

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes – Drucksache 20/11900 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1046. Sitzung am 5. Juli 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 2 Absatz 4 Satz 3 – neu – und Satz 4 – neu – KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 4 sind dem § 2 Absatz 4 folgende Sätze anzufügen:

„Die Länder können bestimmen, dass eine Speicherung von Kohlendioxid zu Forschungszwecken nur in bestimmten Gebieten zulässig ist oder in bestimmten Gebieten unzulässig ist. Bei der Festlegung nach Satz 3 sind sonstige Optionen zur Nutzung einer potenziellen Speicherstätte, die geologischen Besonderheiten der Gebiete und andere öffentliche Interessen abzuwägen.“

Begründung:

Die hier vorgeschlagene Ergänzung ist dem bisherigen § 2 Absatz 5 KSpG entnommen. Hiernach blieb es den Ländern vorbehalten, anhand anerkannter fachlicher und verwaltungsrechtlicher Kriterien durch Landesgesetz eine Gebietsauswahl zu treffen, in denen die Erprobung und Demonstration der dauerhaften Speicherung zulässig oder unzulässig ist. Es wird kein Grund gesehen, den Ländern die damals eingeräumte Kompetenz wieder zu entziehen und damit die bereits gefassten landesrechtlichen Regelungen zu verdrängen (Artikel 31 GG).

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a (§ 4 Absatz 1 Satz 5 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a ist § 4 Absatz 1 Satz 5 zu streichen.

Begründung:

In der Gesetzesbegründung wird auf die Regelung in § 43h Satz 2 EnWG und die diesbezügliche Begründung verwiesen. Die hier angenommene Vergleichbarkeit mit der Regelung des § 43h EnWG geht allerdings fehl, da sich § 43h EnWG auf Hochspannungsleitungen bezieht, bei denen mögliche Beeinträchtigungen im Wesentlichen in einer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes vermutet werden.

Bei Kohlendioxidleitungen sind die möglichen Beeinträchtigungen bereits aufgrund des erforderlichen Arbeitsstreifens vielfältiger: etwa Lärm- und Staubimmissionen, Gehölzverlust, temporäre Grundwasserabsenkung und Eingriffe in die Bodenstruktur. Die Möglichkeit, dass bei einer derartigen Konstellation durch die Kohlendioxidleitung keine „zusätzliche Beeinträchtigung anderer Belange“ erfolgt, wird daher als äußerst gering eingeschätzt. Auch bei einer Verlegung in einer Wasserstoffleitungstrasse wird aufgrund der Sicherheitsabstände zwischen den Leitungen die Inanspruchnahme weiterer Flächen erforderlich sein.

Nummer 19.10 der Anlage 1 zum UVPG sieht bereits bei einer Kohlendioxidleitung von einer Länge von weniger als 2 Kilometern und einem Durchmesser der Rohrleitung von mehr als 150 Millimetern eine „standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalles“ und ab einer Länge von 2 Kilometern eine „Allgemeine Vorprüfung des Einzelfalles“ vor. Zwingend ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung ab einer Länge von mehr als 40 Kilometern und einem Durchmesser der Rohrleitung von mehr als 800 Millimetern vorgeschrieben.

Die in § 4 Absatz 1 Satz 5 KSpTG formulierte Schwelle „keine zusätzliche Beeinträchtigung anderer Belange“ ist unterhalb der Schwellenwerte der Anlage 1 zum UVPG, denn sie sieht keine Mindestlänge für die jeweils in Rede stehende Leitung vor. In der Verwaltungspraxis wird die Genehmigungsbehörde daher nur bei sehr kurzen Leitungen beziehungsweise -abschnitten und nur in den seltensten Fällen zu dem Schluss kommen, dass „keine zusätzliche Beeinträchtigung anderer Belange“ erkennbar sind. Die mit der Regelung bezweckte Verfahrensvereinfachung dürfte in der Genehmigungspraxis damit wohl keine Relevanz haben, könnte bei Vorhabenträgern aber möglicherweise die trügerische Hoffnung wecken, dass in Einzelfällen auf ein Verfahren verzichtet werden kann. Der Satz sollte deshalb gestrichen werden.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a (§ 4 Absatz 1 Satz 8 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a ist § 4 Absatz 1 Satz 8 zu streichen.

Begründung:

Die Einbindung der Öffentlichkeit möglichst frühzeitig bereits vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens ist wichtig und sollte beibehalten werden. Zur Regelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wäre auch ein Verweis auf § 25 Absatz 3 VwVfG sachdienlich und ausreichend. Die in Satz 8 geforderte Streitschlichtung ist dem Privatrecht entlehnt und im Verwaltungsverfahren entsprechend nicht vorgesehen. Ein solches Schlichtungsverfahren passt auch nicht zur Rechtsnatur des Planfeststellungsverfahrens, das mit TöB- und Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin vor der Abwägungsentscheidung eigene Verfahrensschritte beinhaltet, die letztlich diesem Zweck dienen und keiner Doppelung und schon gar nicht einer Verzögerung durch neue Verfahrensschritte bedürfen. Satz 8 sollte daher gestrichen werden.

4. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa (§ 4 Absatz 2 Satz 1 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa sind die Wörter „43i bis 43k“ durch die Wörter „43i, 43k“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Regelung des § 43j EnWG ist für Leerrohre für Hochspannungsleitungen anwendbar. Im Gegensatz zum Ausbau des Übertragungsnetzes Strom, insbesondere dem Ausbau der Offshore-Anbindungsleitungen, werden bei Kohlendioxidleitungen keine Erdkabel verlegt, für die ein Leerrohr genutzt werden könnte.

5. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa und Buchstabe d (§ 4 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 5 Satz 5 KSpTG)

Artikel 1 Nummer 6 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe b Doppelbuchstabe aa sind die Wörter „sowie des § 45b“ zu streichen.
b) In Buchstabe d ist § 4 Absatz 5 Satz 5 wie folgt zu fassen:
„§§ 45 bis 45b des Energiewirtschaftsgesetzes gelten entsprechend.“

Begründung:

Für die erforderlichen Grundstücksinanspruchnahmen, für die Bau- und Betriebsphase der planfestgestellten beziehungsweise genehmigten Leitungstrasse bedarf es bei fehlenden Einwilligungen der Grundstückseigentümer einer teilweisen Beschränkung oder Entziehung des Eigentums. § 4 Absatz 5 verweist insoweit auf § 15 Absatz 2 und 3 Satz 2 und 3. Um einen Parallellauf der Regelungen mit dem EnWG insbesondere im Falle einer Bündelung von Wasserstoffleitungen und Kohlendioxidleitungen auch für die Enteignungsverfahren zu gewährleisten, sollte in § 4 Absatz 5 KSpTG auf die für Wasserstoffleitungen geltenden §§ 45 bis 45b EnWG verwiesen werden. Durch die Änderung wird auf § 45b EnWG daher rechtssystematisch in § 4 Absatz 5 KSpTG verwiesen. Für Kohlendioxidspeicher bleibt § 15 unberührt.

6. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa₁ – neu – (§ 4 Absatz 2 Satz 2 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b ist nach Doppelbuchstabe aa folgender Doppelbuchstabe einzufügen:

- ,aa₁) In Satz 2 wird die Angabe „§ 11 Absatz 2“ durch die Angabe „§ 11 Absatz 3“ ersetzt.“

Begründung:

Die Änderung dient der Anpassung des Verweises in § 4 Absatz 2 Satz 2 KSpG. Die Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes mit Gesetz vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1786, wurde als Folgeänderung im Entwurf des KSpTG nicht nachvollzogen und soll korrigiert werden. Bei Erlass des KSpG waren in § 11 Absatz 2 die nun in § 11 Absatz 3 des Energiewirtschaftsgesetzes normierten Regelungen enthalten. Ein Verweis auf die nun in § 11 Absatz 2 enthaltene Regelung zur Spitzenkappung war nicht beabsichtigt.

7. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d (§ 4 Absatz 5 Satz 1 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d sind in § 4 Absatz 5 Satz 1 die Wörter „, insbesondere an anderer Stelle,“ zu streichen.

Begründung:

In der Gesetzesbegründung wird zu § 4 Absatz 5 ausgeführt:

„Durch die Neufassung von Satz 1 wird die Begrenzung der Enteignungsmöglichkeit auf Leitungen zum Transport von Kohlendioxid zu Kohlendioxidspeichern aufgehoben. Ebenfalls entfällt die Prüfung, ob der Enteignungszweck „an anderer Stelle“ erreicht werden kann. Die Vorgabe ist problematisch, da eine Leitung regelmäßig an anderer Stelle errichtet werden kann. Das Errichten an anderer Stelle ist aber nur eine Scheinlösung, wenn sich der alternativ betroffene Grundstückseigentümer wiederum auf eine alternativ mögliche Route berufen kann. Die berechtigten Interessen der Betroffenen werden dadurch berücksichtigt, dass die Behörde prüfen muss, ob der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise erreicht werden kann.“

Dieser Begründung ist nichts hinzuzufügen und insofern die Wiedereinfügung der Wörter in den aktuellen Gesetzesentwurf nicht nachvollziehbar.

8. Zu Artikel 1 Nummer 25 (§ 39a Überschrift, Absatz 1 und Absatz 2 – neu – KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 25 ist § 39a wie folgt zu ändern:

- a) In der Überschrift ist das Wort „Sachliche“ zu streichen.
- b) Der bisherige Text ist als Absatz 1 zu bezeichnen.
- c) Folgender Absatz ist anzufügen:

„(2) Für Streitigkeiten im Sinne des Absatzes 1, welche Tätigkeiten oder Vorhaben im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels zum Gegenstand haben, ist das Gericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die zuständige Behörde ihren Sitz hat.“

Begründung:

Nach dem neuen § 39 Absatz 1 Satz 2 soll sich die für den Vollzug des Gesetzes zuständige Behörde auch dann nach dem Landesrecht richten, wenn örtlich die ausschließliche Wirtschaftszone oder der Festlandssockel betroffen sind. Ein Gleichklang der gerichtlichen Zuständigkeit wird hierdurch jedoch nicht hergestellt, weil die Regelung des § 52 Nummer 1 VwGO hier nicht greift. Deshalb ist eine Ergänzung des neuen § 39a erforderlich.

9. Zu Artikel 1 Nummer 28 Buchstabe b (§ 43 Absatz 3 KSpG)

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Regelung für Bußgelder für ordnungswidrig transportiertes beziehungsweise eingespeichertes Kohlendioxid aus Kohlekraftwerken in § 43 Absatz 3 dahingehend zu überarbeiten, dass das Bußgeld nicht länger als fixer Betrag pro Einleitung bestimmt ist, sondern jeweils auf die eingeleitete Menge bezogen wird. Die Höhe des Bußgeldes sollte dabei ein relevant Vielfaches des durch den Transport beziehungsweise die Einspeicherung generierten Umsatzes bei Verstoß betragen, sodass es sich weder für die Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen und -speichern noch für die liefernden Unternehmen finanziell lohnt, eine Geldbuße im Falle einer Ordnungswidrigkeit in Kauf zu nehmen.

Begründung:

Im bisherigen Geltungsbereich des KSpG war die Möglichkeit einer nach § 43 Absatz 1 geregelten Ordnungswidrigkeit aufgrund der Beschränkung auf Erforschung, Erprobung und Demonstration

von Technologien zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in unterirdischen Gesteinsschichten nur in einem sehr begrenzten Rahmen überhaupt möglich. Die Höhe der Geldbuße war dem angemessen. Laut dem Evaluierungsbericht der Bundesregierung zum Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (BT-Drucksache 20/5145) kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich der Einsatz von CCS bis 2045 im Umfang von 34 Mt CO₂/a bis 73 Mt CO₂/a bewegen wird. Es ist also von einem signifikanten Anstieg sowohl des transportierten als auch des eingespeicherten Kohlendioxids auszugehen. Vor diesem Hintergrund erscheint die bisherige Höhe der in § 43 festgesetzten Bußgelder verschwindend gering.

Folgendes Beispiel unterstreicht den Handlungsbedarf:

Im Moment variieren Kostenabschätzungen für Transport und Speicherung von Kohlendioxid noch stark und bewegen sich in einem Spektrum zwischen 30 und 250 Euro/Tonne CO₂. Selbst bei Verwendung der niedrigsten Annahme von 30 € würde ein Unternehmen, das gesetzeswidrig 500 kt CO₂ transportiert und einspeichert, also auf einen Umsatz von circa 15 Millionen Euro kommen können und damit um ein Vielfaches des derzeitigen maximalen Bußgeldes von 100 000 Euro liegen.

Angesichts der Emissionshöhe deutscher Kohlekraftwerke im Jahr 2022 von gesamt 212 Millionen Tonnen CO₂ und der vorgenannten plakativen Beispielrechnung kann die niedrige Bußgeldhöhe also durchaus zu einer Inkaufnahme der Ordnungswidrigkeit und damit einer Umgehung des Transport- und Speicherverbots für Kohlendioxid aus der Kohleverstromung führen.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die mit der Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) erfolgende Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Anwendung von Technologien zur Abscheidung und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in tiefen geologischen Gesteinsschichten (Carbon Capture and Storage, CCS) sowie zur Abscheidung und Nutzung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Utilization, CCU). Wie im Evaluierungsbericht zum KSpG aus dem Jahr 2022 (BT-Drucksache 20/5145) dargestellt, werden diese Technologien einen notwendigen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) leisten.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass es neben entsprechender Rechtsgrundlagen weiterer Rahmenbedingungen bedarf, um den Einsatz von CCS und CCU in der Wirtschaft zu ermöglichen. So sind unter anderem hohe Anfangsinvestitionen in Abscheidungs-, Transport- und Speichieranlagen erforderlich. Dabei werden die Kosten für ein einzelnes Unternehmen auch davon abhängig sein, für welche Kohlendioxid-Mengen CCS und CCU angewendet beziehungsweise die entsprechenden Infrastrukturen genutzt werden.
- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, die Wirtschaftlichkeit von CCS und CCU im Rahmen der kommenden Carbon Management Strategie ausreichend zu berücksichtigen.
- d) Insbesondere bittet der Bundesrat die Bundesregierung um enge Begleitung und Unterstützung des Aufbaus der Kohlendioxid-Transportinfrastruktur. Mit Blick auf ein künftiges europäisches Kohlendioxid-Transportnetz dürfte eine vom Bund koordinierte Netzausbaustrategie, vergleichbar zum Wasserstoffnetz, zielführend sein. Zur Unterstützung des Aufbaus bittet der Bundesrat zudem um Prüfung, inwieweit es einer Anschubfinanzierung oder anderweitiger staatlicher Risikoabsicherungen bedarf, um einen geeigneten Finanzierungsrahmen für den raschen Aufbau der erforderlichen Transportinfrastruktur zu gewährleisten. In jedem Fall müssen prohibitiv hohe Kosten für die Unternehmen zu Beginn des Nutzungszeitraums der Transportinfrastruktur vermieden werden. Eine gleichmäßige Verteilung der Kosten über die Nutzungsdauer in Form eines Amortisationskontos könnte hierzu einen sinnvollen Ansatz bieten.
- e) Der Bundesrat weist außerdem darauf hin, dass sich die Binnenland-Lage von Produktionsstandorten nicht nachteilig auf deren Zugang zu den Offshore-Speicherstandorten und zu Förderung auswirken sollte.

Begründung:

Der Einsatz von CCS- und CCU-Technologien leistet einen notwendigen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele. Es erfordert allerdings hohe private Investitionen, dass diese Technologien zum Einsatz kommen.

