

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG)

Die Carbon Management Allianz (CMA) begrüßt ausdrücklich die Initiative der Bundesregierung, mit der Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) die regulatorischen Voraussetzungen für den Aufbau einer leistungsfähigen CO₂-Transport- und Speicherinfrastruktur zu ermöglichen.

Die CMA ist ein branchenübergreifender Zusammenschluss von Unternehmen aus der Zement-, Kalk- und Energieindustrie sowie der Transport- und Abfallbranche. Gemeinsam arbeiten wir an einem Ziel: die Rahmenbedingungen für CO₂-Abscheidung, -Transport, -Nutzung (CCU) und -Speicherung (CCS) schaffen, um unvermeidbare Emissionen zu bewältigen – ökologisch wirksam, wirtschaftlich tragfähig und politisch planbar.

CCS- und CCU-Technologien sind unverzichtbar für die Erreichung der Klimaziele und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland. Mit Blick auf die industriellen Restemissionen in schwer und nicht zu vermeidenden Prozessen werden für die Erreichung des Ziels der Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 bereits ab dem Jahr 2030 Kohlendioxidabscheidungsmengen im Megatonnen-Maßstab notwendig.

Die CMA begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung ihr Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag umsetzt und mit Hilfe der geplanten Gesetzesänderung den Transport von CO₂ und dessen Speicherung durch einen klaren regulatorischen Rahmen ermöglichen will. Der Entwurf sollte nun schnellstmöglich in den Gesetzgebungsprozess überführt werden, um zeitnah die benötigte Rechtssicherheit für den Hochlauf von Carbon-Management-Technologien und die Erreichung der Klimaziele der betroffenen Branchen zu schaffen und weitere Verzögerungen beim Aufbau der erforderlichen Infrastruktur zu vermeiden. Bevor dies in die Wege geleitet wird, besteht aus Sicht der CMA folgender Anpassungsbedarf.

Im Einzelnen:

Kohlendioxidleitungsnetz

Die CMA begrüßt ausdrücklich die im Gesetzentwurf vorgesehene Schaffung klarer und einheitlicher Rechtsgrundlagen für CO₂-Transportleitungen. Die bislang bestehenden Unsicherheiten, etwa durch unterschiedliche Rechtsregime für CCS- und CCU-Leitungen, haben Planung und Genehmigung erheblich erschwert. Mit der nun vorgesehenen einheitlichen Regelung und der expliziten Aufnahme gemischt genutzter Leitungen wird eine lang geforderte Klarheit geschaffen, die Investitionsentscheidungen erleichtert und die notwendige Infrastrukturentwicklung beschleunigt.

Überragendes öffentliches Interesse

Wir begrüßen ausdrücklich, die im Gesetzentwurf vorgesehene Feststellung des *“überragenden öffentlichen Interesses”* für den Bau und Betrieb von CO₂-Transportleitungen und Speichern. Dies ist ein wichtiges Signal und eine zentrale Voraussetzung für beschleunigte Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren. Aus Sicht der CMA sollte der Anwendungsbereich des KSpTG und das *“überragende öffentliche Interesse”* auch auf CO₂-Terminals erweitert werden, da diese eine vergleichbare Funktion wie inländische Speicher erfüllen und als logistische Schnittstellen eine Schlüsselrolle im Gesamtsystem von Carbon Management spielen. Alternativ sollten in anderen Gesetzen (bspw. BImSchG) Beschleunigungsmöglichkeiten geschaffen werden für wesentliche Teile der Wertschöpfungskette, die nicht durch das KSpTG erfasst sind. In diesen Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass die Einstufung als *überragendes öffentliches Interesse* nicht automatisch eine Vorrangstellung gegenüber anderen, ebenfalls privilegierten Infrastrukturvorhaben begründet. Diese potenzielle Konkurrenz zwischen privilegierten Projekten sollte durch zusätzliche Regelungen oder Abstimmungsmechanismen adressiert werden, um Zielkonflikte frühzeitig zu identifizieren und zu lösen.

On- und Offshore

Die Ermöglichung kommerzieller CO₂-Speicherung im Bereich des Festlandsockels und der ausschließlichen Wirtschaftszone ist ein entscheidender Schritt, dennoch wird die Transformation der Industrie mit erheblichen Kosten und Investitionen verbunden sein. Die im Gesetz vorgeschlagene Opt-in-Klausel für Bundesländer, die eine differenzierte Zulassung auch für Onshore-Lösungen ermöglicht, kann dazu beitragen, regionale Potentiale zu nutzen und gleichzeitig Akzeptanz vor Ort zu berücksichtigen. Derzeit ist damit ein starker Fokus auf Offshore-Speicherlösungen gelegen.

Eine generelle Ermöglichung von Onshore-Lösungen sollte von der Bundesregierung in Erwägung gezogen werden: Dies verkürzt Transportwege, nutzt vorhandene Strukturen und kann durch eine Reduktion des erforderlichen Investitionsvolumen zum Aufbau einer kostengünstigen Variante von CCS beitragen. Die Gesetzesänderung sieht hierfür bereits hinreichende Regelungen vor, um die Sicherheit von Speichern auch auf dem Festland zu gewährleisten.

