



Stellungnahme

Prof. Dr. Sven-Joachim Otto

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes**
BT-Drucksache 21/1494

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44801 Bochum

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen
Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Institut für Berg- und Energierecht
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

Prof. Dr. Sven-Joachim Otto
Direktor des Instituts für Berg- und Energierecht
der Ruhr Universität Bochum
sven.otto@rub.de
www.rub.de

Bochum, den 10. Oktober 2025

Stellungnahme des Instituts für Berg- und Energierecht (Ruhr-Universität Bochum) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachfolgend erstatte ich eine juristisch-systematische Stellungnahme zum Regierungsentwurf, mit konkreten Formulierungsvorschlägen. Unsere Leitlinie ist eine **technologieneutrale, investitionsfreundliche und rechtssichere** Ausgestaltung von CCU/CCS als notwendigem Baustein industrieller Dekarbonisierung.

1. Executive Summary – Kernaussagen in zehn Punkten

1. Richtige Richtung, aber zu eng gesteuert:

Der Entwurf öffnet Speicherung und Transport von CO₂ und benennt Leitungen und Speicher als Vorhaben von „überragendem öffentlichen Interesse“ – ein wesentlicher Beschleuniger. Das ist zu begrüßen.

2. Umbenennung und Systemlogik:

Die **Umbenennung** in „Kohlendioxid-Speicherung-und-Transport-Gesetz (KSpTG)“ klärt, dass der Transport gleichberechtigter Regelungsgegenstand ist. Das schafft dogmatische Stringenz.

3. Planungsrechtliche Kohärenz:

Die stärkere **Angleichung an das EnWG-Planfeststellungsregime**, inkl. OVG-Erstinstanz, Parallelverlegung mit Wasserstoff und **Erleichterung der Umwidmung von Erdgasleitungen** ist sachgerecht. **Enteignungstatbestände** werden adressiert.

4. Onshore-Speicherung:

Der bundesweite Onshore-Ausschluss mit Länder-Opt-in belässt eine **Restriktionslogik**, die Investitionen hemmt und einen föderalen Flickenteppich riskiert. Empfehlung: **Onshore grundsätzlich zulassen, aber risikoadäquat regulieren** (Abstände, Monitoring, Wasserrecht).

5. Meeresschutz:

Das Verbot in **Meeresschutzgebieten** ist konsistent. Externe Analysen diskutieren eine **8-km-Pufferzone**, die dogmatisch nur **ausnahmetauglich** tragfähig ist (site-spezifische Risikoabwägung statt starrer Sperrzonen).

6. Netzzugang & Regulierung:

Der Entwurf bleibt beim **CO₂-Netzzugang** zu vage. Nötig ist ein **diskriminierungsfreier, regulierter Zugang** (Entgeltgrundsätze, Missbrauchsaufsicht), sinnvollerweise unter **BNetzA-Aufsicht** analog EnWG-Prinzipien.

7. EU-Bezug (NZIA-VO):

Die **50-Mt/a-Einspeisekapazität bis 2030** ist unionsrechtlicher Taktgeber; Art. 23 Verordnung (EU) 2024/1735 (NZIA-VO-VO) (Beitrags-/Sanktionslogik für O&G-Unternehmen) erfordert in DE **klare, verhältnismäßige** Ausgestaltung (Deckelung, Härtefallklauseln).

8. Daten & Geschäftsgeheimnisse:

Transparenz über Geodaten ist sinnvoll, bedarf aber **ausdrücklicher Geschäftsgeheimnis-Schranken** (gestufte Veröffentlichung, Aggregation/Anonymisierung).

9. Verfahrenseffizienz:

One-Stop-Shop-Koordination, verbindliche **Fristen**, obligatorischer **Projektmanager** in komplexen Verfahren und **faktische Genehmigungsfiktionen** für Zwischenschritte (begrenzt) erhöhen Investitionssicherheit.

10. Anwendungsgrenzen:

Die politische Ausschlussentscheidung für Kohlekraftwerke ist nachvollziehbar dokumentiert; Gas-CCS bleibt dem Entwurf zufolge offen (Blue Hydrogen). Bitte klarstellend-normtextlich verankern, um Streit zu vermeiden.

2. Würdigung des Regierungsentwurfs

2.1 Systemfortschritt:

Die Neufassung stellt Transport und Speicherung gleichberechtigt nebeneinander, verankert Beschleunigungsinstrumente (OVG-Erstinstanz, Projektmanager, Paralleltrassen) und erleichtert die Umwidmung bestehender Gasleitungen für CO₂. Das „überragende öffentliche Interesse“ ist ein zentrales Dogma, das die fachplanerische Abwägung in Richtung Klimaschutz justiert.

2.2 EU-Kohärenz:

Die Anbindung an die NZIA-VO trägt dem EU-Ziel ≥ 50 Mt/a CO₂-Injektionskapazität bis 2030 Rechnung und verweist auf Beitrags-/Sanktionsmechanismen für O&G-Unternehmen (Art. 23 NZIA-VO). Nationale Ausführung muss proportional und investitionsfreundlich ausgestaltet werden.

