

## » STELLUNGNAHME

# zum Referentenentwurf zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 26.05.2025

Berlin, 4. Juli 2025

*Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt 1.592 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 309.000 Beschäftigten wurden 2022 Umsatzerlöse von 194 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 91 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 40 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 220 Unternehmen investieren pro Jahr über 912 Millionen Euro. Künftig wollen 90 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.*

[Zahlen Daten Fakten 2024](#)

*Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>*

### Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

## Inhalt

Vorbemerkung.....	3
Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen.....	3
Positionen des VKU in Kürze .....	4
Stellungnahme.....	5
Allgemeine Bemerkungen .....	5
Zu Nr. 4 – § 2 (1) Nr. 1 – Geltungsbereich .....	6
Zu Nr. 6. – § 4 (1) Satz 5 – Netzplanung übergreifend denken .....	6
Zu Nr. 9 bb) – § 7 Absatz 1 – Schutz von Trinkwasser .....	7
Zu Nr. 12 a) – § 11 Absatz 1– Vorrang öffentlicher Wasserversorgung .....	7
Zu Nr. 24 – § 39a – Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts.....	8
Zu § 33 Absatz 2 – Anschlussverweigerung.....	8
Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung: .....	10

## Vorbemerkung

Die kurze Konsultationsfrist empfinden wir aus Verbandssicht als eine Zumutung. Dieses Vorgehen erlaubt keinen echten Praxischeck mit unseren Mitgliedsunternehmen. Obwohl diese Regierung zu geordneten Gesetzgebungsprozessen übergehen wollte, erlauben wiederholte Fristen von wenigen Tagen diese konstruktive Einbindung und den Austausch mit den vielen Mitgliedsunternehmen in unserem Verband nicht. Ein guter Gesetzgebungsprozess wird dadurch mindestens erheblich erschwert. Deshalb behalten wir es uns vor, weitere Anmerkungen nachzureichen.

## Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Die Unternehmen der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft sind in vielfältigen Bereichen der Energie-, Wasser- und Abfallwirtschaft aktiv.

Dabei stellen sich unseren Mitgliedsunternehmen vielfältige Herausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität. Wie in vielen Studien, Prognosen und Langfristszenarien dargelegt, ist ein **notwendiger Baustein zur Erreichung der Klimaneutralität** die Abscheidung und Speicherung (CCS) bzw. Nutzung von Kohlendioxidemissionen (CCU).

CCU/S wird für die Industrie und für die kommunale Abfallwirtschaft sowie bei der Verbrennung von Klärschlamm oder Biomasse, zukünftig eine wesentliche Rolle spielen. Ein erheblicher Teil der dabei entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen ist zum einen unvermeidbar. Zum anderen handelt es sich um punktuelle Emissionsquellen, bei denen das CO<sub>2</sub> technisch gut erfassbar und damit vergleichsweise einfach abzuscheiden ist. Dabei gewonnene negative Emissionen sind ebenfalls essenziell zur Erreichung der Klimaneutralität.

Aus diesem Grund sieht der VKU die **Novelle des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) grundsätzlich positiv**. Eine schnelle Verabschiedung des Gesetzes ist sehr zentral für den Weg der Dekarbonisierung. CCS-Vorhaben dürfen allerdings unter keinen Umständen den Schutz unserer Trinkwasserressourcen beeinträchtigen. Vorranggebiete, festgesetzte Wasserschutzgebiete und Trinkwassereinzugsgebiete im Sinne der Trinkwassereinzugsgebietsverordnung sind im Falle einer geplanten Onshore-Speicherung bundesweit einheitlich auszunehmen.

## Positionen des VKU in Kürze

### › Grundsätzliche Zustimmung zum Beitrag von CCU/S für die Klimaneutralität

Für den VKU ist der Kampf gegen den Klimawandel bei gleichzeitiger Wahrung der kommunalen Daseinsvorsorge ein Kernanliegen. Für die Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland ist CCU/S insbesondere für **nicht vermeidbare Emissionen**, wie in der kommunalen Abfallwirtschaft, als auch zur Erreichung **negativer Emissionen** zentral. Deshalb ist eine zeitnahe Verabschiedung des Gesetzes wichtig.

