionen danach aufzubauen, bewegt sich der Sektor nur zwischen den projizierten Jahren 2027 und 2030 bis 2042 im Bereich einer Senke. In den übrigen Jahren stellt er eine Quelle dar.<sup>12</sup>

Die im NECP festgelegten Maßnahmen, welche die im KSP 2023 unter Verweis auf das „Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz“ (ANK) beschrieben werden, können die im Prognosebericht 2023 ausgewiesene Lücke nicht signifikant verringern. Der Großteil der Maßnahmen wurde im MWMS-Szenario des Projektionsberichts 2023 bereits berücksichtigt und ist daher Gegenstand der Prognose.

Insbesondere wurde das im ANK genannte Ziel, die jährlichen Treibhausgasemissionen aus Moorböden bis zum Jahr 2030 um mindestens 5 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente zu senken, im MWMS-Szenario bereits berücksichtigt. Der Projektionsbericht bezeichnet die Erreichung dieses Ziels dabei als unrealistisch, da keine ausreichend schnelle Umsetzung der Wiedervernässung zu erwarten sei.

Auch den Maßnahmen des ANK zur Ausweitung von Feldgehölzen und Grünland wird im Projektionsbericht durch die zeitlich begrenzte Kohlenstoffeinbindung in Biomasse und Boden nur ein geringes Emissionsminderungspotential zugewiesen (S. 241).

Die im Klimaschutzprogramm 2023 neben dem ANK vorgesehenen Maßnahmen „Holzbauintiative“, „Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Holzverwendung“ und „Honorierung der Ökosystemleistung des Waldes“ wurden ebenfalls bereits im MWMS berücksichtigt; eine Wirkung konnte dort aber nicht oder nur teilweise quantifiziert werden.

Die übrigen im ANK beschriebenen Maßnahmen, die ggf. in der MWMS-Prognose des Projektionsberichts noch nicht berücksichtigt wurden, lassen ebenfalls keine nennenswerte zusätzliche Wirkung erwarten. Sie sind zum einen zu unkonkret, um eine Minderungswirkung ableiten zu können und zum anderen schon aufgrund der Freiwilligkeit ihrer Umsetzung nicht mit einer verlässlichen Reduktionswirkung verbunden.

Auch diese Maßnahmen des ANK können die im Projektionsbericht ausgewiesene Lücke zur Zielerreichung offensichtlich nicht schließen.

Dies ist auch deshalb anzunehmen, weil die Finanzierung der im ANK genannten Maßnahmen nicht gesichert ist. Das Budget des ANK (4 Mrd. €) wird nicht ansatzweise ausreichen, um die angekündigten

---

<sup>12</sup> [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/thg-projektionen\\_2024\\_ergebnisse\\_kompakt.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/thg-projektionen_2024_ergebnisse_kompakt.pdf)

Maßnahmen zu finanzieren. Hinzu kommt, dass ab Januar 2024 eine weitere Förderrichtlinie mit einem Volumen von ca. 500 € Mio. (Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“) zusätzlich über die Mittel des ANKs finanziert werden muss.

Erschwert wird die ohnehin schon wacklige Finanzierung der im ANK genannten Maßnahmen nochmals dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht die Verschiebung von nicht verbrauchten Mitteln zur Bewältigung der Corona-Krise in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) am 15. November 2023 für verfassungswidrig erklärt hat (Az. 2 BvF 1/22). Mit der von der Bundesregierung verhängten Haushaltssperre stehen nun alle Ausgaben für die Finanzierung der Maßnahmen im ANK potenziell zur Disposition.

Eine wesentliche zusätzliche Minderungswirkung durch die Maßnahmen des ANK ist auch deshalb nicht anzunehmen, weil das ANK in Teilen dazu genutzt wird, die Streichung von Mitteln im Bereich des Naturschutzes zu kompensieren (z.B. aus dem Bundesprogramm Biologische Vielfalt zur Auenförderung). Es werden daher letztlich keine zusätzlichen Maßnahmen finanziert, sondern teilweise lediglich Mittel umgeschichtet.