Die unternehmerische Entscheidung, Investitionen in Kohlendioxid-Abscheidungs-, Transport- und Speichieranlagen zu tätigen, erfordert ein hohes Maß an Planbarkeit. Entscheidend ist hierbei für die emittierenden Unternehmen, ab welchem Zeitpunkt und zu welchen Kosten die erforderliche Infrastruktur für den Abtransport und die Speicherung von Kohlendioxid zur Verfügung stehen wird. Gleichzeitig ist für die etwaigen Betreiber der Transport- und Speichieranlagen relevant, wie hoch die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen sein wird. Diese interdependenten Entscheidungen, die zudem mit Unsicherheit unter anderem aufgrund zukünftiger technologischer Entwicklungen verbunden sind, müssen nahezu gleichzeitig sowie möglichst zeitnah getroffen werden.

Eine vom Bund koordinierte Netzausbaustrategie, staatliche Instrumente der Risikoabsicherung der Kohlendioxid-Infrastruktur in der Hochlaufphase sowie CCS-Förderung sind geeignete Mittel, um die Planbarkeit für alle Akteure zu erhöhen und somit die notwendigen privaten Investitionen anzureizen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

11. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit, dass zur Erreichung der Klimaschutzziele und zum Ausgleich der aus heutiger Sicht schwer vermeidbaren sowie der aus heutiger Sicht unvermeidbaren verbleibenden Restemissionen, die technische Abscheidung und anschließende Speicherung von CO₂ in unterirdischen geologischen Formationen (Carbon Capture and Storage) ermöglicht werden sollte. Gleichwohl hält der Bundesrat die Intensivierung der Bemühungen und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie den Erhalt und Ausbau von natürlichen CO₂-Senken für unverzichtbar und für prioritär umzusetzen.
- b) Der Bundesrat begrüßt die Weiterentwicklung des Kohlenstoffdioxidspeicher- und -transport-Gesetzes hin zu einem Kohlenstoffdioxidspeicher- und -transport-Gesetz, da es für den Transport von CO₂ einer geeigneten Infrastruktur bedarf. Der Bundesrat hält planungsrechtliche Regelungen für CO₂-Transportleitungen für erforderlich, da zukünftig verstärkt CO₂-Leitungen – nicht nur zu Speicherorten, sondern insbesondere zur Nutzung des CO₂ als wichtiger Rohstoff in der Industrie – benötigt werden.
- c) Der Bundesrat unterstützt ausdrücklich, dass Kohleverstromungsanlagen ein Anschluss an ein CO₂-Leitungsnetz versagt wird. Damit wird der Beendigung des umwelt- und klimaschädlichen Kohleabbaus Rechnung getragen.
- d) Der Bundesrat begrüßt, dass für die räumliche Zuständigkeit das bekannte und im Bergrecht praktizierte Äquidistanzprinzip gemäß § 137 BBergG Anwendung finden soll. Weiterhin bittet er die Bundesregierung, sicherzustellen, dass im Rahmen des nahezu wortgleichen gesetzlichen Auftrages gemäß § 5 KSpGT zuerst auf die von den Ländern bereits gelieferten Daten sowie auf Grundlage des Geologiedatengesetzes zugänglichen Daten zurückgegriffen wird, um eine gezielte, auf dem vorhandenen Kenntnisstand aufbauende, räumlich und inhaltlich fokussierte Eignungsanalyse von potenziellen Speichern durchzuführen.
- e) Der Bundesrat spricht sich dafür aus, im weiteren Gesetzgebungsverfahren bundeseinheitliche Rahmenbedingungen und Mindeststandards festzulegen für den Fall, dass ein oder mehrere Länder von der vorgesehenen Länderöffnungsklausel Gebrauch machen und für ihr Landesgebiet eine dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid zulassen möchten. Es bedarf eines bundeseinheitlichen Rahmens, um bei Nutzung der Öffnungsklausel neben der Sicherheit insbesondere die Akzeptanz und Teilhabe der Zivilgesellschaft sicherzustellen, Verantwortlichkeiten und Finanzierungen verbindlich zu klären sowie negative Auswirkungen auf die Umwelt so weit wie möglich auszuschließen. Mögliche Instrumente und Verfahren zur Erreichung dieser Anforderungen sind im Gesetz zu verankern.
- f) Der Bundesrat regt eine Änderung in § 4 Absatz 5 KSpTG dahingehend an, dass die vorgesehene Ent-

eignungsmöglichkeit nicht nur dann eingeräumt wird, wenn der Zweck auf andere zumutbare Weise, insbesondere an anderer Stelle, nicht erreicht werden kann. Dies entspräche aus Sicht des Bundesrates auch der Intention ausweislich der Gesetzesbegründung.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Gemäß § 3 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) muss Deutschland bis 2045 Netto-Treibhausgasneutralität und nach 2050 negative Emissionen erreichen. Nach aktuellem Wissenstand ist dies nur durch den Einsatz der Carbon Capture and Storage (CCS)-Technologie erreichbar. Gleichzeitig muss der Aufbau und Erhalt von natürlichen CO₂-Senken weiter vorangetrieben werden, um die bestehenden Synergien zwischen den Schutzgütern und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels auszuschöpfen.

Zu Buchstabe b:

Neben der Bereitstellung von CO₂-Speichern bedarf es auch des Aufbaus einer Transportinfrastruktur für CO₂. Der Aufbau einer CO₂-Leitungsinfrastruktur erscheint hier zielführend, denn ein Transport per Lkw, Schiff oder auf der Schiene ist unwirtschaftlich und würde zusätzlichen Verkehr verursachen.

Weiterhin ist CO₂ ein wichtiger Rohstoff für die industriellen Prozesse und muss künftig verstärkt in Kreisläufen geführt werden.

Zu Buchstabe c:

Höchste Priorität zur Erreichung der Klimaschutzziele und zur Minderung der Treibhausgasemissionen hat die Abkehr von den fossilen Energieträgern.

Zu Buchstabe d:

Auf der Grundlage des § 5 KSpG (2012) wurden bereits von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in Zusammenarbeit mit den Länderbehörden umfangreiche Grundlagen- und Forschungsarbeiten durchgeführt.

Zu Buchstabe e:

Um einen Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen zu vermeiden, sind bundesweit einheitliche Standards erforderlich für den Fall, dass Länder von der vorgesehenen Opt-In-Möglichkeit für die Onshore-Speicherung Gebrauch machen wollen. Diese sollten nach Auffassung des Bundesrates direkt im Gesetz verankert werden.

Zu Buchstabe f:

Ein derzeit bestehender Widerspruch zwischen dem vorgesehenen Gesetzestext und der dazu gegebenen Begründung soll aufgelöst werden. Die eindeutige Absicht nach der Gesetzesbegründung war, dass die problematische Prüfung, ob die Leitung an anderer Stelle errichtet werden könne, entfällt, zumal sich an anderer Stelle andere Eigentumsbetroffene ebenso gegen den Leitungsverlauf wenden können.

12. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat regt an, auch für die Errichtung, den Betrieb und wesentliche Änderungen von Kohlendioxidleitungen, analog zu den Regelungen für Wasserstoffleitungen, das überragende öffentliche Interesse festzustellen. Da die Errichtung von Wasserstoff- und Kohlendioxidleitungen dort, wo es sinnvoll ist, möglichst parallel erfolgen soll, wird angeregt, die Parallelität auch insofern herzustellen. Mit der Regelung kann eine beschleunigte Bearbeitung in den Behörden gewährleistet werden, bei welchen die Bearbeitung von Verfahren zu Wasserstoff- und Kohlendioxidleitungen zeitlich nicht auseinanderklaffen.

Auch in der Abwägung sollte den Kohlenstoffdioxidleitungen ein entsprechendes Gewicht durch das übertragende öffentliche Interesse beigemessen werden.

13. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzentwurf keine konkreten Regelungen enthält, wie die Genehmigungsbehörden mit konkurrierenden Anträgen, bei denen sich die Vorhaben gegenseitig beeinträchtigen, umgehen sollen und fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den Gesetzentwurf dementsprechend zu ergänzen.

Begründung:

Der vorliegende Gesetzentwurf soll den erfolgreichen Hochlauf von CCS/CCU-Technologien in Deutschland flankieren, womit auch neue Wettbewerbsfelder geschaffen beziehungsweise ausgebaut werden. Konkurrenzsituationen sind demnach wahrscheinlich, weshalb konkrete Regelungen geschaffen werden müssen, um für Genehmigungsbehörden und Antragsteller Rechtssicherheit zu schaffen. Diese müssen klare Kriterien enthalten, nach denen konkurrierende Anträge zu bearbeiten sind. Andernfalls steht zu befürchten, dass unterliegende Antragsteller den Klageweg beschreiten und die Vorhaben verzögert werden.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes wie folgt:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 2 Absatz 4 Satz 3 – neu – und Satz 4 – neu – KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 4 sind dem § 2 Absatz 4 folgende Sätze anzufügen:

„Die Länder können bestimmen, dass eine Speicherung von Kohlendioxid zu Forschungszwecken nur in bestimmten Gebieten zulässig ist oder in bestimmten Gebieten unzulässig ist. Bei der Festlegung nach Satz 3 sind sonstige Optionen zur Nutzung einer potenziellen Speicherstätte, die geologischen Besonderheiten der Gebiete und andere öffentliche Interessen abzuwägen.“

Begründung:

Die hier vorgeschlagene Ergänzung ist dem bisherigen § 2 Absatz 5 KSpG entnommen. Hiernach blieb es den Ländern vorbehalten, anhand anerkannter fachlicher und verwaltungsrechtlicher Kriterien durch Landesgesetz eine Gebietsauswahl zu treffen, in denen die Erprobung und Demonstration der dauerhaften Speicherung zulässig oder unzulässig ist. Es wird kein Grund gesehen, den Ländern die damals eingeräumte Kompetenz wieder zu entziehen und damit die bereits gefassten landesrechtlichen Regelungen zu verdrängen (Artikel 31 GG).

Antwort:

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Aus Sicht der Bundesregierung handelt es sich bei der Kohlendioxidspeicherung zum einen um eine zentrale Technologie zur Erreichung der Klimaziele, insbesondere der Industrie und der Abfallwirtschaft. Zum anderen brauchen wir CCS/CCU zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und des Industriestandorts in Bezug auf Branchen mit schwer bzw. nicht anderweitig vermeidbaren Emissionen. Es ist wichtig, dass Deutschland bei der Nutzung, Erprobung und Beherrschung dieser Technologie auch mit der schnellen internationalen Entwicklung in diesem Bereich Schritt hält. Hierfür ist gerade die Forschung unerlässlich. Dabei sollte die Forschung zur Speicherung an Land grundsätzlich und bundesweit zugelassen sein. Es besteht ansonsten das Risiko, dass Möglichkeiten der Forschung in diesem Bereich eingeschränkt werden und zudem deutsche Unternehmen beim Erwerb von Knowhow zur CCS-Technologie nicht über die gleichen Möglichkeiten verfügen wie Konkurrenzunternehmen, denen umfassende Forschungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a (§ 4 Absatz 1 Satz 5 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a ist § 4 Absatz 1 Satz 5 zu streichen.

Begründung:

In der Gesetzesbegründung wird auf die Regelung in § 43h Satz 2 EnWG und die diesbezügliche Begründung verwiesen. Die hier angenommene Vergleichbarkeit mit der Regelung des § 43h EnWG geht allerdings fehl, da sich § 43h EnWG auf Hochspannungsleitungen bezieht, bei denen mögliche Beeinträchtigungen im Wesentlichen in einer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes vermutet werden.

Bei Kohlendioxidleitungen sind die möglichen Beeinträchtigungen bereits aufgrund des erforderli-

chen Arbeitsstreifens vielfältiger: etwa Lärm- und Staubimmissionen, Gehölzverlust, temporäre Grundwasserabsenkung und Eingriffe in die Bodenstruktur. Die Möglichkeit, dass bei einer derartigen Konstellation durch die Kohlendioxidleitung keine „zusätzliche Beeinträchtigung anderer Belange“ erfolgt, wird daher als äußerst gering eingeschätzt. Auch bei einer Verlegung in einer Wasserstoffleitungstrasse wird aufgrund der Sicherheitsabstände zwischen den Leitungen die Inanspruchnahme weiterer Flächen erforderlich sein.

Nummer 19.10 der Anlage 1 zum UVPG sieht bereits bei einer Kohlendioxidleitung von einer Länge von weniger als 2 Kilometern und einem Durchmesser der Rohrleitung von mehr als 150 Millimetern eine „standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalles“ und ab einer Länge von 2 Kilometern eine „Allgemeine Vorprüfung des Einzelfalles“ vor. Zwingend ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung ab einer Länge von mehr als 40 Kilometern und einem Durchmesser der Rohrleitung von mehr als 800 Millimetern vorgeschrieben.

Die in § 4 Absatz 1 Satz 5 KSpTG formulierte Schwelle „keine zusätzliche Beeinträchtigung anderer Belange“ ist unterhalb der Schwellenwerte der Anlage 1 zum UVPG, denn sie sieht keine Mindestlänge für die jeweils in Rede stehende Leitung vor. In der Verwaltungspraxis wird die Genehmigungsbehörde daher nur bei sehr kurzen Leitungen beziehungsweise -abschnitten und nur in den seltensten Fällen zu dem Schluss kommen, dass „keine zusätzliche Beeinträchtigung anderer Belange“ erkennbar sind. Die mit der Regelung bezweckte Verfahrensvereinfachung dürfte in der Genehmigungspraxis damit wohl keine Relevanz haben, könnte bei Vorhabenträgern aber möglicherweise die trügerische Hoffnung wecken, dass in Einzelfällen auf ein Verfahren verzichtet werden kann. Der Satz sollte deshalb gestrichen werden.

Antwort:

Die Bundesregierung prüft das inhaltliche Anliegen des Bundesrates, lehnt jedoch den Vorschlag in Form der Streichung des Satzes ab.

Hintergrund der Regelung in § 4 Absatz 1 Satz 5 KSpTG ist das Interesse an einer möglichst gemeinsamen Verlegung von leitungsgebundener Infrastruktur und damit Bündelung der Bauvorhaben. Dies hat neben einer Beschleunigung der entsprechenden Genehmigungsverfahren auch den Zweck einer Reduzierung von Beeinträchtigungen und damit Steigerung der Akzeptanz des Ausbaus der Infrastruktur. Durch die Regelung soll nicht in die Schwellenwerte des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eingegriffen werden. Die gemeinsame Verlegung von Wasserstoff- und Kohlendioxidleitungen sollte aus Sicht der Bundesregierung ermöglicht und durch eine beschleunigte Genehmigungspraxis unterstützt werden. Die Bundesregierung prüft daher im weiteren Verfahren, wie diesem Ziel bestmöglich Rechnung getragen werden kann.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a (§ 4 Absatz 1 Satz 8 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a ist § 4 Absatz 1 Satz 8 zu streichen.

Begründung:

Die Einbindung der Öffentlichkeit möglichst frühzeitig bereits vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens ist wichtig und sollte beibehalten werden. Zur Regelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wäre auch ein Verweis auf § 25 Absatz 3 VwVfG sachdienlich und ausreichend. Die in Satz 8 geforderte Streitschlichtung ist dem Privatrecht entlehnt und im Verwaltungsverfahren entsprechend nicht vorgesehen. Ein solches Schlichtungsverfahren passt auch nicht zur Rechtsnatur des Planfeststellungsverfahrens, das mit TöB- und Öffentlichkeitsbeteiligung und Erörterungstermin vor der Abwägungsentscheidung eigene Verfahrensschritte beinhaltet, die letztlich diesem Zweck dienen und keiner Doppelung und schon gar nicht einer Verzögerung durch neue Verfahrensschritte bedürfen. Satz 8 sollte daher gestrichen werden.