### › Sicherung der Trinkwasserversorgung muss Vorrang haben

Die Sicherheit der öffentlichen Trinkwasserversorgung und der dafür notwendige Grundwasser- und Ressourcenschutz sind für die Allgemeinheit von elementarer Bedeutung. Sie müssen deshalb **Vorrang vor dem Einsatz von CCS** genießen. Vorranggebiete, festgesetzte Wasserschutzgebiete und Trinkwassereinzugsgebiete sind im Falle einer geplanten Onshore-Speicherung bundesweit einheitlich auszunehmen. Insbesondere wegen begrenzter Kapazitäten bei Genehmigung, Planung und Bau müssen auch die **Infrastrukturen der Wasser-/ Abwasserwirtschaft mit einem überragenden öffentlichen Interesse** ausgestattet werden. Ansonsten werden sie trotz ihrer hohen Bedeutung regelmäßig und strukturell gegenüber anderen Vorhaben benachteiligt.

### › Klarheiten über Definition schwer oder nicht vermeidbarer Emissionen

Notwendig ist es, die als Evaluierungsaufgabe in § 44 neu genannten „technisch schwer oder nicht vermeidbaren Emissionen“ konsistent mit dem Wärmeplanungsgesetz (WPG)<sup>1</sup> und der Förderrichtlinie Bundesförderung Industrie und Klimaschutz (FRL BIK) - oder zumindest nicht dahinter zurückbleibend - im Gesetz klar zu definieren. Dies sollte nicht dem Evaluierungsbericht selbst überlassen werden.

### › Wirtschaftlichkeit von CCU/S bei Gaskraftwerken fraglich

Grundsätzlich sollte es im Ermessen des Kraftwerksbetreibers liegen, wie er seine Anlage unter dem Leitinstrument EU-ETS und in Kompatibilität mit den Klimazielen dekarbonisiert. Deswegen trägt der VKU das Ansinnen mit, (fossil betriebene) Gaskraftwerke nicht pauschal von der Anbindung an CO<sub>2</sub>-Leitungen auszuschließen. Wir haben aktuell jedoch erhebliche Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Betriebs von CO<sub>2</sub>-Abscheidungsanlagen an Gaskraftwerken, weshalb ein großflächiger Einsatz von CCU/S bei Gaskraftwerken nicht absehbar ist.

---

<sup>1</sup> § 3 Abs. 4 WPG stellt Wärme aus der energetischen Verwertung von Abfällen und Klärschlamm der unvermeidbaren Abwärme gleich. Das wäre das Minimum an Regelung, die auch im KSpG erforderlich ist.

## Stellungnahme

### Allgemeine Bemerkungen

Der VKU begrüßt den Referentenentwurf zur Novelle des Kohlendioxid-Speicherungs-gesetzes, der weitgehend dem vom vorherigen Bundeskabinett im Frühjahr verabschiedeten Entwurf entspricht, der jedoch wegen des Diskontinuitätsprinzips nicht umgesetzt wurde.

Die Abscheidung und Speicherung oder Nutzung von Kohlendioxid sind zentrale Zukunftsaufgaben einer konsequenten Klimaschutzpolitik. Viele andere Länder, insbesondere unsere direkten Nachbarländer (u. a. Niederlande, Dänemark, Norwegen), haben sich aufgrund der Bedeutung von CCU/S bereits frühzeitig mit diesem Thema befasst und sind Deutschland deshalb nun bei diesem Thema weit voraus.

Viele wissenschaftliche Studien verweisen auf die Bedeutung von CCU/S für die Erreichung der Klimaneutralität, insbesondere für Industrien mit unvermeidbaren Emissionen, sowie durch negative Emissionen (technische Senke) bei der Verbrennung von Biomasse und Klärschlämmen (BECCU/S) sowie der thermischen Abfallbehandlung (WACCU/S).

Sowohl CCU/S als auch Wasserstoff verfolgen unterschiedliche Ansätze zur Dekarbonisierung und können sich idealerweise ergänzen. Wasserstoff kann als Energieträger dienen, während CO<sub>2</sub>-Leitungen dazu beitragen, CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren und zu nutzen. Beide Technologien müssen in Zukunft eine Rolle spielen, wobei Wasserstoff vor allem in Sektoren mit hohem Energiebedarf und CCU/S in schwer zu dekarbonisierenden Bereichen zur Emissionsreduktion eingesetzt werden könnte.