Ein übermäßiger Fokus auf Offshore-Lösungen birgt zudem das Risiko einer einseitigen Abhängigkeit von Speicherkapazitäten in der Nordsee und möglicherweise auch von Drittstaaten. Im Gesetz sollte die Gleichwertigkeit von Onshore- und Offshore-Optionen stärker betont werden, um Anreize und Rahmenbedingungen für Onshore-Lösungen gezielt zu verbessern. Dies würde Transportkosten minimieren, regionale Wertschöpfungspotenziale heben und Kapazitätsengpässe in der AWZ vermeiden.

Raumordnung

4. Juli 2025

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass CO₂-Leitungen und CCS-Vorhaben in den geltenden raumordnerischen Vorschriften für die deutsche Nord- und Ostsee bislang weder ausdrücklich erwähnt noch privilegiert sind. Es wurden bislang keine Korridore oder Vorranggebiete festgelegt. Damit gelten die allgemeinen raumordnungsrechtlichen Regeln, was insbesondere in der AWZ der deutschen Nordsee zu erheblichen Nutzungskonflikten führen kann. CO₂-Leistungs- und Speicherprojekte werden sich hier regelmäßig mit zahlreichen anderen, bereits privilegierten Vorhaben auseinandersetzen müssen und sehen sich im ungünstigsten Fall mit zusätzlichen Raumordnungs- oder gar Zielabweichungsverfahren konfrontiert. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass der Gesetzentwurf dem Ausbau der Windenergie und der Wasserstoffwirtschaft an mehreren Stellen explizit Priorität einräumt. Dieses Hemmnis sollte im Rahmen der Gesetzesänderung ausdrücklich adressiert werden.

Leitungsvorhaben

Sehr begrüßenswert ist die Harmonisierung mit den Planfeststellungsregeln des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG). Die enge Anlehnung an ein etabliertes, praxiserprobtes Verfahren schafft Verfahrenssicherheit für Vorhabenträger und Behörden und trägt zur Beschleunigung von Genehmigungen bei. Gleichzeitig wird unnötige Bürokratie reduziert, ohne die erforderliche Sorgfalt im Verfahren zu gefährden.

Schließlich begrüßen wir die im Entwurf enthaltenen umfassenden Verordnungsermächtigungen, die es ermöglichen, technische Details und Verfahrensfragen flexibel und zeitnah zu regeln. Diese Vorkehrung stellt sicher, dass das Gesetz auch künftigen technischen Entwicklungen und praktischen Herausforderungen angepasst werden kann, ohne dass jeweils ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren erforderlich wird.

Multimodaler Ansatz

Der Gesetzentwurf legt in seiner aktuellen Form einen starken Schwerpunkt auf eine Pipeline-Infrastruktur. Mit Blick auf den Zeithorizont, die der Aufbau vergleichbarer Infrastrukturprojekte benötigt, sollte die Bedeutung eines multimodalen Ansatzes berücksichtigt werden, der auch Transportmöglichkeiten per Schiff und Schiene einschließt.

Insbesondere in der Anfangsphase werden Pipelines keine verfügbare Lösung sein. Auch mittel- und langfristig werden für viele dezentral gelegene industrielle Emittenten Pipelines keine wirtschaftliche Lösung sein können. Hierfür gilt es einen multimodalen Ansatz zu berücksichtigen, der die Flexibilität erhöht, Kosten für bestimmte Standorte reduziert, und eine breitere Beteiligung der Industrie ermöglicht. Wir schlagen daher vor, im Gesetzeszweck oder in den Verordnungsermächtigungen klarzustellen, dass auch andere Transportmodi abgedeckt sind oder gezielt in künftigen Regelungen berücksichtigt werden können.

Förderung

Mit Blick auf den Hochlauf von Carbon Management sollte angemerkt werden, dass der Gesetzentwurf verständlicherweise den Finanzierungsaspekt des CO₂-Netzes nicht vertieft adressiert. Während der Entwurf die Genehmigungsverfahren klar regelt, bleibt für die Industrie unklar, wie die erheblichen Investitionskosten für den Aufbau und Betrieb der Infrastruktur gedeckt werden sollen.

Die CMA sieht hier entscheidenden Handlungsbedarf: Neben einem sicheren Rechtsrahmen braucht es auch klare Regelungen für Investitionsanreize, wie bspw. staatliche Garantien, Contracts for Difference (CfD) oder eine Anpassung des Emissionshandelssystems (ETS) zur Berücksichtigung von Negativemissionen. Dabei ist zwischen der Förderung von Emittenten, insbesondere im Hinblick auf die Absicherung von Investitionen in Abscheidetechnologien, und der Förderung des Aufbaus der Transport- und Speicherinfrastruktur klar zu unterscheiden, da beide Bereiche unterschiedliche Anforderungen und Fördermechanismen erfordern. Grundsätzlich wird ein geeigneter Finanzierungsmechanismus benötigt, um bereits in den kommenden Jahren erste Investitionen in Transport- und Speicherinfrastruktur zu ermöglichen. Zudem ist eine faire, transparente und diskriminierungsfreie Kostenverteilung für den Netzzugang erforderlich, um allen Unternehmen den Markteintritt zu ermöglichen.