Antwort:

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Regelung entstammt dem KSpG in der Fassung vom 17. August 2012 und ist damals auf Vorschlag des Bundesrates in das Gesetz eingefügt worden (vgl. Bundesratsdrucksache 214/11 (Beschluss)). Hintergrund war der Wunsch nach einer möglichst frühzeitigen Beteiligung der betroffenen Bevölkerung, um den Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung der berechtigten Fragen und Anliegen zu geben. Zu diesem Zweck sind bereits Verfahrensschritte vorgesehen, so dass an der Regelung des § 4 Absatz 1 Satz 8 KSpTG nicht festgehalten werden muss.

4. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa (§ 4 Absatz 2 Satz 1 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa sind die Wörter „43i bis 43k“ durch die Wörter „43i, 43k“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Regelung des § 43j EnWG ist für Leerrohre für Hochspannungsleitungen anwendbar. Im Gegensatz zum Ausbau des Übertragungsnetzes Strom, insbesondere dem Ausbau der Offshore-Anbindungsleitungen, werden bei Kohlendioxidleitungen keine Erdkabel verlegt, für die ein Leerrohr genutzt werden könnte.

Antwort:

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates, den Verweis auf § 43j EnWG zu streichen, ab. Sie wird jedoch im weiteren Verfahren prüfen, ob der Verweis anders gefasst werden sollte.

Der Verweis auf § 43j EnWG dient der Verringerung der Anzahl an Genehmigungsverfahren. Der Verweis auf die Vorschrift erlaubt es unter entsprechender Anwendung der dort vorgesehenen Voraussetzungen, beim Bau einer Kohlendioxidleitung Leerrohre mit zu verlegen, durch die im Nachhinein Kabel ohne größere Anstrengung gezogen werden können. Die Vorschrift zielt dabei insbesondere auf Synergieeffekte mit zukünftigen Offshore-Anbindungsleitungen für Strom ab. Die Leerrohre sollen nicht der zukünftigen Verlegung von Kohlendioxidleitungen dienen. Die Bundesregierung wird prüfen, ob der Verweis auf § 43j EnWG anders gefasst werden sollte, um den beabsichtigten Anwendungsbereich deutlicher zu machen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa und Buchstabe d (§ 4 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 5 Satz 5 KSpTG)

Artikel 1 Nummer 6 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe b Doppelbuchstabe aa sind die Wörter „sowie des § 45b“ zu streichen.
- b) In Buchstabe d ist § 4 Absatz 5 Satz 5 wie folgt zu fassen:

„§§ 45 bis 45b des Energiewirtschaftsgesetzes gelten entsprechend.“

Begründung:

Für die erforderlichen Grundstücksinanspruchnahmen, für die Bau- und Betriebsphase der planfestgestellten beziehungsweise genehmigten Leitungstrasse bedarf es bei fehlenden Einwilligungen der

Grundstückseigentümer einer teilweisen Beschränkung oder Entziehung des Eigentums. § 4 Absatz 5 verweist insoweit auf § 15 Absatz 2 und 3 Satz 2 und 3. Um einen Parallellauf der Regelungen mit dem EnWG insbesondere im Falle einer Bündelung von Wasserstoffleitungen und Kohlendioxidleitungen auch für die Enteignungsverfahren zu gewährleisten, sollte in § 4 Absatz 5 KSpTG auf die für Wasserstoffleitungen geltenden §§ 45 bis 45b EnWG verwiesen werden. Durch die Änderung wird auf § 45b EnWG daher rechtssystematisch in § 4 Absatz 5 KSpTG verwiesen. Für Kohlendioxidsspeicher bleibt § 15 unberührt.

Antwort:

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates im Wesentlichen ab, wird allerdings prüfen, ob ein Verweis auf § 45a EnWG ergänzt werden sollte.

§ 4 Absatz 5 Satz 4 KSpTG sieht vor, dass die zuständige Behörde über das Vorliegen der Voraussetzungen im Planfeststellungsbeschluss entscheidet. Im Übrigen gelten für das Verfahren gemäß §§ 4 Absatz 5 Satz 5, 15 Absatz 3 Satz 3 KSpTG die Enteignungsgesetze der Länder. Dies entspricht der Regelung in § 45 Absatz 3 EnWG. Dadurch kann auf Länderebene ein Parallellauf der Enteignungsverfahren erzielt werden, indem eine zu dem Enteignungsverfahren bei Wasserstoffleitungen vergleichbare Ausgestaltung gewählt wird. Darüber hinaus sieht § 4 Absatz 5 Satz 1 bis 3 KSpTG Voraussetzungen vor, die speziell für die Enteignung bei Errichtung oder Betrieb einer Kohlendioxidleitung gelten und dort Berücksichtigung finden sollen. An diesen soll festgehalten werden. Die Bundesregierung wird allerdings prüfen, ob ein Verweis auf § 45a EnWG ergänzt werden sollte, da diese Vorschrift keine Entsprechung im KSpTG hat.

6. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa₁ – neu – (§ 4 Absatz 2 Satz 2 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b ist nach Doppelbuchstabe aa folgender Doppelbuchstabe einzufügen:

„aa₁) In Satz 2 wird die Angabe „§ 11 Absatz 2“ durch die Angabe „§ 11 Absatz 3“ ersetzt.“

Begründung:

Die Änderung dient der Anpassung des Verweises in § 4 Absatz 2 Satz 2 KSpG. Die Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes mit Gesetz vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1786, wurde als Folgeänderung im Entwurf des KSpTG nicht nachvollzogen und soll korrigiert werden. Bei Erlass des KSpG waren in § 11 Absatz 2 die nun in § 11 Absatz 3 des Energiewirtschaftsgesetzes normierten Regelungen enthalten. Ein Verweis auf die nun in § 11 Absatz 2 enthaltene Regelung zur Spitzenkappung war nicht beabsichtigt.

Antwort:

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Der Verweis in § 4 Absatz 2 Satz 2 KSpTG ist korrekt. Er bezieht sich nicht auf § 11 Absatz 2 EnWG, sondern auf § 11 Absatz 2 KSpTG.

7. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d (§ 4 Absatz 5 Satz 1 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d sind in § 4 Absatz 5 Satz 1 die Wörter „, insbesondere an anderer Stelle,“ zu streichen.

Begründung:

In der Gesetzesbegründung wird zu § 4 Absatz 5 ausgeführt:

„Durch die Neufassung von Satz 1 wird die Begrenzung der Enteignungsmöglichkeit auf Leitungen zum Transport von Kohlendioxid zu Kohlendioxidspeichern aufgehoben. Ebenfalls entfällt die Prüfung, ob der Enteignungszweck „an anderer Stelle“ erreicht werden kann. Die Vorgabe ist problematisch, da eine Leitung regelmäßig an anderer Stelle errichtet werden kann. Das Errichten an anderer Stelle ist aber nur eine Scheinlösung, wenn sich der alternativ betroffene Grundstückseigentümer wiederum auf eine alternativ mögliche Route berufen kann. Die berechtigten Interessen der Betroffenen werden dadurch berücksichtigt, dass die Behörde prüfen muss, ob der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise erreicht werden kann.“

Dieser Begründung ist nichts hinzuzufügen und insofern die Wiedereinfügung der Wörter in den aktuellen Gesetzesentwurf nicht nachvollziehbar.

