



Bericht

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

nach § 88 Absatz 2 BHO über die

Prüfung der Förderung der Errichtung von LNG-Terminals in Deutschland

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 1 - 2021 - 0361

Bonn, den 11. November 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
2	Rahmenbedingungen für den Ausbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland	6
3	Federführende Zuständigkeit für LNG-Infrastruktur	12

Abkürzungsverzeichnis

B

BKAmt *Bundeskanzleramt*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*

BMWi *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

BNetzA *Bundesnetzagentur, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*

C

CEF *Connecting Europe Facility*

E

EFRE *Europäischer Fonds für regionale Entwicklung*

EFSD *Siehe, Europäischer Fonds für strategische Investition*

EnWG *Energiewirtschaftsgesetz*

F

FNB *Fernleitungsnetzbetreiber*

G

GasNZV *Gasnetzzugangsverordnung*

GRW *Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*

L

LNG *Liquefied Natural Gas*

M

MKS *Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie*

N

NEP *Netzentwicklungsplan*

P

PCI *Projects of Common Interest*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung erklärte im Jahr 2018 im Koalitionsvertrag, Deutschland zum Standort für Liquefied Natural Gas (LNG)-Infrastruktur zu machen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) verwies auf seine federführende Zuständigkeit für die Gasinfrastruktur in Deutschland und sah die Errichtung von LNG-Terminals ausschließlich als unternehmerische Entscheidung an. Ein spezielles Förderprogramm für LNG-Terminals befürwortete es nicht.

Der Bundesminister der Finanzen kündigte im Juli 2020 nach Gesprächen mit der US-Regierung abweichend vom Entscheidungsvorschlag des BMWi an, den Bau oder die vollständige Finanzierung von LNG-Terminals durch die öffentliche Hand zu gewährleisten. Er schlug – im Gegenzug zur Einstellung der Sanktionen bei Nord Stream 2¹ – vor, bis zu 1 Mrd. Euro zum Bau der zwei LNG-Terminals Brunsbüttel und Wilhelmshaven bereitzustellen.

Nach einem Abstimmungsgespräch mit den beteiligten Ressorts stellte das BMWi seine Bedenken zurück.

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der Errichtung von LNG-Terminals in Deutschland aus dem vom BMWi bewirtschafteten Teil des Bundeshaushaltes und den damit verbundenen Maßnahmen zur Anbindung des Terminals an das deutsche Erdgasnetz geprüft. Er stellt nachfolgend unter Einbeziehung der Stellungnahme des BMWi das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend fest:

- 0.1 Die Bundesregierung erließ eine Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Ausbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland. Dadurch werden mögliche Anschluss- und Betriebskosten von den LNG-Betreibern über den Fernleitungsnetzbetreiber (FNB) auf alle Gaskunden verlagert. Eine entsprechende Initiative startete das BMWi nach Ablehnung des Antrages eines FNB durch die Bundesnetzagentur (BNetzA), die Anschlusskosten für ein LNG-Terminal über den Netzentwicklungsplan durch alle Gaskunden tragen zu lassen. Allein für diesen LNG-Betreiber würde sich die Wirtschaftlichkeitslücke bei der Realisierung des LNG-Terminals um 72 Mio. Euro verringern. Der Bundesrechnungshof sah in der Verabschiedung der Verordnung eine Abkehr von der Auffassung des BMWi, dass die Investition in LNG-Terminals keine Investitionsentscheidung des Bundes sei. Durch die Verordnung ändern sich die Voraussetzungen für die Standortwahl und beeinflussen den Standortwettbewerb.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMWi im Rahmen der geplanten Evaluierung im Jahr 2023 empfohlen, die Chancen, Risiken und Ergebnisse der erlassenen Verordnung zu überprüfen und dabei insbesondere die Kostenverlagerung auf die Gasverbraucher dem Nutzen für die Gasverbraucher gegenüber zu stellen.

¹ Brief des Bundesministers der Finanzen vom 7. August 2020.

Das BMWi hat zugesagt, die Netzanschlusspflicht und ihre Auswirkungen im Rahmen der geplanten Evaluierung zu thematisieren.

