ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heilmann, Felix

**Research Report**

# Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Regierungsentwurf zur Änderung des LNG-Beschleunigungsgesetzes (LNGG) und des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vom 16. Juni 2023

Fachtexte

**Provided in Cooperation with:**
Dezernat Zukunft - Institute for Macrofinance, Berlin

*Suggested Citation:* Heilmann, Felix (2023) : Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Regierungsentwurf zur Änderung des LNG-Beschleunigungsgesetzes (LNGG) und des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vom 16. Juni 2023, Fachtexte, Dezernat Zukunft e.V., Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/277919

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

# Stellungnahme

anlässlich der Anhörung zum Regierungsentwurf zur Änderung des LNG-Beschleunigungsgesetzes (LNGG) und des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vom 16. Juni 2023

Berlin, 30. Juni 2023

Das Dezernat Zukunft ist ein überparteilicher Thinktank mit dem Ziel, Geld-, Finanz- und Wirtschaftspolitik verständlich zu erklären, einzuordnen und neu zu denken. Mit unseren Denk- und Lösungsansätzen richten wir uns an politische Entscheidungsträger:innen, an Presse und Wissenschaft, sowie an Nachwuchsdenker:innen. Damit wollen wir zur Debatte beitragen und Menschen bei der Bildung ihrer politischen Meinung unterstützen. Bei dieser Arbeit sind wir geleitet von unseren Kernwerten: Demokratie, Menschenwürde und breit verteilter Wohlstand.

Das Dezernat Zukunft e.V. wird im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Registernummer R001226 geführt.

## Kernaussagen

1. **Die geplanten LNG-Importkapazitäten übersteigen den klimazielkompatiblen Importbedarf deutlich. Als Absicherung für Krisenfälle kann es jedoch sinnvoll sein, Reservekapazitäten zu schaffen. *Unregulierte* Reservekapazitäten bergen aber erhebliche Klimarisiken, insbesondere durch die Ermöglichung neuer LNG-Exportprojekte.**
2. **Die Planungen für Reservekapazitäten an LNG-Importinfrastruktur sind derzeit *nicht* mit den Klimazielen kompatibel, da ihre Nutzung entgegen der offiziellen Zielsetzung in Nicht-Krisenzeiten nicht wirksam eingeschränkt ist. Eine regulatorische Begrenzung ließe sich leicht umsetzen.**
3. **Die globale LNG-Versorgungssituation wird sich auch ohne Investitionen in zusätzliche Exportterminals entspannen. Zusätzliche Projekte können aufgrund langer Entwicklungszeiten die Versorgung kurzfristig nicht wesentlich verbessern. Maßnahmen zur Senkung des Erdgasverbrauchs tragen sowohl zur Energiesicherheit als auch zum Klimaschutz bei.**

## Eingangsbemerkung

Das Dezernat Zukunft bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Anhörung. **Unsere Arbeit beruht auf der Überzeugung, dass heute getroffene Entscheidungen die Erreichung von sowohl Energiesicherheit als auch Klimaschutz ohne Einschränkungen gewährleisten müssen.** Mit dem Ziel, Brücken für differenzierte Lösungsansätze zu bauen, haben wir uns in den vergangenen Monaten hierfür mit Expert:innen und Akteur:innen aus dem gesamten Spektrum der Debatte ausgetauscht. Die vorliegende Stellungnahme basiert auf diesem Prozess und dem daraus entstandenen Hintergrundpapier „LNG, Energiesicherheit und Klimaschutz: Wege aus dem Spannungsfeld" (Heilmann et al. 2023).

## 1. Die geplanten LNG-Importkapazitäten übersteigen den klimazielkompatiblen Importbedarf deutlich. Als Absicherung für Krisenfälle kann es jedoch sinnvoll sein, Reservekapazitäten zu schaffen. *Unregulierte* Reservekapazitäten bergen aber erhebliche Klimarisiken, insbesondere durch die Ermöglichung neuer LNG-Exportprojekte.