2.3 Offene Flanke Onshore:

Die bundesweite Onshore-Nichtzulässigkeit (außer Forschung) mit Länder-Opt-in bleibt restriktiv und erzeugt Rechts- und Standortunsicherheit. Ein umgekehrtes Leitbild („grundsätzlich zulässig, risikoadäquat reguliert“) wäre technologieoffener.

2.4 Meeresschutz & Abstände:

Das Verbot in Marine Protected Areas überzeugt; eine starre 8-km-Pufferzone wird in der Fachdiskussion prominent, sollte aber gesetzlich ausnahmetauglich (Gutachten, Monitoring, adaptive Auflagen) angelegt werden – sonst drohen Fehlallokationen.

3. Konkrete Änderungsanträge im Wortlaut (Formulierungsvorschläge):

Hinweis: Die Nummerierung knüpft an die Systematik des Entwurfs (KSpTG-E) an. Sollten redaktionelle Abweichungen im Parlamentsverfahren entstehen, sind die Vorschläge entsprechend zu verschieben.

A1 – Gesetzeszweck / Technologieneutralität (klarstellend)

Artikel 1 – § 1 KSpTG-E (neu Satz x):

„Das Gesetz verfolgt das Ziel einer technologieoffenen, innovationsfreundlichen und unionsrechtskonformen Ausgestaltung von Abscheidung, Transport, Nutzung und Speicherung von Kohlendioxid, insbesondere zur Dekarbonisierung schwer vermeidbarer Industrieemissionen.“

Begründung: Explizite Verankerung des Leitbilds erhöht Auslegungssicherheit (Kohärenz mit NZIA-VO).

A2 – Onshore-Speicherung: Zulässigkeit unter Auflagen statt Verbotsleitbild

Artikel 1 – § 2 KSpTG-E (Abs. 3 neu/ersetzend):

„Kohlendioxidspeicher sind grundsätzlich zulässig im Festlandsockel, der ausschließlichen Wirtschaftszone und an Land, sofern Sicherheitsanforderungen (u. a. geologisches Eignungsgutachten, Wasser-/Bodenschutz, Überwachungs- und Dichtigkeitskonzept, Mindestabstände zu Siedlungen/Schutzgütern) erfüllt sind.“

Die Länder können ergänzende Anforderungen festlegen, die das bundesrechtliche Zulassungsregime nicht leerlaufen lassen.“

Begründung: Wechsel vom Opt-in-Föderalismus zum bundeseinheitlichen Zulassungsleitbild mit risikoadäquater Ausgestaltung.

A3 – Meeresschutz / Pufferzonen – flexible Ausnahmen

Artikel 1 – § 11 / § 13 KSpTG-E (Abstände):

„Speicherung in Meeresschutzgebieten ist ausgeschlossen. In Pufferzonen (z. B. ≤ 8 km) kann im Einzelfall eine Abweichung zugelassen werden, wenn ein qualifiziertes, unabhängiges Fachgutachten gleichwertigen Schutz der Meeresumwelt nachweist und adaptive Monitoring-/Shut-down-Vorkehrungen angeordnet werden.“

Begründung: Ausnahmetauglichkeit verhindert Standortabtrübe, erhält aber Schutzniveau.

A4 – CO₂-Netzzugang, Entgelte, Aufsicht (Regulierungsmodul)

Neuer § [Netzzugang CO₂-Leitungen]:

1. Betreiber von CO₂-Leitungen/-Netzen gewähren diskriminierungsfreien Anschluss und Zugang.
2. Entgelte sind transparent, angemessen und nicht-diskriminierend; Kostenwälzungsprinzipien werden per Verordnung konkretisiert.
3. Aufsicht: BNetzA überwacht Zugangsbedingungen/Entgelte, kann Missbrauch untersagen und Methodenentscheidungen treffen.
4. Veröffentlichungspflichten (Kapazitäten, Engpässe, Wartungen) entsprechend Gas/Wasserstoff.

Begründung: Der Entwurf adressiert Planung, nicht aber Markt-/Zugangsregeln. Ein leichtgewichtiges Regulierungsregime schafft Investitions- und Nutzer-Sicherheit.

A5 – Umwidmung & Paralleltrassen – Rechtssicherheit erhöhen

§§ 4, 4a KSpTG-E (Ergänzung):

Klarstellung eines Bestandsschutzes bei Umwidmung bestehender Erdgasleitungen; Regelvermutung: CO₂-Leitungen entlang bestehender Korridore sind raumverträglich, es sei denn, konkrete gegenläufige Belange werden nachgewiesen.

Begründung: Flankiert die bereits angelegte Erleichterung der Umwidmung; reduziert Prozessrisiken.