Der Bundesrechnungshof sieht durch die LNG-VO weiterhin eine mittelbare Förderung. So werden die Kosten des Netzanschlusses bereits auf den Gasverbraucher verlagert, ohne dass der Nutzen für die Verbraucher schon hinreichend erwartbar ist. Der Bundesrechnungshof bittet, ihm die zum 1. Juni 2023 erwarteten Ergebnisse der Evaluierung nach § 39g Absatz 2 Gasnetzzugangsverordnung zu übersenden und behält sich ein Nachfrageverfahren vor (Nummer 2).

- 0.2 Das BMWi hatte seine Federführung bei LNG-Infrastrukturprojekten nicht immer hinreichend deutlich vertreten. So hatte es seine Ausgangsposition, LNG-Terminals nicht finanziell zu fördern, gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) nicht durchgesetzt. Das BMWi gab seine Position auch bei seiner Initiative für die Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Ausbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland (siehe oben Nummer 0.1) auf.

Der Bundesrechnungshof hat vom BMWi erwartet, dass es sich an seine Leitlinien hält und diese auch gegenüber anderen Ressorts deutlich vertritt.

Das BMWi hat ausgeführt, dass es eine gemeinsame Entscheidung mehrerer Ressorts gewesen sei, die LNG-Infrastruktur zu unterstützen. In diesem Prozess habe es seine Rolle als Federführer wahrgenommen. Es hat mitgeteilt, den Hinweis des Bundesrechnungshofes aufmerksam zur Kenntnis zu nehmen, seine Positionen und Leitlinien stets hinreichend deutlich zu vertreten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi seine Positionen und Leitlinien sachgrundorientiert vertritt (Nummer 3).

1 Vorbemerkungen

Ziel der Bundesregierung war es, während der 19. Legislaturperiode Deutschland zum Standort für LNG-Infrastruktur zu machen.² Das BMWi hat die federführende Zuständigkeit für die Gasinfrastruktur in Deutschland. Durch die Lagerung von importiertem Gas in LNG-Terminals sollen zusätzliche Bedarfe von Gasimporten ermöglicht und weitere Versorgungswege für Gas erschlossen werden. Dies umfasst auch die Nutzung von LNG³, das per Schiff nach Deutschland transportiert und anschließend in einem LNG-Terminal eingelagert wird.⁴ Ende des Jahres 2019 waren vier Standorte für LNG-Terminals in Deutschland geplant.⁵ Derzeit sind noch zwei Standorte (Brunsbüttel, Stade) vorgesehen.

Gegenstand der Prüfung war die Förderung der Errichtung von LNG-Terminals in Deutschland aus dem vom BMWi bewirtschafteten Teil des Bundeshaushalts und den damit verbundenen Maßnahmen zur Anbindung des Terminals an das deutsche Erdgasnetz. Das BMWi hatte Gelegenheit, zum Entwurf des Berichtes Stellung zu nehmen. Unter Einbeziehung der Stellungnahme stellt der Bundesrechnungshof hiermit das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest.

2 Rahmenbedingungen für den Ausbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland

(1) Das BMWi vertrat die Auffassung, dass die Investition in LNG-Terminals eine unternehmerische Entscheidung und keine Investitionsentscheidung des Bundes sei.⁶ So sah es für LNG-Terminals keine eigene finanzielle Unterstützung vor, die über „wohlwollendes politisches Begleiten hinausgeht“.

Nach Angaben des BMWi kommen für LNG-Terminals grundsätzlich folgende bereits existierende Förderungen des Bundes in Betracht:

² Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode unter 3. Energie Zeile 3335.

³ Als Flüssigerdgas (LNG) wird durch Abkühlung auf -161 bis -164 °C verflüssigtes aufbereitetes Erdgas bezeichnet. LNG weist nur etwa ein Sechshundertstel des Volumens von gasförmigem Erdgas auf.

⁴ BR/DRS 138/19 Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Aufbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland; A. Problem und Ziel.

⁵ Brunsbüttel, Rostock, Stade, Wilhelmshaven.

⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 12. September 2018 auf eine schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat August 2018, Frage Nummer 480;

Antwort der Bundesregierung vom 12. Juni 2019 auf eine Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/10205, Frage 6.