Die Bundesregierung plant den Aufbau erheblicher Überkapazitäten für LNG-Importe. Nach dem LNG-Bericht des Bundeswirtschafts- und Klimaschutzministeriums (BMWK) vom März 2023 ist ein sehr hoher Anteil von über 75 Prozent der deutschen LNG-Importkapazitäten im Jahr 2030 als Reservekapazität („Sicherheitspuffer") vorgesehen und soll im Nicht-Krisenfall ungenutzt bleiben (34,4 Mrd. Kubikmeter sowie ein zehnprozentiger Risikoaufschlag von 8,1 Mrd. Kubikmeter, zusammen 42,5 Mrd. Kubikmeter der Gesamtkapazität von 54 Mrd. Kubikmeter; BMWK 2023).[1]

Die Erwartungen über den Umfang zukünftiger Reservekapazitäten variieren in Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren, darunter auch Importkapazitäten, die u.a. am Standort Mukran realisiert werden könnten.[2] Für die Gültigkeit der folgenden Aussagen zur Notwendigkeit einer stringenten Regulierung von Reservekapazitäten sind mögliche Veränderungen in den Kapazitäten einzelner Standorte jedoch unerheblich, da in jedem Fall signifikante Reservekapazitäten vorgesehen sind, deren Rolle derzeit regulatorisch nicht wirksam definiert ist. Je mehr Importkapazitäten geplant werden, desto dringlicher wird die Notwendigkeit einer wirksamen Regulierung der entsprechend größeren Reservekapazitäten.

Die Schaffung von Überkapazitäten zur Absicherung gegen unvorhergesehene Versorgungsausfälle ist erklärtes Ziel der Bundesregierung *(„Ein Sicherheitspuffer in dieser Größe ist aus Sicht der Bundesregierung mindestens notwendig, um die Versorgungssicherheit im Hinblick auf den möglichen Ausfall von Importkapazitäten durch Havarie, Sabotage oder andere exogene Ereignisse weiterhin zu*

[1] Hierbei fehlt bereits die Nutzung der Terminalschiffe (FSRUs) in Brunsbüttel und Stade mit einer Gesamtkapazität von 12,5 Mrd. Kubikmetern, deren Charterverträge erst nach 2030 auslaufen und die somit grundsätzlich auch im Jahr 2030 noch in Deutschland in Betrieb sein könnten. Darüber hinaus wird die erste Ausbaustufe des festen LNG-Terminals in Wilhelmshaven mit einer Kapazität von 11 Mrd. Kubikmeter angenommen, eine Erweiterung auf 21 Mrd. Kubikmeter ist möglich (vgl. BMWK 2023).

[2] Der Bericht des BMWK aus dem März rechnet mit Importkapazitäten am Standort Lubmin in Höhe von insgesamt 15 Mrd. Kubikmetern, die entsprechend der aktuell verhandelten LNGG-Novelle auf den Standort Mukran übertragen werden könnten – der Regierungsentwurf sieht dies vor, erfordert es aber nicht. Für den Standort Mukran plant die Betreiberfirma nach eigenen Angaben mit einer Kapazität von 13,5 Mrd. Kubikmeter (Deutsche Regas 2023).

*gewährleisten.“,* BMWK 2023, S. 5). **Das Ziel der Schaffung von Reservekapazitäten ist in Anbetracht der angespannten geo- und sicherheitspolitischen Lage grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings ist die Reservefunktion dieser Überkapazitäten derzeit regulatorisch *nicht* explizit geregelt** (s.u., Punkt 2). **Dadurch birgt der Aufbau dieser Reservekapazitäten momentan erhebliche Klimarisiken.**

Die größte Gefahr besteht darin, dass die weitgehend uneingeschränkte Nutzung der Importterminals einschließlich der Reservekapazitäten große Mengen an langfristigen LNG-Lieferungen nach Deutschland ermöglicht. Neue LNG-Langfristverträge sind wiederum Treiber für neue LNG-Exportprojekte, die auf Jahrzehnte ein höheres Angebot an fossilem Erdgas und damit höhere Emissionen zementieren – selbst wenn Deutschland gemäß seinen Klimazielen aus der Erdgasnutzung aussteigt und die vertraglich gesicherten Mengen nicht mehr im Inland benötigt, sondern auf dem Weltmarkt weiterverkauft werden.