Eine entsprechende Verordnungsermächtigung sollte im Gesetz verankert werden, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu adressieren. Ohne solche Anreize wird der dringend notwendige Hochlauf der CO₂-Infrastruktur durch die Branche nur schwer realisierbar sein.

Grenzüberschreitender CO₂-Transport

Neben einem klaren Rechtsrahmen in Deutschland besteht die Notwendigkeit internationaler Abkommen, wie bspw. die Ratifizierung der Änderungen von Artikel 6 des Londoner Protokolls, der Abschluss bilateraler Vereinbarungen mit Anrainerstaaten sowie die zügige Verabschiedung eines Hohe-See-Einbringungsgesetzes. Diese internationalen und nationalen Rechtsanpassungen sind unerlässlich, um die Transportkette über die deutschen Hoheitsgewässer hinaus rechtssicher zu ermöglichen und die europäischen Speicheroptionen tatsächlich nutzbar zu machen.

Im Gesetzesentwurf fehlt jedoch eine explizite Zielbestimmung oder Verpflichtung, diese internationalen Voraussetzungen zeitnah zu schaffen. Ohne solche Abkommen wird die Nutzung der Speicherkapazitäten im europäischen Ausland und die Einbindung in ein EU-weites CO₂-Netzwerk unnötig erschwert. Wir regen daher an, in der Begründung eine politische Zielbestimmung aufzunehmen, die die Bundesregierung verpflichtet, diese internationalen Vereinbarungen aktiv voranzutreiben.

Die frühere Bundesregierung hat Ende 2024 einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ratifikation der Änderung von Artikel 6 des Londoner Protokolls (Entschließung LP. 3(4)) schafft und eine Erklärung zur vorläufigen Anwendung ermöglicht. Durch diesen Entwurf werden

4. Juli 2025

zudem notwendige Bestimmungen der Verordnung (EU) 2024/1735 (NZIA-Verordnung) im deutschen Recht umgesetzt, z. B. eine Regelung zur Anwendbarkeit auf die durch den Net-Zero Industry Acts (NZIA) verpflichteten Unternehmen (§ 2 Abs. 6). Allerdings fehlt es nach wie vor an einer ausreichenden Verzahnung der genehmigungsrechtlichen Privilegierungen des NZIA mit den hier vorgesehenen Verwaltungsverfahren. Der NZIA sieht vor, dass CCS-Technologien als Net Zero Strategic Projects bestimmte Vorteile genießen (z. B. detaillierte Zeitpläne durch die Behörden). Diese Verpflichtungen gelten unmittelbar als Verordnung, müssen jedoch sinnvoll mit dem deutschen Verwaltungsverfahrensrecht abgestimmt werden.

Negativemissionen

Schließlich behandelt der Gesetzentwurf Technologien zur Erzeugung technischer Negativemissionen, wie Direct Air Carbon Capture and Storage (DACCS) oder Bioenergy with Carbon Capture and Storage (BECCS), bislang nur implizit. Dabei werden diese Technologien entscheidend sein, um residuale Emissionen aus schwer vermeidbaren Prozessen auszugleichen und das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen.

Wir regen an, explizit klarzustellen, dass die im Gesetz geregelte Speicher- und Transportinfrastruktur auch für solche CO₂-Quellen zulässig und förderfähig ist. Das würde Planungssicherheit schaffen und die strategische Bedeutung dieser Technologien im Klimaschutz deutlich unterstreichen.

Zusammenfassende Forderungen

Wir regen folgende Änderungen bzw. Ergänzungen an:

- Schaffung von Rechtsgrundlagen für wirtschaftliche Anreizmechanismen (Investitionsförderung, Kostenregulierung, Zertifikatehandel).
- Verankerung der politischen Verpflichtung zum Abschluss internationaler Abkommen für grenzüberschreitenden CO₂-Transport.
- Verstärkung der Gleichwertigkeit von Onshore- und Offshore-Speicherung, um auch im Binnenland Wertschöpfung und Versorgungssicherheit zu schaffen.
- Aufnahme eines multimodalen Infrastrukturansatzes in den Gesetzeszweck oder die Verordnungsermächtigung.
- Klare Einbeziehung von Negativemissions-Technologien (DACCS, BECCS) in die Zielbestimmungen und Anwendungsbereiche.

Fazit

Insgesamt begrüßt die CMA den Gesetzentwurf. Dieser stellt einen wichtigen und längst überfälligen Schritt zur Ermöglichung von CCS und CCU in Deutschland dar. Er beseitigt zentrale Rechtsunsicherheiten und legt einen soliden Grundstein für den Hochlauf einer CO₂-Infrastruktur. Damit der Gesetzentwurf seine Transformationskraft vollständig entfalten kann, sind gezielte Nachbesserungen erforderlich, insbesondere bei Finanzierung, internationaler Abstimmung und technologischer Offenheit. Nur so kann Deutschland rechtzeitig eine wettbewerbsfähige CO₂-Infrastruktur aufbauen.