Siehe auch: Entwurf einer Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Aufbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland, Kabinettdruck vom 22. März 2019, Datenblatt Nummer: 19/09065, Anschreiben.

- Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (BMWi bzw. Bundesländer; GRW-Koordinierungsrahmen Teil II, Kapitel D „Energieinfrastrukturen“). Voraussetzung ist, dass der Standort in einem sogenannten C-Fördergebiet liegt.
- Förderung alternativer Kraftstoffinfrastruktur im Rahmen der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie (MKS) zur Umsetzung der EU-Richtlinie über den Aufbau einer Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI). Daraus kann der dem Anlandungsterminal (Importteil) nachfolgende mobilitätsrelevante Teil der Anlage (inlandseitige Verteilung von LNG, ohne Regasifizierung) gefördert werden.

Aus EU-Mitteln könnten grundsätzlich folgende Förderungen in Frage kommen:

- Connecting Europe Facility (CEF)/Projects of Common Interest (PCI),
- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE),
- Europäischer Fonds für strategische Investition (EFSI "Juncker Plan") bis 2020, bzw. InvestEU ab 2021.

Im März 2018 legten die FNB der BNetzA den Netzentwicklungsplan (NEP) Gas 2018 – 2028 vor. Darin schlugen sie vor, die Netzausbaumaßnahme für das LNG-Terminal-Projekt in Brunsbüttel in den Netzentwicklungsplan aufzunehmen. Folge einer Aufnahme in den NEP wäre, dass die Baumaßnahme des Anschlusses an das Fernleitungsnetz zwingend durch den FNB durchzuführen sei und die Kosten dieser Maßnahme auf alle Netznutzer ohne Zeitverzug (Anerkennung der Investitionskosten) umgewälzt werden dürften.

Die Kosten der Anbindung des LNG-Terminals Brunsbüttel an das Gasleitungsnetz bezifferte der zuständige FNB mit rund 80 Mio. Euro.

Die Geschäftsmodelle der LNG-Terminals beruhten auf der unmittelbaren Betankung von Schiffen und LKW mit LNG. Ein Einleiten von regasifiziertem Gas in das allgemeine Gasnetz erschien aus deren Sicht unwirtschaftlich und bis auf Weiteres nicht realistisch. In einem Zeitungsartikel zum LNG-Terminal Brunsbüttel aus dem Jahr 2018 war ausgeführt, das Gas solle nicht dem gesättigten Erdgasmarkt zugeführt werden, sondern als alternativer Treibstoff an Kreuzfahrt-, Binnen- oder Containerschiffe verkauft werden.⁷

Die BNetzA prüfte den Entwurf des NEP. Sie informierte das BMWi im September 2018 über ihre Absicht, die Anschlussleitung aus dem NEP Gas 2018 – 2028 herauszunehmen, ausfolgenden Gründen:

⁷ Spiegel-Online vom 25. Juli 2018.

- Bei den in den Anwendungsbereich des NEP fallenden Versorgungsleitungen muss es sich um Leitungen handeln, deren Bedarf sich aus den Netzgegebenheiten ergibt und die ein Ergebnis der Netzmodellierung sind. Der NEP betrachte nur Leitungen, die einen Ausbau „im Netz“ und nicht einen Ausbau „zum Netz“ bedeuten.
- Die Bestätigung einer solchen Anschlussleitung im NEP Gas 2018-2028 wäre systemwidrig. Kosten für Anschlussleitungen sind vom Anschlussnehmer zu tragen. Wenn in der Vergangenheit hiervon abweichend eine Subventionierung von Anschlusskosten gewollt war, wurde dies gesetzlich entsprechend geregelt (siehe § 33 GasNZV, Sonderregelung für Biogas). Hieran fehlt es für LNG.
- Eine Bestätigung der Brunsbütteler-Leitung im NEP hätte einen „Dammbruch“ zur Folge: zukünftig würden weitere Anschlussnehmer eine Aufnahme ihrer Anschlussleitungen in den NEP anstreben. Dies würde nicht nur den Gasbereich, sondern auch den Strombereich betreffen, wie etwa Kraftwerks- oder sonstige Industrieanschlüsse. Die Kosten dieser Anschlüsse müssten dann ebenfalls sozialisiert werden.
- Die BNetzA wies zudem auf potenziell kosten-effizientere Alternativen hin, also Standorte für ein LNG-Terminal in unmittelbarer Nähe zu einem Fernleitungsnetzanschluss. Dies sei sowohl für Wilhelmshaven als auch für Stade der Fall. Somit müssten letztlich die privaten Investoren prüfen, ob Brunsbüttel ein geeigneter Standort für ein LNG-Terminal sei.