Der Mechanismus hierfür ist simpel: Neue Exportprojekte benötigen in der Regel langfristige Abnahmeverträge, um eine tragfähige Geschäftsgrundlage und die Projektfinanzierung sicherzustellen. Ohne langfristig gesicherte Abnahme ist die Entwicklung dieser kapitalintensiven Infrastruktur – 75 Prozent der gesamten Investitionskosten entlang der LNG-Lieferkette entfallen auf Terminals für den Export – privatwirtschaftlich nicht möglich. **In diesem Kontext ist es ein Alarmsignal, dass Langfristverträge deutscher Energieunternehmen, teils in staatlicher Hand, bereits jetzt zu finalen Investitionsentscheidungen für neue Exportterminals in den USA beitragen:**

- Ein 15-Jahres-Vertrag mit RWE Supply & Trading, unterzeichnet im Dezember 2022, hat die finale Investitionsentscheidung für das Exportterminal Port Arthur 1 im März 2023 mitermöglicht. Das Terminal wird im Jahr 2027 den Betrieb aufnehmen (Sempra 2022, Sempra 2023).
- Ein 20-Jahres-Vertrag mit EnBW, unterzeichnet im Juni 2022, hat die finale Investitionsentscheidung für das Exportterminal Plaquemines II im März 2023 mitermöglicht. Das Terminal wird im Jahr 2025 den Betrieb aufnehmen, der Liefervertrag beginnt im Jahr 2026 (Bloomberg 2022, Reuters 2023).
- SEFE hat im Juni 2023 einen 20-Jahres-Vertrag für Lieferungen aus dem Exportterminal CP2 unterzeichnet, für das bislang noch keine finale Investitionsentscheidung getroffen wurde (SEFE 2023).

**Solche zusätzlichen Exportprojekte zementieren durch zusätzliches LNG-Angebot über Jahrzehnte zusätzliche Emissionen und sind für die Sicherung der globalen Gasversorgung nicht notwendig** (s.u., Punkt 3). Auch aus makrofinanzieller Sicht ist der Verzicht auf langfristige Verträge eine kluge Strategie, da sie das Risiko reduziert, dass Käufer:innen vertraglich abgenommene Ladungen aufgrund gesunkener Nachfrage der Endkund:innen nicht mehr oder nur zu deutlich niedrigeren Preisen verkaufen können. Kurz- und mittelfristige Verträge können hingegen Unsicherheiten aufgrund von zu großer Exposition gegenüber dem Spotmarkt reduzieren und gleichzeitig Klimarisiken relativ zu Langfristverträgen begrenzen.

## 2. Die Planungen für Reservekapazitäten an LNG-Importinfrastruktur sind derzeit *nicht* mit den Klimazielen kompatibel, da ihre Nutzung entgegen der offiziellen Zielsetzung in Nicht-Krisenzeiten nicht wirksam eingeschränkt ist. Eine regulatorische Begrenzung ließe sich leicht umsetzen.