CCS ist mitzudenken, um die „letzte Meile der Dekarbonisierung“ zu schaffen. Gleichzeitig ist ein „Realitätscheck“, unter Beachtung der Kosten in der gesamten Wertschöpfungskette, erforderlich. Bekanntermaßen sind die Kosten für die Abscheidung, Transport und Speicherung sehr hoch. Skaleneffekte sind erforderlich, jedoch ist der zeitliche Horizont fraglich. Die Referenzprojekte in Norwegen (z. B. Brevik) funktionieren, sind jedoch auf erhebliche staatliche Unterstützung angewiesen.

Zur Refinanzierung der Infrastruktur stellt eine freie Tarifgestaltung zwischen Infrastrukturbetreiber und CO<sub>2</sub>-Quelle eine pragmatische Option für den frühen Ausbau der Infrastrukturen dar. Dennoch sollte geprüft werden, ob ein regulierter Hochlauftarif – ähnlich wie beim Wasserstoff – als freiwillige Option für Infrastrukturbetreiber eingeführt werden sollte.

Im Gegenzug sollten die Infrastrukturbetreiber einen Mechanismus wie das Amortisationskonto für das H<sub>2</sub>-Kernnetz in Anspruch nehmen können, um die hohen Investitionskosten auszugleichen. So könnten prohibitive Entgelte für erste Nutzer verhindert werden.

Bei der Infrastrukturplanung muss berücksichtigt werden, dass es laut Open Grid Europe einen CO<sub>2</sub>-Transitbedarf aus anderen Ländern durch Deutschland gibt. Ziel sollte es sein, dass deutsche Unternehmen hier nicht den Anschluss verlieren und an der Möglichkeit des CO<sub>2</sub>-Transports gleichberechtigt teilhaben können.

Die Hauptverantwortung für die Planung der CO<sub>2</sub>-Infrastruktur sollte bei den privaten Akteuren liegen. Der Staat sollte, vertreten etwa durch die BNetzA, nur eine koordinierende Rolle innerhalb des Planungsprozesses einnehmen. So wird sichergestellt, dass auch volkswirtschaftlich vorteilhafte weitere CO<sub>2</sub>-Quellen beim Aufbau der Infrastruktur adäquat mitberücksichtigt werden.

Die geplante Umwidmung von Gasleitungen in CO<sub>2</sub>-Leitungen hält der VKU aufgrund erster Praxiserfahrungen de facto für nicht praktikabel. Die ersten Transportpipelineplanungen der Open Grid Europe für CO<sub>2</sub> zeigen, dass CO<sub>2</sub> „pumpfähig“ transportiert werden muss, d. h. es muss stark verdichtet werden und verhält sich dann ähnlich einer Flüssigkeit. Insofern wird diese Option kaum eine Rolle spielen.

## **Zu Nr. 4 – § 2 (1) Nr. 1 – Geltungsbereich**

### **Zustimmung:**

Wir unterstützen, dass der Transport von Kohlendioxid als gleichberechtigter Regelungsgegenstand neben die dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid in unterirdischen Gesteinsschichten verankert wird. Neben der Planung, dem Bau und dem Betrieb von Kohlendioxidspeichern bedarf es des Aufbaus einer Kohlendioxid-Transportinfrastruktur. Die Akteure benötigen einen verlässlichen gesetzlichen Rahmen, der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geschaffen wird.

## **Zu Nr. 6. – § 4 (1) Satz 5 – Netzplanung übergreifend denken**

### **Regelungsvorschlag:**

Der Satz sollte wie folgt geändert werden: „Sollen die Errichtung, der Betrieb sowie wesentliche Änderungen von Kohlendioxidleitungen weit überwiegend in oder unmittelbar neben einer Trasse erfolgen, die bereits **Erdgas- oder Wasserstoffnetzleitungen** enthält ~~enthält~~ oder künftig für **Wasserstoff** ~~solche Leitungen~~ genutzt werden sollen, (...)“

**Begründung:**

§ 3 Nr. 39a EnWG definiert ein Wasserstoffnetz als „ein Netz zur Versorgung von Kunden **ausschließlich** mit Wasserstoff (...)“. Die insofern gewählte Formulierung im vorliegenden Entwurf bedarf daher mehr Rechtsklarheit um auch Leitungen, die auf H<sub>2</sub> umgewidmet werden sollen (vgl. hierzu auch § 113b EnWG) zu erfassen.