Dieselben Vorbehalte gelten hinsichtlich der übrigen im Klimaschutzprogramm 2023 für den LULUCF-Sektor vorgesehenen Maßnahmen. Es handelt sich überwiegend um fiskalische Maßnahmen, die auf freiwilliger Basis umgesetzt werden sollen und die überwiegend nicht implementiert sind. Die Wirkung dieser Maßnahmen ist höchst unsicher und wird weitgehend nicht quantifiziert.

Eine nachvollziehbare Minderungswirkung ist schon deshalb zu verneinen, weil viele der darin enthaltenen Maßnahmen als vage Absichtserklärungen formuliert sind, aus denen sich nicht ergibt, was nun eigentlich wann konkret umgesetzt werden soll. Das Minderungspotenzial dieser Maßnahmen lässt sich daher in einer Prognose nur mit Null festlegen. Absichtserklärungen sind im Grunde keine „Maßnahmen“ i.S. des § 9 Abs. 1 S. 2 KSG.

Es fehlen weit überwiegend Aussagen dazu, wann einzelne Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Ebenso wird nicht mitgeteilt, wann die verbleibende Emissionsminderungslücke geschlossen werden soll.

Angaben zum zeitlichen Horizont der angekündigten Maßnahmen wären aber zum einen für die Abschätzung der Minderungswirkung des Programms unerlässlich (eine Maßnahme, die erst 2029 begonnen wird, kann zur Reduktion der Treibhausgase im Zeitraum bis 2030 nicht mehr viel beitragen).

Die DUH betont, dass daher nicht anzunehmen ist, dass die erhebliche Lücke zur Erreichung der Ziele des § 3a Abs. 1 KSG und der LULUCF-Verordnung durch die im NECP unter Verweis auf das Klimaschutzprogramm 2023 aufgeführten Maßnahmen geschlossen wird.

Der NECP-Aktualisierungsentwurf ist demnach nicht zielkonform.

Zudem ist auf folgende Unstimmigkeiten hinzuweisen:

Der NECP-Aktualisierungsentwurf enthält keinerlei Informationen über die Einhaltung der Ziele im ersten Verpflichtungszeitraum 2021-2025 ("no-debit rule").

Im Plan wird behauptet, dass das Ziel für 2030 (Verbesserung der Senke um 3,8 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalent) und das Budgetziel 2026-2029 mit dem Ziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes für den LULUCF-Sektor (Verbesserung der Senke auf durchschnittlich 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalent zwischen 2027 und 2030) übereinstimmen. Das 2030-Ziel des Bundes-Klimaschutzgesetzes kann jedoch nicht ohne weiteres mit dem EU-LULUCF-Ziel verglichen werden, da sie sich in der Berechnungsmethode und den Datenquellen unterscheiden.<sup>13</sup> Es ist demnach nicht ausgeschlossen, dass in dieser Hinsicht bereits eine Ambitionsücke besteht.

---

<sup>13</sup> SWD(2023) 928 final, S. 10.

Nicht plausibel erörtert wird der erhebliche Rückgang der Emission von 2021 auf 2023. Im Jahr 2021 belaufen sich die Nettoemissionen im LULUCF-Sektor auf 4 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente. Für die Jahre 2022 und 2023 kehrt sich dieser negative Trend um, und es wird mit einem Nettoabbau im LULUCF-Sektor von - 12 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten bzw. - 14 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten gerechnet. Aus dem Plan geht jedoch nicht nachvollziehbar hervor, wie der zusätzliche Abbau von 16 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten zwischen 2021 und 2023 erreicht werden soll.<sup>14</sup>

Es fehlen auch Informationen über den Stand und die Fortschritte bei der Gewährleistung höherer Ebenen und geografisch expliziter Datensätze, die erforderlich sind, um die Robustheit der Schätzungen des Nettoabbaus zu gewährleisten.