Antwort:

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Bundesregierung beabsichtigt eine Neufassung entsprechend der vom Bundesrat zitierten Gesetzesbegründung. Entsprechend sind in Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe d in § 4 Absatz 5 Satz 1 KSpTG die Wörter „ , insbesondere an anderer Stelle,“ zu streichen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 25 (§ 39a Überschrift, Absatz 1 und Absatz 2 – neu – KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 25 ist § 39a wie folgt zu ändern:

- a) In der Überschrift ist das Wort „Sachliche“ zu streichen.
- b) Der bisherige Text ist als Absatz 1 zu bezeichnen.
- c) Folgender Absatz ist anzufügen:

„(2) Für Streitigkeiten im Sinne des Absatzes 1, welche Tätigkeiten oder Vorhaben im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels zum Gegenstand haben, ist das Gericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die zuständige Behörde ihren Sitz hat.“

Begründung:

Nach dem neuen § 39 Absatz 1 Satz 2 soll sich die für den Vollzug des Gesetzes zuständige Behörde auch dann nach dem Landesrecht richten, wenn örtlich die ausschließliche Wirtschaftszone oder der Festlandsockel betroffen sind. Ein Gleichklang der gerichtlichen Zuständigkeit wird hierdurch jedoch nicht hergestellt, weil die Regelung des § 52 Nummer 1 VwGO hier nicht greift. Deshalb ist eine Ergänzung des neuen § 39a erforderlich.

Antwort:

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu, schlägt aber die folgenden rechtsförmlichen Korrekturen an den Änderungsbefehlen vor:

In Artikel 1 Nummer 25 ist § 39a wie folgt zu ändern:

- a) In der Überschrift ist das Wort „Sachliche“ zu streichen.
- b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
- c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Für Streitigkeiten im Sinne des Absatzes 1, welche Tätigkeiten oder Vorhaben im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels zum Gegenstand haben, ist das

Gericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die zuständige Behörde ihren Sitz hat.”

9. Zu Artikel 1 Nummer 28 Buchstabe b (§ 43 Absatz 3 KSpG)

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Regelung für Bußgelder für ordnungswidrig transportiertes beziehungsweise eingespeichertes Kohlendioxid aus Kohlekraftwerken in § 43 Absatz 3 dahingehend zu überarbeiten, dass das Bußgeld nicht länger als fixer Betrag pro Einleitung bestimmt ist, sondern jeweils auf die eingeleitete Menge bezogen wird. Die Höhe des Bußgeldes sollte dabei ein relevant Vielfaches des durch den Transport beziehungsweise die Einspeicherung generierten Umsatzes bei Verstoß betragen, sodass es sich weder für die Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen und -speichern noch für die liefernden Unternehmen finanziell lohnt, eine Geldbuße im Falle einer Ordnungswidrigkeit in Kauf zu nehmen.

Begründung:

Im bisherigen Geltungsbereich des KSpG war die Möglichkeit einer nach § 43 Absatz 1 geregelten Ordnungswidrigkeit aufgrund der Beschränkung auf Erforschung, Erprobung und Demonstration von Technologien zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in unterirdischen Gesteinsschichten nur in einem sehr begrenzten Rahmen überhaupt möglich. Die Höhe der Geldbuße war dem angemessen. Laut dem Evaluierungsbericht der Bundesregierung zum Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (BT-Drucksache 20/5145) kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich der Einsatz von CCS bis 2045 im Umfang von 34 Mt CO₂/a bis 73 Mt CO₂/a bewegen wird. Es ist also von einem signifikanten Anstieg sowohl des transportierten als auch des eingespeicherten Kohlendioxids auszugehen. Vor diesem Hintergrund erscheint die bisherige Höhe der in § 43 festgesetzten Bußgelder verschwindend gering.

Folgendes Beispiel unterstreicht den Handlungsbedarf:

Im Moment variieren Kostenabschätzungen für Transport und Speicherung von Kohlendioxid noch stark und bewegen sich in einem Spektrum zwischen 30 und 250 Euro/Tonne CO₂. Selbst bei Verwendung der niedrigsten Annahme von 30 € würde ein Unternehmen, das gesetzeswidrig 500 kt CO₂ transportiert und einspeichert, also auf einen Umsatz von circa 15 Millionen Euro kommen können und damit um ein Vielfaches des derzeitigen maximalen Bußgeldes von 100 000 Euro liegen.

Angesichts der Emissionshöhe deutscher Kohlekraftwerke im Jahr 2022 von gesamt 212 Millionen Tonnen CO₂ und der vorgenannten plakativen Beispielrechnung kann die niedrige Bußgeldhöhe also durchaus zu einer Inkaufnahme der Ordnungswidrigkeit und damit einer Umgehung des Transport- und

Speicherverbots für Kohlendioxid aus der Kohleverstromung führen.

Antwort:

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.

Die Bußgeldbewehrung dient der Durchsetzung der Verpflichtungen aus dem Gesetz und ist bereits jetzt effektiv ausgestaltet, auch für das skizzierte Beispiel. Bei der Festsetzung einer Geldbuße sind ergänzend die Regelungen des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) zu beachten. Die in § 30 OWiG geregelte sog. Unternehmensgeldbuße bietet die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen gegen juristische Personen und Personenvereinigungen eine Geldbuße zu verhängen, wenn eine ihrer Leitungspersonen eine Ordnungswidrigkeit begangen hat, die der juristischen Person bzw. Personenvereinigung zuzurechnen ist. § 30 Absatz 3 OWiG sieht in Verbindung mit § 17 Absatz 4 OWiG als Zumessungskriterium vor, dass eine Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den die juristische Person oder Personenvereinigung aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen soll. Dabei kann auch das gesetzliche Höchstmaß überschritten werden, sofern dieses hierzu nicht ausreicht.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich die mit der Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) erfolgende Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Anwendung von Technologien zur Abscheidung und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in tiefen geologischen Gesteinsschichten (Carbon Capture and Storage, CCS) sowie zur Abscheidung und Nutzung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Utilization, CCU). Wie im Evaluierungsbericht zum KSpG aus dem Jahr 2022 (BT-Drucksache 20/5145) dargestellt, werden diese Technologien einen notwendigen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) leisten.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass es neben entsprechender Rechtsgrundlagen weiterer Rahmenbedingungen bedarf, um den Einsatz von CCS und CCU in der Wirtschaft zu ermöglichen. So sind unter anderem hohe Anfangsinvestitionen in Abscheidungs-, Transport- und Speicheranlagen erforderlich. Dabei werden die Kosten für ein einzelnes Unternehmen auch davon abhängig sein, für welche Kohlendioxid-Mengen CCS und CCU angewendet beziehungsweise die entsprechenden Infrastrukturen genutzt werden.
- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, die Wirtschaftlichkeit von CCS und CCU im Rahmen der kommenden Carbon Management Strategie ausreichend zu berücksichtigen.
- d) Insbesondere bittet der Bundesrat die Bundesregierung um enge Begleitung und Unterstützung des Aufbaus der Kohlendioxid-Transportinfrastruktur. Mit Blick auf ein künftiges europäisches Kohlendioxid-Transportnetz dürfte eine vom Bund koordinierte Netzausbaustrategie, vergleichbar zum Wasserstoffnetz, zielführend sein. Zur Unterstützung des Aufbaus bittet der Bundesrat zudem um Prüfung, inwieweit es einer Anschubfinanzierung oder anderweitiger staatlicher Risikoabsicherungen bedarf, um einen geeigneten Finanzierungsrahmen für den raschen Aufbau der erforderlichen Transportinfrastruktur zu gewährleisten. In jedem Fall müssen prohibitiv hohe Kosten für die Unternehmen zu Beginn des Nutzungszeitraums der Transportinfrastruktur vermieden werden. Eine gleichmäßige Verteilung der Kosten über die Nutzungsdauer in Form eines Amortisationskontos könnte hierzu einen sinnvollen Ansatz bieten.
- e) Der Bundesrat weist außerdem darauf hin, dass sich die Binnenland-Lage von Produktionsstandorten nicht nachteilig auf deren Zugang zu den Offshore-Speicherstandorten und zu Förderung auswirken sollte.