**Zu Nr. 9 bb) – § 7 Absatz 1 – Schutz von Trinkwasser**

**Regelungsvorschlag:**

Nach Satz 3 *neu* wird folgender Satz eingefügt:

*„Die Genehmigung nach Satz 1 gilt nicht für Vorranggebiete, Trinkwassereinzugsgebiete im Sinne der Trinkwassereinzugsgebieteverordnung und festgesetzte Wasserschutzgebiete.“*

**Begründung:**

Die unterirdische Speicherung von CO<sub>2</sub> mittels Injektionsbohrung kann insbesondere im Fall von Onshore-Speicherungen Risiken für das Grundwasser als essenzielle Trinkwasserressource darstellen. Konkret kann durch Leckagen freigesetztes CO<sub>2</sub> Schadstoffe im Untergrund lösen sowie salzige Grundwässer aus tiefen Aquiferen verdrängen. Durch hydraulische Kurzschlüsse, die bei einem Ewigkeitsanspruch nicht auszuschließen sind, können Schadstoffe und salzige Grundwässer in die Grundwasserleiter migrieren. Im Fall ausgeförderter KW-Lagerstätten als Speicherstätten stellen die oftmals Jahrzehnte alten Altbohrungen ein zusätzliches Sicherheitsrisiko dar, das mit Blick auf mögliche Migrationspfade eingehend geprüft werden muss. Daher sind in den genannten Gebieten Genehmigungen zu versagen.

**Zu Nr. 12 a) – § 11 Absatz 1– Vorrang öffentlicher Wasserversorgung**

**Regelungsvorschlag:**

Nach Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

*„Der Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung bleibt davon unberührt.“*

**Begründung:**

Im Rahmen von Schutzgüterabwägungen sind die wasserwirtschaftlichen Belange daher ebenfalls als vorrangiger Belang zu berücksichtigen. Die öffentliche Wasserversorgung ist Teil der Daseinsvorsorge und unterliegt der staatlichen Schutzpflicht. Dies sollte im Referentenentwurf klargestellt werden

**Zu Nr. 24 – § 39a – Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts**

**Zustimmung:**

Wir unterstützen, dass im Sinne des Bürokratieabbaus und der Verfahrensbeschleunigung die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts bei Projekten für Kohlendioxidleitungen und -speichern festgeschrieben wird. Diese Verkürzung des Rechtsweges bietet viel Potential zur Verfahrensbeschleunigung.

**Zu § 33 Absatz 2 – Anschlussverweigerung**

**Regelungsvorschlag:**

Der Absatz sollte wie folgt geändert werden:

„Die Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen und Kohlendioxidspeichern können den Anschluss und den Zugang nach Absatz 1 verweigern, soweit sie nachweisen, dass ihnen die Gewährung des Anschlusses und des Zugangs wegen mangelnder Kapazität oder zwingender rechtlicher Gründe nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Ablehnung ist schriftlich zu begründen und der beantragenden Partei sowie der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) unverzüglich zu übermitteln. **Die Ablehnung kann ferner mit Verweis auf § 7 Absatz 6 begründet werden.** Auf Verlangen der beantragenden Partei muss eine **darüberhinausgehende** ~~die~~ Begründung bei mangelnder Kapazität oder mangelnden Anschlussmöglichkeiten auch aussagekräftige Informationen darüber enthalten, welche konkreten Maßnahmen und damit verbundenen Kosten zum Ausbau des Kohlendioxidleitungsnetzes im Einzelnen erforderlich wären, um den Anschluss oder Zugang durchzuführen; die Begründung kann nachgefordert werden. Für die Begründung nach Satz 3 kann ein **kostendeckendes** Entgelt, ~~das die Hälfte der entstandenen Kosten nicht überschreiten darf~~, verlangt werden, sofern zuvor auf die Entstehung von Kosten hingewiesen worden ist.

**Begründung:**

Auf die mit §7 Absatz 6 KspG-E vorgesehene Umsetzung von Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b) NZIA-Verordnung eingeführten und sodann vorhandenen Transparenzverpflichtungen sollten Netzbetreiber bei einer Ablehnung des Anschlussbegehrens verweisen können. Andernfalls droht Netzbetreibern bei einer steigenden Anzahl an Anschlussbegehren während der Hochlaufphase eine bürokratische Überforderung, die durch Verweis auf ohnehin bereits vorhandene Daten einfacher gelöst werden kann (insb. Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer ii)). Fordert das den Anschluss begehrende Unternehmen eine darüberhinausgehende Begründung, ist die vollständige Kostentragung durch dieses Unternehmen sachgerecht.