A6 – Verfahrensbeschleunigung / One-Stop-Shop

§ 4a KSpTG-E (neu Abs. x):

Einführung eines verbindlichen Koordinators („Projektmanager“) mit Fristenregime (inkl. fiktiver Zustimmung für Zwischenschritte bei Säumnis der Mitwirkungsbehörden), Digitalaktenpflicht, parallelen Umwelt-/Fachprüfungen und Konsultations-Fast-Track für standardisierte Leitungsabschnitte.

Begründung: Beschleunigung ohne Absenkung des Schutzniveaus; übertragene Best Practices aus EnWG/NABEG.

A7 – Enteignung/Entschädigung – Präzisierung

§ 4b KSpTG-E (Präzisierung):

Klarere Entschädigungsmaßstäbe (Verkehrswert + Zuschlag für Umlegung/Teilwertverluste), Rückbau- und Nachsorgepflichten sowie Härtefallregel für atypische Betroffenheiten.

Begründung: Reduziert Rechtsstreitigkeiten; erhöht gesellschaftliche Akzeptanz.

A8 – Daten & Geschäftsgeheimnisse

§ [Geodaten-Publizität] (Ergänzung):

Geologische Daten werden stufenweise veröffentlicht (anonymisiert/aggregiert), sofern keine schutzwürdigen Geschäftsgeheimnisse betroffen sind; Vertraulichkeitsinteressen sind explizit abzuwägen; Embargofristen möglich.

Begründung: Balance zwischen Transparenz (Standortfindung) und Investitionsschutz.

A9 – NZIA-VO-Beitrags-/Sanktionslogik: Proportionalität & Planbarkeit

§ [Umsetzung Art. 23 NZIA-VO] (neu):

1. Transparente Berechnung der Beitragspflichten;
2. Deckelung der Sanktionen; Nachfrist-/Härtefallklausel bei objektiven, nachgewiesenen Hinderungsgründen;
3. Anrechenbarkeit internationaler Kapazitäten (EU-Kohärenz).

Begründung: Rechtssicherheit für betroffene Unternehmen, Investitionsanreize statt reiner Strafologik.

A10 – Negativemissionen (CDR) ausdrücklich adressieren

§§ 1, 2 KSpTG-E (Klarstellung):

Expliziter Einschluss von DACCS/BECCS als Anwendungsfälle von Transport/Speicherung; Priorisierung hart-zu-vermeidender Emissionen; Doppelzählungen vermeiden.

Begründung: Schließt Umsetzungslücken bei CDR-Pfaden; konsistent mit Klimazielen 2045/2050.

A11 – Kohleverstromung (Klarstellungsnorm)

§ [Anwendungsgrenzen] (neu):

„Die Nutzung von CO₂-Leitungen/Speichern für Kohle-Kraftwerks-Emissionen ist ausgeschlossen; Gas-CCS bleibt zulässig, sofern die übrigen Anforderungen erfüllt sind.“

Begründung: Spiegelt die politisch intendierte Abgrenzung; vermeidet Streit in der Vollzugspraxis.

4. Rechtliche Einordnung im Kontext

- Verfassungsrecht: Die Stärkung des Klimaschutz-Belangs („überragendes öffentliches Interesse“) ist mit der Rechtsprechung zur Abwägungsstruktur vereinbar, verlangt aber Schutzklauseln für kollidierende Belange (Wasser, Naturschutz, Eigentum). Der Entwurf geht diesen Weg – unsere Vorschläge (flexible Ausnahmen, klare Entschädigung) konkretisieren ihn.
- Energie-/Infrastrukturrecht: Die EnWG-Anlehnung (Planfeststellung, OVG-Erstinstanz, Paralleltrassen, Umwidmung) konsolidiert die Rechtslage; fehlend ist bislang ein Markt-/Zugangsmodul. Unser A4 schließt diese Lücke.
- Unionsrecht (NZIA-VO): Nationale Ausführungsnormen zu Art. 20/23 NZIA-VO müssen vorhersehbar, verhältnismäßig, investitionsfreundlich sein; die 50-Mt/a-Leitplanke ist politisch-administrativer Taktgeber auch für DE-Speicher/Leitungen

5. Erwartete Wirkungen unserer Änderungsvorschläge

- Beschleunigung & Bankability: Verbindliche Verfahren, klarer Netzzugang und Planungsleitplanken reduzieren Kapital- und Genehmigungsrisiken.
- Standortvielfalt: Ein Onshore-Zulassungsleitbild erschließt zusätzliche Optionen; flexible Pufferzonen verhindern unnötige Blockaden bei gleicher Schutzwirkung.
- EU-Kohärenz & Industrieperspektive: Proportionale NZIA-VO-Umsetzung und klarer Marktrahmen erlauben Skalierung von CCU/CCS und Blue Hydrogen als Brückentechnologie.

6. Schlussbemerkung

Der Entwurf ist ein wichtiger Schritt. Mit den vorgeschlagenen präzisen Ergänzungen wird er zu einem robusten, liberalen und technologieoffenen Fundament für die industrielle Dekarbonisierung, ohne das Schutzniveau zu relativieren.

Prof. Dr. Sven-Joachim Otto
Direktor des Instituts für Berg- und Energierecht