Begründung:

Der Einsatz von CCS- und CCU-Technologien leistet einen notwendigen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele. Es erfordert allerdings hohe private Investitionen, dass diese Technologien zum Einsatz kommen.

Die unternehmerische Entscheidung, Investitionen in Kohlendioxid-Abscheidungs-, Transport- und Speicheranlagen zu tätigen, erfordert ein hohes Maß an Planbarkeit. Entscheidend ist hierbei für die emittierenden Unternehmen, ab welchem Zeitpunkt und zu welchen Kosten die erforderliche Infrastruktur für den Abtransport und die Speicherung von Kohlendioxid zur Verfügung stehen wird. Gleichzeitig ist für die etwaigen Betreiber der Transport- und Speicheranlagen relevant, wie hoch die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen sein wird. Diese interdependenten Entscheidungen, die zudem mit Unsicherheit unter anderem aufgrund zukünftiger technologischer Entwicklungen verbunden sind, müssen nahezu gleichzeitig sowie möglichst zeitnah getroffen werden.

Eine vom Bund koordinierte Netzausbaustrategie, staatliche Instrumente der Risikoabsicherung der Kohlendioxid-Infrastruktur in der Hochlaufphase sowie CCS-Förderung sind geeignete Mittel, um die Planbarkeit für alle Akteure zu erhöhen und somit die notwendigen privaten Investitionen anzureizen.

Antwort:

Zu Buchstabe a): Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Buchstabe b): Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Buchstabe c): Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Die Wirtschaftlichkeit von CCS und CCU wird ein wesentlicher Aspekt sein, den die Bundesregierung im Gesamtzusammenhang der Carbon Management-Strategie übergreifend berücksichtigen wird.

Zu Buchstabe d): Die Bundesregierung wird der Bitte entsprechen, den Aufbau der Kohlendioxid-Transportinfrastruktur eng zu begleiten und Unterstützungsmöglichkeiten prüfen. Die Bundesregierung wird hierzu in der Carbon Management-Strategie Vorschläge unterbreiten.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte der Bau von CO₂-Pipelines in privater Trägerschaft innerhalb eines staatlichen Regulierungsrahmens erfolgen. Auch aus Sicht der Bundesregierung wird dabei darauf zu achten sein, dass prohibitiv hohe Kosten für die Unternehmen zu Beginn des Nutzungszeitraums der Transportinfrastruktur vermieden werden. Im Übrigen wird für konkrete Maßnahmen zum Aufbau der Kohlendioxid-Transportinfrastruktur auf die Carbon Management-Strategie verwiesen.

Zu Buchstabe e): Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Die Bundesregierung stimmt dem Bundesrat zu, dass sich die Binnenland-Lage von Produktionsstandorten nicht nachteilig auf deren Zugang zu den Offshore-Speicherstandorten und zu Förderung auswirken sollte. Mit Blick auf die Kosten für den Transport zu den Offshore-Speicherstandorten und die Verfügbarkeit bestimmter Transportmodi können sich aus tatsächlichen Gegebenheiten Unterschiede ergeben, insbesondere aus unterschiedlichen Entfernungen zu den Speicherstandorten. Insgesamt wird die Bundesregierung darauf achten, dass auch für küstenferne Standorte eine klimaneutrale Produktionsweise ermöglicht wird, und diesen Gesichtspunkt entsprechend in der Carbon Management-Strategie berücksichtigen. Wenn einzelne Bundesländer für ihr Landesgebiet von der Option der Speicherung an Land Gebrauch machen, wird dies ebenfalls entsprechend berücksichtigt.

11. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit, dass zur Erreichung der Klimaschutzziele und zum Ausgleich der aus heutiger Sicht schwer vermeidbaren sowie der aus heutiger Sicht unvermeidbaren verbleibenden Restemissionen, die technische Abscheidung und anschließende Speicherung von CO₂ in unterirdischen geologischen Formationen (Carbon Capture and Storage) ermöglicht werden sollte. Gleichwohl hält der Bundesrat die Intensivierung der Bemühungen und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele sowie den Erhalt und Ausbau von natürlichen CO₂-Senken für unverzichtbar und für prioritär umzusetzen.
- b) Der Bundesrat begrüßt die Weiterentwicklung des Kohlenstoffdioxid-speicher- und -transport-Gesetzes hin zu einem Kohlenstoffdioxid-speicher- und -transport-Gesetz, da es für den Transport von CO₂ einer geeigneten Infrastruktur bedarf. Der Bundesrat hält planungsrechtliche Regelungen für CO₂-Transportleitungen für erforderlich, da zukünftig verstärkt CO₂-Leitungen – nicht nur zu Speicherorten, sondern insbesondere zur Nutzung des CO₂ als wichtiger Rohstoff in der Industrie – benötigt werden.
- c) Der Bundesrat unterstützt ausdrücklich, dass Kohleverstromungsanlagen ein Anschluss an ein CO₂-Leitungsnetz versagt wird. Damit wird der Beendigung des umwelt- und klimaschädlichen Kohleabbaus Rechnung getragen.
- d) Der Bundesrat begrüßt, dass für die räumliche Zuständigkeit das bekannte und im Bergrecht praktizierte Äquidistanzprinzip gemäß § 137 BBergG Anwendung finden soll. Weiterhin bittet er die Bundesregierung, sicherzustellen, dass im Rahmen des nahezu wortgleichen gesetzlichen Auftrages gemäß § 5 KSpGT zuerst auf die von den Ländern bereits gelieferten Daten sowie auf Grundlage des Geologiedatengesetzes zugänglichen Daten zurückgegriffen wird, um eine gezielte, auf dem vorhandenen Kennt-

- nisstand aufbauende, räumlich und inhaltlich fokussierte Eignungsanalyse von potenziellen Speichern durchzuführen.
- e) Der Bundesrat spricht sich dafür aus, im weiteren Gesetzgebungsverfahren bundeseinheitliche Rahmenbedingungen und Mindeststandards festzulegen für den Fall, dass ein oder mehrere Länder von der vorgesehenen Länderöffnungsklausel Gebrauch machen und für ihr Landesgebiet eine dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid zulassen möchten. Es bedarf eines bundeseinheitlichen Rahmens, um bei Nutzung der Öffnungsklausel neben der Sicherheit insbesondere die Akzeptanz und Teilhabe der Zivilgesellschaft sicherzustellen, Verantwortlichkeiten und Finanzierungen verbindlich zu klären sowie negative Auswirkungen auf die Umwelt so weit wie möglich auszuschließen. Mögliche Instrumente und Verfahren zur Erreichung dieser Anforderungen sind im Gesetz zu verankern.
- f) Der Bundesrat regt eine Änderung in § 4 Absatz 5 KSpTG dahingehend an, dass die vorgesehene Eignungsmöglichkeit nicht nur dann eingeräumt wird, wenn der Zweck auf andere zumutbare Weise, insbesondere an anderer Stelle, nicht erreicht werden kann. Dies entspräche aus Sicht des Bundesrates auch der Intention ausweislich der Gesetzesbegründung.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Gemäß § 3 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) muss Deutschland bis 2045 Netto-Treibhausgasneutralität und nach 2050 negative Emissionen erreichen. Nach aktuellem Wissenstand ist dies nur durch den Einsatz der Carbon Capture and Storage (CCS)-Technologie erreichbar. Gleichzeitig muss der Aufbau und Erhalt von natürlichen CO₂-Senken weiter vorangetrieben werden, um die bestehenden Synergien zwischen den Schutzgütern und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels auszuschöpfen.

Zu Buchstabe b:

Neben der Bereitstellung von CO₂-Speichern bedarf es auch des Aufbaus einer Transportinfrastruktur für CO₂. Der Aufbau einer CO₂-Leitungsinfrastruktur erscheint hier zielführend, denn ein Transport per Lkw, Schiff oder auf der Schiene ist unwirtschaftlich und würde zusätzlichen Verkehr verursachen.