Es ist grundsätzlich möglich und sinnvoll, LNG-Importkapazitäten als Reserve für Krisenzeiten zu entwickeln (s.o., Punkt 1). Dies erfordert aber, dass die Nutzung solcher Reservekapazitäten in Nicht-Krisenzeiten wirksam eingeschränkt wird. **Im Moment kann nicht davon ausgegangen werden, dass die als Reserve geplanten Kapazitäten wirklich entsprechend der Zielsetzung der Bundesregierung in Reserve gehalten und im Normalfall nicht ausgelastet werden.** Es besteht daher die Gefahr, dass durch die im Sinne einer Sicherheitsreserve geplanten Überkapazitäten zusätzliche Erdgaslieferungen, Projekte auf der Angebotsseite und damit zusätzliche Emissionen jenseits klimaverträglicher Pfade ermöglicht werden. Dies steht im Widerspruch zur beabsichtigten Reservefunktion.

**Die derzeitigen regulatorischen Rahmenbedingungen ermöglichen eine kontinuierlich hohe Auslastung der LNG-Terminals, weit über den im LNG-Bericht des BMWK identifizierten gesicherten Importbedarf hinaus.** Ein Großteil der als Reservekapazität vorgesehenen Kapazitäten kann auch in Nicht-Krisenzeiten regulär und langfristig für LNG-Lieferungen gebucht werden.

Durch § 118a EnWG wurde dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und nach entsprechender Ermächtigung auch der Bundesnetzagentur die Verantwortung für die Festlegung der regulatorischen Rahmenbedingungen für LNG-Terminals übertragen. Die Verordnung zu regulatorischen Rahmenbedingungen für LNG-Anlagen (LNG-Verordnung – LNGV) der Bundesnetzagentur legt fest, dass 90 Prozent der Kapazitäten eines Importterminals langfristig gebucht werden können (§ 8 Abs. 1 LNGV). Somit erlaubt die aktuelle Regulierung eine langfristig hohe Auslastung, die der für die Erreichung der Klimaziele notwendigen stetigen Reduktion des Erdgaseinsatzes ebenso entgegensteht wie dem erklärten Ziel der Bundesregierung, Kapazitäten als Reserve für Notfälle vorzuhalten (vgl. hierzu die Planungen der Bundesregierung, dass im Jahr 2030 über 75 Prozent der Importkapazitäten als Reservekapazitäten dienen sollen; s.o., Punkt 1).

Weiterhin ist festgelegt, dass für 20 Prozent dieser langfristig buchbaren Kapazitäten die Höchstbuchungsdauer maximal 15 Jahre betragen darf (§ 5 Abs. 5 LNGV). Das zeigt: Regulatorische Maßnahmen zur Sicherstellung der Reservefunktion von LNG-Importkapazitäten, die klimakompatible Pfade übersteigen, sind möglich, diese Möglichkeit wird aber nicht ausreichend genutzt.

Die Bedeutung bundespolitischer Entscheidungen zur Schaffung einer solchen Planungsklarheit zeigt sich auch im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Juni 2023, wonach über das im LNGG festgelegte Enddatum 31.12.2043 hinaus keine weiteren behördlichen Beschränkungen für den Import von fossilem Erdgas über LNG-Terminals rechtlich vorgesehen sind (BVerwG 2023). Um Energiesicherheit und Klimaziele gleichermaßen zu erreichen, ist ein regulatorischer Rahmen erforderlich, der sicherstellt, dass die als Reserve entwickelten Kapazitäten nicht langfristig gebucht und genutzt werden können und so z.B. neue langfristige LNG-Lieferverträge ermöglichen, die über Jahrzehnte zusätzliches LNG auf den Weltmarkt bringen.

**Durch eine Anpassung der LNGV könnte für den als Sicherheitsreserve vorgesehenen Teil der Importkapazitäten festgelegt werden, dass dieser nicht für langfristige Buchungen zur Verfügung steht und nur mit kurz- und mittelfristigen Verträgen abgerufen werden kann.** Kurz- und mittelfristige Lieferverträge sind gegebenenfalls mit zusätzlichen Kosten verbunden, da Gasexporteure und Zwischenhändler bevorzugt langfristige Lieferverträge anbieten, um das Risiko eines Gasnachfragerückgangs gemäß globaler Klimaziele auf die Importeure zu übertragen. Eine öffentliche Bezuschussung könnte anfänglich erforderlich sein. Der Abschluss von Mittelfristverträgen, notfalls staatlich befördert, ist dem Abschluss von Langfristverträgen, die neue Exportprojekte ermöglichen, in jedem Fall vorzuziehen. Der Staat könnte Reservekapazitäten auch direkt als Krisenversicherung finanzieren und vorhalten.