#### IV. Keine konsequente Ausrichtung auf Klimaneutralität und Paris-Abkommen

Entgegen den Anforderungen der Governance-Verordnung enthält der Plan auch keine konkreten Pfade bis 2030 und bis 2050, die mit den nationalen langfristigen Strategien und dem im europäischen Klimagesetz festgelegten Ziel der Klimaneutralität in Einklang stehen.<sup>15</sup>

Die im Entwurf des aktualisierten Plans enthaltenen Informationen erlauben keine vollständige Bewertung, ob die Fortschritte Deutschlands mit der Erreichung des EU-Klimaneutralitätsziels vereinbar sind.<sup>16</sup>

Der Entwurf des aktualisierten Plans spiegelt auch nur begrenzte Fortschritte bei den internationalen Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens wider. Der Entwurf des aktualisierten Plans enthält eine Verpflichtung zum Ausstieg aus der Kohleverstromung erst im Jahr 2038, wenn das letzte Kohlekraftwerk in Deutschland abgeschaltet wird.

#### V. Unbestimmte Vorgaben zum Subventionsabbau

Die Mitgliedstaaten müssen in ihren NECP über Maßnahmen berichten, die sie ergriffen haben, um Energiesubventionen insbesondere für fossile Brennstoffe schrittweise abzuschaffen, Erwägungsgrund 20, Art. 25 Abs. 1 d, Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Teil A 3.1.3. iv Governance-Verordnung.

Diesen Anforderungen genügt der Planentwurf nicht.

Deutschland erwähnt den schrittweisen Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe, indem es auf die Verpflichtungen der G20 und G7 verweist, ineffiziente Subventionen für fossile Brennstoffe bis 2025 abzuschaffen.

Es werden jedoch keine Schritte erörtert und es wird kein genauer und glaubwürdiger Zeitplan für den Abbau dieser Subventionen genannt, was auch die EU-Kommission bemängelt.<sup>17</sup> Die DUH fordert, hier mit Blick auf den noch final zu erstellenden aktualisierten NECP dringend nachzubessern. Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage ist es nicht zu verantworten, weiterhin fossile Subventionen in Milliardenhöhe zu gewähren und damit einen unfairen Wettbewerbsvorteil fossiler Brennstoffe gegenüber erneuerbaren Energien aufrechtzuerhalten, während gleichzeitig Mittel z.B. für die Gebäudesanierung gekürzt werden.

#### VI. Unzureichende Vorgaben zur Finanzierung

Die Mitgliedstaaten müssen in ihren NECP zudem einen allgemeinen Überblick über die Investitionen vorlegen, die erforderlich sind, um die im nationalen Plan festgelegten Ziele, Vorgaben und Beiträge zu verwirklichen, einschließlich einer allgemeinen Einschätzung der Quellen für diese Investitionen, Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I A 3.1.1. iii, Art. 7 Abs. 3 Governance-Verordnung.

---

<sup>14</sup> SWD(2023) 928 final, S. 10.

<sup>15</sup> SWD(2023) 928 final, S. 9,

<sup>16</sup> SWD(2023) 928 final, S. 9,

<sup>17</sup> SWD(2023) 928 final, S. 12.

Der vorgelegte Entwurf des aktualisierten NECP entspricht diesen Anforderungen nicht. Er enthält keine Informationen über die erwarteten zusätzlichen Investitionen und den Gesamtinvestitionsbedarf zur Umsetzung der geplanten Politiken und Maßnahmen für die fünf Dimensionen der Energieunion.