Weiterhin ist CO₂ ein wichtiger Rohstoff für die industriellen Prozesse und muss künftig verstärkt in Kreisläufen geführt werden.

Zu Buchstabe c:

Höchste Priorität zur Erreichung der Klimaschutzziele und zur Minderung der Treibhausgasemissionen hat die Abkehr von den fossilen Energieträgern.

Zu Buchstabe d:

Auf der Grundlage des § 5 KSpG (2012) wurden bereits von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in Zusammenarbeit mit den Länderbehörden umfangreiche Grundlagen- und Forschungsarbeiten durchgeführt.

Zu Buchstabe e:

Um einen Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen zu vermeiden, sind bundesweit einheitliche Standards erforderlich für den Fall, dass Länder von der vorgesehenen Opt-In-Möglichkeit für die Onshore-Speicherung Gebrauch machen wollen. Diese sollten nach Auffassung des Bundesrates direkt im Gesetz verankert werden.

Zu Buchstabe f:

Ein derzeit bestehender Widerspruch zwischen dem vorgesehenen Gesetzestext und der dazu gegebenen Begründung soll aufgelöst werden. Die eindeutige Absicht nach der Gesetzesbegründung war, dass die problematische Prüfung, ob die Leitung an anderer Stelle errichtet werden könne, entfällt,

zumal sich an anderer Stelle andere Eigentumsbetroffene ebenso gegen den Leitungsverlauf wenden können.

Antwort:

Zu Buchstabe a): Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis. Die Bundesregierung betont, dass sie zur Erreichung des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2045 in den vergangenen zwei Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen hat, etwa beim Ausbau der erneuerbaren Energien, der Dekarbonisierung der Industrie, dem Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft, dem Ausbau der E-Mobilität, der Stärkung des Emissionshandels, der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung und der Wärmewende im Gebäudesektor sowie dem vordringlichen Erhalt und Ausbau natürlicher Senken sowie der Stärkung technischer Senken.

Zu Buchstabe b): Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Gesetzentwurf zur Änderung des KSpG zum Ziel hat, einen umfassenden Rechtsrahmen für CO₂-Transportleitungen zu schaffen, der sowohl Transportleitungen erfasst, die zu Kohlendioxidspeichern führen, als auch Transportleitungen, die zu Anlagen zur Nutzung des abgeschiedenen Kohlendioxids führen.

Zu Buchstabe c): Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Buchstabe d): Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen und weiterverfolgen.

Die Bundesregierung teilt die Meinung, dass bereits vorliegende Daten aus den genannten Quellen zuerst gesichtet, geprüft und dann für eine Eignungsanalyse von potenziellen CO₂-Speichern herangezogen werden sollten. Zudem ist die Bundesregierung der Ansicht, dass das Ziel sein sollte, eine räumlich und inhaltlich fokussierte Eignungsanalyse von potenziellen Speichern durchzuführen. In diesem Zusammenhang sollte dann auch identifiziert werden, welche weiteren, neuen Daten zu erheben sind.

Zu Buchstabe e): Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass mit dem KSpTG bereits bundeseinheitliche Regeln existieren, die von den Ländern zu beachten sind, wenn sie von der vorgesehenen Länderöffnungsklausel Gebrauch machen und für ihr Landesgebiet eine dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid zulassen möchten. Dies wird auch in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung betont: „Wird die Speicherung an Land im Wege der Inanspruchnahme der Länderklausel ermöglicht, so richten sich Genehmigung und Betrieb entsprechender Speicher nach den Vorgaben dieses Gesetzes.“ (Begründung zu Artikel 1 Nummer 4 a.E.).

Zu Buchstabe f): Es wird auf die Ausführungen zu Nummer 7 verwiesen.

12. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat regt an, auch für die Errichtung, den Betrieb und wesentliche Änderungen von Kohlendioxidleitungen, analog zu den Regelungen für Wasserstoffleitungen, das überragende öffentliche Interesse festzustellen. Da die Errichtung von Wasserstoff- und Kohlendioxidleitungen dort, wo es sinnvoll ist, möglichst parallel erfolgen soll, wird angeregt, die Parallelität auch insofern herzustellen. Mit der Regelung kann eine beschleunigte Bearbeitung in den Behörden gewährleistet werden, bei welchen die Bearbeitung von Verfahren zu Wasserstoff- und Kohlendioxidleitungen zeitlich nicht auseinanderklaffen.

Auch in der Abwägung sollte den Kohlenstoffdioxidleitungen ein entsprechendes Gewicht durch das überragende öffentliche Interesse beigemessen werden.

Antwort:

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht die Feststellung vor, dass die Errichtung, der Betrieb und wesentliche Änderungen von Kohlendioxidleitungen im öffentlichen Interesse liegen. Zudem soll bei der Abwägung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren berücksichtigt werden, dass Kohlendioxidleitungen dem Klimaschutz dienen und dazu beitragen, die Emission von Kohlendioxid in Deutschland dauerhaft zu vermindern. Damit sind Kohlendioxidleitungen mit verfassungsrechtlich abgesicherten Belangen verknüpft, so dass ihnen in der Abwägung ein entsprechendes Gewicht zukommt.

Mit Blick auf das Verfahren wird den Behörden vorgegeben, Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben der Errichtung, des Betriebs und wesentlicher Änderungen von Kohlendioxidleitungen möglichst Vorrang bei der Bearbeitung einzuräumen. Im Zusammenspiel mit weiteren Elementen der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, die im Gesetzentwurf vorgesehen sind, ist die Bundesregierung damit der Auffassung, dass die Bearbeitung von Verfahren zu Kohlendioxidleitungen in der erforderlichen Geschwindigkeit und möglichst parallel zur Bearbeitung von Verfahren zu Wasserstoffleitungen erfolgen kann. Die Bundesregierung ist daher der Ansicht, dass die gesetzliche Feststellung eines überragenden öffentlichen Interesses für die Errichtung, den Betrieb und wesentliche Änderungen von Kohlendioxidleitungen nicht angezeigt ist.

13. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat stellt fest, dass der Gesetzentwurf keine konkreten Regelungen enthält, wie die Genehmigungsbehörden mit konkurrierenden Anträgen, bei denen sich die Vorhaben gegenseitig beeinträchtigen, umgehen sollen und fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren den Gesetzentwurf dementsprechend zu ergänzen.

Begründung:

Der vorliegende Gesetzentwurf soll den erfolgreichen Hochlauf von CCS/CCU-Technologien in Deutschland flankieren, womit auch neue Wettbewerbsfelder geschaffen beziehungsweise ausgebaut werden. Konkurrenzsituationen sind demnach wahrscheinlich, weshalb konkrete Regelungen geschaffen werden müssen, um für Genehmigungsbehörden und Antragsteller Rechtssicherheit zu schaffen. Diese müssen klare Kriterien enthalten, nach denen konkurrierende Anträge zu bearbeiten sind. Andernfalls steht zu befürchten, dass unterliegende Antragsteller den Klageweg beschreiten und die Vorhaben verzögert werden.

Antwort:

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu.

Nach § 8 Absatz 1 Satz 5 KSpTG ist für den Fall, dass mehrere Anträge dasselbe Untersuchungsfeld und dieselben Gesteinsschichten betreffen, über den Antrag zuerst zu entscheiden, dessen Untersuchungsprogramm den Voraussetzungen des § 7 Absatz 1 KSpTG am besten Rechnung trägt. Bei gleichwertigen Anträgen genießt der Antrag Vorrang, der zuerst genehmigungsfähig ist. Nach § 26 Absatz 1 KSpTG kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates insbesondere auch nähere Vorschriften über die Bearbeitung von Anträgen und einen Vorrang bei der Bearbeitung nach § 8 Absatz 1 Satz 5 festlegen.