## 3. Die globale LNG-Versorgungssituation wird sich auch ohne Investitionen in zusätzliche Exportterminals entspannen. Zusätzliche Projekte können aufgrund langer Entwicklungszeiten die Versorgung kurzfristig nicht wesentlich verbessern. Maßnahmen zur Senkung des Erdgasverbrauchs tragen sowohl zur Energiesicherheit als auch zum Klimaschutz bei.

Angesichts der insbesondere im vergangene Jahr massiv angespannten Situation auf den LNG-Weltmärkten stellt sich die Frage, ob der oben geforderte Verzicht auf neue Terminals für den *Export* von LNG, z.B. in den USA oder im Senegal, nicht dem wichtigen Interesse einer sicheren und bezahlbaren globalen Erdgasversorgung im Übergang zu klimaneutralen Energiesystemen zuwiderläuft. Dies ist aber nicht der Fall.

Die Bauzeit von LNG-Exportterminals nach Abschluss aller Planungen beträgt drei bis fünf Jahre (Merlin Advisors 2019, Global Energy Monitor 2022). **Entscheidungen für zusätzliche Exportprojekte, die jetzt getroffen werden, tragen also nicht zur Schließung kurzfristiger Versorgungslücken bei.**

Mittelfristig wird sich die globale LNG-Versorgungssituation auch ohne zusätzliche Exportterminals jenseits derer, die bereits im Bau sind, strukturell stark entspannen. **Durch sich bereits jetzt im Bau befindliche Exportprojekte wird sich das globale LNG-Angebot bis 2027 um rund ein Drittel erhöhen. Die dann verfügbaren Exportkapazitäten werden den Bedarf bei einer klimaverträglichen Nachfrageentwicklung deutlich übersteigen.** Verschiedene Analysen, darunter auch die Gasmarktstudie des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln im Auftrag des BMWK sowie der *World Energy Outlook* der Internationalen Energieagentur, kommen zum gleichen Ergebnis: Zusätzliche LNG-Exportprojekte sind nur dann erforderlich, wenn die mittel- und langfristige LNG-Nachfrage deutlich über klimaverträgliche Pfade hinausgeht. Hierbei ist der Rückgang der russischen Gasexporte nach Europa bereits berücksichtigt (EWI 2023, IEA 2022, Enervus 2023).

Der Bau zusätzlicher Exportkapazitäten führt jedoch unweigerlich zu einem höheren Erdgaseinsatz und damit zu höheren Emissionen (s.o., Punkt 1) - und da inklusive der bereits im Bau befindlichen Exportterminals das Angebot den klimazielkompatiblen Bedarf bereits jetzt deutlich übersteigt (Abbildung 1), ist klar, **dass jede Entscheidung für neue LNG-Exportterminals nicht mit den Klimazielen vereinbar ist**.