Im September 2018 führte das BMWi dazu ein Gespräch mit der BNetzA. Gesprächsziel war es, die politische Priorität der Schaffung von LNG-Infrastruktur zu verdeutlichen (Koalitionsvertrag und Ausführungen Bundesminister) sowie auszuloten, ob es Möglichkeiten gäbe, die Brunsbütteler Verbindung im NEP zu belassen. In einem Vermerk erläuterte das BMWi zudem

- die rechtliche Ausgangslage,
- den Antrag des FNB,
- die Gründe der ablehnenden Haltung der BNetzA,
- Argumentationslinien, um die Leitung dennoch im NEP zu belassen, und
- ordnungspolitische Erwägungen.

Mit Änderungsverlangen vom 20. Dezember 2018 zum NEP Gas 2018 – 2028 entschied die BNetzA, die Anbindung des LNG-Terminals aus dem NEP Gas zu streichen. Sie führte u. a. aus, der Gesetzgeber habe bei dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) eine „Pflichtentrennung zwischen den Pflichten der Anschlussnehmer einerseits und den Fernleitungsnetzbetreibern andererseits vorgesehen: Zum einen gibt es den Bereich, der bis zum Netzanschlusspunkt reicht. Dieser Bereich gehört zum Pflichtenkreis des Anschlussnehmers. Wenn er einen Anschluss an das Netz begehrt, liegt es in seiner Verantwortung für eine

entsprechende Verbindung zum bestehenden Netz zu sorgen. [...] Anbindungsleitungen kommen ausschließlich einem bestimmten Anschlussnehmer zu Gute, die Kosten hierfür werden allein durch ihn verursacht und rechtfertigen eine individuelle Kostentragung. Aus dem Verursachungsprinzip, das dem § 17 EnWG und den auf ihm basierenden Verordnungen zu Grunde liegt, ergibt sich, dass grundsätzlich bei allen Anschlüssen an das Gasversorgungsnetz - oder auch Elektrizitätsversorgungsnetz - die Kosten seitens des Anschlussnehmers getragen werden sollten. [...] Nach Sinn und Zweck des § 15a EnWG ist mit der verbindlichen Aufnahme einer Leitung in den Netzentwicklungsplan zugleich die Aussage verbunden, dass durch die damit geltende Umsetzungspflicht die mit der Maßnahme verbundenen Kosten über die Netzentgelte von den Netznutzern getragen werden sollen. Bei Anbindungsleitungen ist eine solche Kostentragung gesetzgeberisch jedoch nicht vorgesehen.“⁸

Nach der Entscheidung der BNetzA, die Anbindungsleitung für das LNG-Terminal Brunsbüttel aus dem NEP zu streichen, wurde die Fachebene des BMWi gebeten zu prüfen, „welche Möglichkeiten es gibt, die Errichtung von Leitungen zur Anbindung von LNG-Terminals zeitnah zu unterstützen und damit den Rahmen für den privatwirtschaftlichen Ausbau einer LNG-Infrastruktur in Deutschland zu verbessern“. Ende Januar 2019 informierte die Fachebene den Bundesminister darüber, dass durch eine Rechtsänderung die Kosten zur Netzanbindung von LNG-Terminals ohne Zeitverzug über die Netzentgelte auf die Netznutzer gewälzt werden könnten. Sie führte aus, es sei vorstellbar, „durch Rechtsänderungen die Unsicherheiten bei der Anwendung des geltenden Rechts und den Zeitverzug zwischen Errichtung einer Anbindungsleitung zu LNG-Terminals und Rücklauf der Kosten über die Fernleitungsnetzentgelte zu beseitigen.“ Notwendige Änderungen sah die Fachebene des BMWi beim EnWG sowie bei der Gasnetzzugangsverordnung (GasNZV) und der Anreizregulierungsverordnung.