Insgesamt werden die kumulierten zusätzlichen Investitionen, die für die Energiewende von 2023 bis 2030 erforderlich sind, nicht geschätzt. Der Plan enthält lediglich Schätzungen zu den bisherigen Gesamtinvestitionen im Energiesektor (30 Mrd. EUR im Jahr 2021) und in die energetische Gebäudesanierung (46,5 Mrd. EUR im Jahr 2020) sowie eine Übersicht über die energierelevanten Subventionen aus dem Subventionsbericht der Bundesregierung. Dies sind die konkretesten Zahlen des Plans, eine Aufteilung des öffentlichen und privaten Investitionsbedarfs ist nicht vorgesehen.<sup>18</sup>

In dem Plan werden gelegentlich die wichtigsten Finanzierungsquellen für die Umsetzung der geplanten zentralen Politiken und Maßnahmen genannt. Dies geschieht jedoch nicht in kohärenter Weise für alle Maßnahmen. Es gibt auch keinen konsolidierten Überblick auf der Ebene des Plans. Da dies auch für die Schätzung des Investitionsbedarfs gilt (siehe Abschnitt 8.1), ist es daher nicht möglich, mögliche Finanzierungslücken zu ermitteln.

Der Plan enthält keine Informationen über den Umfang und die Finanzierungsquellen der einzelnen Politiken und Maßnahmen, die Aufteilung zwischen öffentlichen und privaten Ausgaben und die Laufzeit der Maßnahme und den Anteil. Eine Übersichtstabelle, die alle Haushaltsinformationen der verschiedenen Politiken und Maßnahmen zusammenfasst, fehlt ebenfalls.

Darüber hinaus ist als Folge der Aufhebung der Mittelübertragung zugunsten des Klimaschutzfonds (KTF) durch das Bundesverfassungsgericht am 15. November 2023 ein großer Teil der Finanzierung des Entwurfs des aktualisierten NECP für Deutschland ungewiss und sollte neu bewertet werden.

Die DUH fordert die Bundesregierung dazu auf, die fehlende Abschätzung des Investitionsbedarfs im aktualisierten NECP nachzuliefern und insbesondere darzulegen, wie die Finanzierungslücke zur Erreichung der 2030-Ziele durch den schrittweisen Abbau fossiler Subventionen geschlossen werden kann.

## **E. Berichterstattung zu Methanemissionen**

Im Rahmen des Nationalen Treibhausgasinventars berichtet die Bundesregierung neben den CO<sub>2</sub>-Emissionen auch über die Methanemissionen, die in Deutschland anfallen.

Diese Daten liegen auch den Emissionsszenarien des NECP zu Grunde, um den Beitrag Deutschlands zum EU-Klimaziel nach dem EU-Klimagesetz sowie dem verpflichtenden Reduktionsziel für die nicht-ETS Sektoren unter der Lastenteilungsverordnung zu bewerten.

Die DUH sieht starke Hinweise darauf, dass die für den Energiesektor angegebenen Methanemissionen vom Umweltbundesamt (UBA) im Rahmen der jährlichen Treibhausgasbilanzen massiv unterschätzt werden.

Die Inventardaten genügen nicht den Anforderungen des Art. 26 i.V.m. Anhang V Governance-Verordnung. Ebenso wenig genügen die Projektionen den Anforderungen von Art. 18 i.V.m. Anhang VII Governance-Verordnung. In der Folge sind auch die (unvollständigen) Angaben im NECP zu den Treibhausgasemissionen und deren Entwicklung zu optimistisch. Damit sind die im NECP gelieferten Prognosen bezüglich der Einhaltung der Lastenteilungsverordnung und der nationalen Sektorziele im Energiebereich unrealistisch: Tatsächlich ist die Lücke zur Erreichung der Klimaschutzziele größer als dort angegeben.

---

<sup>18</sup> SWD(2023) 928 final, S. 28.

Grundsätzlich werden die Methanemissionen der Sektoren Öl, Gas und Kohle aktuell auf Basis von Emissionsfaktoren abgeschätzt, die von der fossilen Industrie selbst geliefert wurden.<sup>19</sup> Die DUH bezweifelt die Richtigkeit dieser Angaben.

Der für die Abschätzung der Methanemissionen aus Kohletagebauen im Nationalen Inventarbericht verwendete Emissionsfaktor (EF) beträgt beispielsweise 0.015 m<sup>3</sup> CH<sub>4</sub>/t und stammt aus einer Studie der Rheinbraun AG von 1989.<sup>20</sup> Dieser EF ist extrem niedrig im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten, was dazu führt, dass Deutschland angibt, für lediglich 1% der Methanemissionen aus Braunkohletagebauen in der gesamten EU verantwortlich zu sein, obwohl Deutschlands Anteil an der EU-Braunkohleproduktion 44% beträgt.