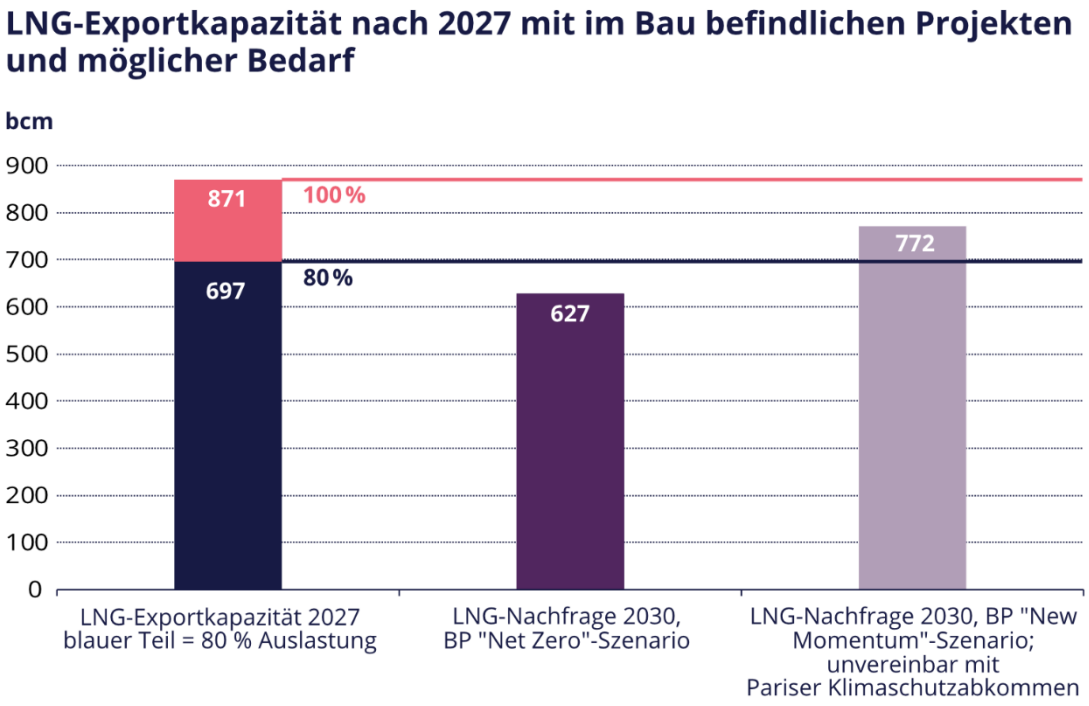


**Abbildung 1**: LNG-Exportkapazität nach 2027 mit im Bau befindlichen Projekten und möglicher Bedarf; **Quellen:** angepasst nach IGU 2022, BP 2023

**Darüber hinaus haben Maßnahmen zur Beschleunigung der Energiewende und somit zur Reduzierung des Erdgasbedarfs für die Gewährleistung der Energiesicherheit den gleichen Effekt wie zusätzliches LNG-Angebot.** Gleichzeitig reduzieren sie den Einsatz fossiler Energieträger und die damit verbundenen Emissionen. Damit tragen solche Maßnahmen zur kurz- und langfristigen Energiesicherheit sowie zur Erreichung der Klimaziele bei. Hervorzuheben ist, dass dies sowohl für Maßnahmen in Deutschland und der Europäischen Union gilt als auch für Maßnahmen in Drittstaaten, die derzeit LNG beziehen oder zusätzlich exportieren können.

## Abschlussbemerkung

Wir sind uns bewusst, welche außerordentlichen Anforderungen die Energiekrise in Folge des russischen Angriffskrieges an politisches und privatwirtschaftliches Handeln gestellt hat und weiterhin stellt. An dieser Stelle möchten wir ergänzend darauf hinweisen, dass eine aktuelle, belastbare und transparente Datenbasis für einen informierten Diskurs unerlässlich ist. Im Zusammenhang mit LNG-relevanten Entscheidungen, sowohl bei der Planung von Importkapazitäten als auch bei Fragen der Notwendigkeit neuer Exportprojekte für den Weltmarkt, war in den letzten Monaten nicht immer vollständig einschätzbar, auf welcher Datenbasis politisches Handeln erfolgt. So ist beispielsweise unklar, von welchem zukünftigen globalen LNG-Bedarf die Bundesregierung ausgeht. Hier wäre mehr Transparenz über Grundannahmen und Planungen sehr wünschenswert. Ein positives Beispiel ist der LNG-Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom März 2023.