Der Niedersächsische Wirtschaftsminister wies das BMWi auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch Rechtsänderungen für LNG-Anlagen hin. Die Fachebene des BMWi wies in diesem Zusammenhang u. a. darauf hin, dass die Streichung der Anbindungsleitung aus dem NEP Gas 2018 – 2028 für das LNG-Terminal Brunsbüttel einen Rückschlag bedeutet. Eine angestrebte Kostenentlastung von LNG-Terminals beim Bau von Anbindungsleitungen solle für alle LNG-Terminals gelten und nicht zwischen den Projekten differenzieren.

Die Fachebene des BMWi skizzierte Eckpunkte für einen regulatorischen Rechtsrahmen für LNG-Infrastrukturprojekte in Deutschland. Dabei sei zweifelhaft, ob eine vollständige Kostenbefreiung der LNG-Terminalbetreiber mit den Vorgaben der EU vereinbar sei. Daher sei in den Eckpunkten eine „angemessenen, finanzielle Beteiligung“ erwähnt. Das Bundesland Schleswig-Holstein sei informell darauf hingewiesen und der für den LNG-Terminal Brunsbüttel zuständige FNB für dieses Problem sensibilisiert worden. Dieser habe grundsätzlich seine Bereitschaft zur Kostenbeteiligung signalisiert, andere Bundesländer oder FNB sind nicht genannt.

⁸ Änderungsverlangen zum Netzentwicklungsplan Gas 2018 – 2028 vom 20. Dezember 2018, Az. 8615-NEP Gas 2018-2028, Nummer II D 1.

Am 27. März 2019 beschloss das Bundeskabinett die Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Ausbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland. Sie trat am 20. Juni 2019 in Kraft.⁹ Mit der Verordnung wurden insbesondere der Abschnitt 2 – Netzan-
schluss von LNG-Anlagen durch die §§ 39a bis g in die GasNZV eingeführt. Danach sind die FNB verpflichtet, auf Antrag eines Anschlussnehmers LNG-Anlagen an das Fernleitungsnetz anzuschließen (§ 39b Absatz 1 GasNZV). Durch § 39 f Absatz 1 Satz 2 GasNZV ist eine Zahlung von 10 % der Kosten durch den Anschlussnehmer vorgesehen. 90 % der Kosten werden über den FNB auf alle Gaskunden umgelegt und bleiben den Anschlussnehmern erspart. In der Begründung führte das BMWi aus, dass der Anschluss der LNG-Anlagen an das Fernleitungsnetz ein Hemmnis sein könne. Nach dem geltenden Rechtsrahmen müssten die Anlagenbetreiber diesen Netzananschluss selbst bauen und bezahlen. Die hohen Kosten für zum Teil sehr lange Leitungen könnten LNG-Projekte unwirtschaftlich machen. Das könne das im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode angestrebte Ziel gefährden, Deutschland zum Standort von LNG-Infrastruktur zu machen.¹⁰ Die Regelung gilt nur für Anträge, die vor dem 1. Juni 2024 gestellt werden. Das BMWi wird die Netzananschlusspflicht und ihre Auswirkungen zum 1. Juni 2023 evaluieren.¹¹ In der Kabinettsvorlage ging das BMWi davon aus, dass die drei damals geplanten LNG-Terminalprojekte in Summe um rund 134 Mio. Euro entlastet würden. Hinzu käme deren vollständige Entlastung von den Betriebskosten der Leitung in Höhe von geschätzt 1 Mio. Euro jährlich. In einer Einschätzung Ende Juli 2020 ging das BMWi von einer Kostenentlastung von insgesamt 183 Mio. Euro aus.

Für das geplante LNG-Terminal in Brunsbüttel war nach telefonischer Auskunft der BNetzA vom 12. Mai 2021 die Planungspauschale gemäß § 39 Absatz 3 GasNZV entrichtet worden. Der Realisierungsfahrplan dazu soll in Arbeit sein. Auch für das LNG-Terminal in Stade sei nach Auskunft der BNetzA die Planungspauschale entrichtet und der Realisierungsfahrplan in Arbeit. Für ein LNG-Terminal in Wilhelmshaven gab die zuständige Projektfirma am 6. November 2020 bekannt, ihre Planungen vorerst einzustellen.¹²

(2) Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung geteilt, dass die Errichtung und der Betrieb von LNG-Terminals privatwirtschaftliche Entscheidungen sind. Er hat zur Kenntnis genommen, dass das BMWi keine eigenständige Förderung des Importteils von LNG-Terminals beabsichtigt.