Unabhängige Schätzungen gehen davon aus, dass die tatsächlichen Methanemissionen aus den deutschen Braunkohletagebauen um den Faktor 28<sup>21</sup> bis 200<sup>22</sup> unterschätzt werden. Mit der Berechnungskonvention GWP-100 entspricht das zusätzlichen, nicht in der Berichterstattung erfassten Treibhausgasemissionen, von bis zu 8,4 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. Unter der Annahme von GWP-20, was den kurzfristigen Erwärmungseffekt von Methan besser abbildet, sind es Emissionen von bis zu 25 Mio. t. CO<sub>2</sub>-Äquivalenten.

Nach einer Methanmesskampagne der Erdgas-Fern und -verteilnetzbetreiber hat das UBA die Emissionsfaktoren für Erdgasinfrastruktur im Dezember 2022 im Rahmen einer Aktualisierung mehr als halbiert. Aktuell berechnet das UBA jährliche Methanemissionen aus Erdgasinfrastruktur in Höhe von etwa 75.000 t. Die IEA, eher eine konservative Quelle, geht hingegen von Methanemissionen aus deutsche Erdgasinfrastruktur in Höhe von bis zu 127.000 t aus.<sup>23</sup> Auch hier weist die DUH nachdrücklich darauf hin, dass die Methan-EFs für alle fossilen Brennstoffe auf Basis von unabhängigen und verifizierten Messungen überarbeitet werden müssen, um ein korrektes Bild der tatsächlichen Treibhausgasbilanz des Landes abzugeben.

Im Rahmen der kommenden EU-Methanverordnung wird die Erstellung messbasierter Emissionsfaktoren verpflichtend, ebenso wie die jährliche Abgabe detaillierter Methanberichte durch fossile Infrastrukturbetreiber. Das ist auch dringend nötig, denn global werden die Methanemissionen des Energiesektors in den nationalen Treibhausgasinventaren noch um 70% unterschätzt.<sup>24</sup>

Deutschland, dass sich offiziell als „Methane Champion“ im Rahmen des Global Methane Pledge präsentiert, sollte hier mit gutem Beispiel vorangehen. Die DUH erwartet von der Bundesregierung und dem UBA, im Sinne des eigenen Führungsanspruchs die Methodologie zur Bestimmung der Methanemissionen insbesondere aus der Kohleindustrie bereits vor Eintreten der neuen Berichterstattungspflichten zu überarbeiten und so bestehende Zweifel am deutschen Treibhausgasinventar schnellstmöglich auszuräumen.

## F. Berücksichtigung der Empfehlungen der EU-Kommission

Zahlreiche der oben Kritikpunkte wurden auch von der EU-Kommission geäußert. Wir weisen darauf hin, dass diesen Empfehlungen gebührend Rechnung zu tragen ist, Art. 9 Abs. 3, Art. 14 Abs. 5 Governance-Verordnung.

---

<sup>19</sup> Zudem wird ein veralteter Umrechnungsfaktor den aktualisierten Zahlen des Erwärmungspotenzials aus AR6 des IPCC verwendet

<sup>20</sup> [www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/2Feu-nir\\_germany\\_2022.pdf&usg=AOvVaw1UcZ0AOPeliXTvEayQEgiw&opi=89978449](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/2Feu-nir_germany_2022.pdf&usg=AOvVaw1UcZ0AOPeliXTvEayQEgiw&opi=89978449)

<sup>21</sup> International Energy Agency

<sup>22</sup> Global Energy Monitor Coal Mine Tracker

<sup>23</sup> <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/methane-tracker-data-explorer>

<sup>24</sup> <https://www.iea.org/news/methane-emissions-from-the-energy-sector-are-70-higher-than-official-figures>