Die Begründung der BNetzA zeige die grundlegenden Gedanken des EnWG schlüssig auf, wonach die Pflichten und Kosten zwischen Anschlussnehmer einerseits und den FNB andererseits aufgeteilt werden sollen. Die Anschlusskosten stünden in unmittelbarem Zusammenhang mit der privatwirtschaftlichen Entscheidung der Anschlussnehmer für den Bau eines LNG-Terminals. Mit der vom BMWi veranlassten Aufnahme der §§ 39a bis g in die GasNZV könne nun jedoch auch der größte Teil der Kosten einer Anschlussleitung von einem LNG-Terminal zum Anschlusspunkt des Gasnetzes auf die Allgemeinheit verlagert werden. Der

⁹ BGBl. 2019 Teil I Nummer 22 vom 19. Juni 2019.

¹⁰ Entwurf einer Verordnung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Aufbau der LNG-Infrastruktur in Deutschland, Kabinettsvorlage vom 22. März 2019, Datenblatt Nummer: 19/09065, Anschreiben.

¹¹ § 39g GasNZV.

¹² Pressemitteilung der LNG Terminal Wilhelmshaven GmbH vom 6. November 2020.

Bundesrechnungshof hat in der Verlagerung dieser Kosten auf die Allgemeinheit einen Widerspruch zum Grundgedanken des EnWG erkannt. Er hat darin zudem eine mittelbare Förderung des Importteils von LNG-Terminals und damit einen Widerspruch zum Grundgedanken des BMWi gesehen, keine eigenständige Förderung des Importteils von LNG-Terminals vorzusehen. Dass die finanzielle Entlastung der Anschlussnehmer dabei nicht aus dem Bundeshaushalt, sondern von den Gasverbrauchern getragen werde, hat der Bundesrechnungshof bei seiner Bewertung berücksichtigt.

Die gewählte Form einer Rechtsverordnung möge zunächst die Gleichbehandlung einer Vielzahl von Vorhaben haben erwarten lassen. Der Anlass für die Rechtsverordnung sei jedoch die Ablehnung gewesen, den Anschluss des LNG-Terminals Brunsbüttel in den NEP Gas aufzunehmen. Auch die Möglichkeit der Kostenverlagerung auf die Allgemeinheit ziele offenbar vorrangig auf das Vorhaben in Brunsbüttel ab. So habe das BMWi nur das Land Schleswig-Holstein und den für das Vorhaben in Brunsbüttel zuständigen FNB in der Frage einer Kostenbeteiligung unterrichtet. Auch die Bedenken des niedersächsischen Wirtschaftsministers über eine mögliche Wettbewerbsverzerrung haben auf eine einseitige Bevorzugung hingedeutet.

Durch die deutliche Entlastung bei den Anschlusskosten hätten sich die Voraussetzungen für die bisherigen Standortentscheidungen aller Anbieter von möglichen LNG-Terminals geändert. Zwar treffe die Verordnung alle Anbieter, jedoch würden insbesondere diejenigen profitieren, deren bisherige Standortwahl vom bestehenden Gasnetz weit entfernt seien. Es sei auch denkbar, dass es zu neuen Standortentscheidungen kommt, da sich die Voraussetzungen für die privatwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen geändert haben.

Durch die Rechtsänderung könnten sich die Kosten des LNG-Terminals Brunsbüttel für den Investor um 72 Mio. Euro (90 % von 80 Mio. Euro) vermindern. Dies ginge zu Lasten der Allgemeinheit, da alle Gasverbraucher diesen Teil der Investitionen über die Netzentgelte finanzieren würden, und zwar bereits ab dem Erstellungszeitpunkt der Anlage. In diesem Zusammenhang sei zu bedenken, dass das Geschäftsmodell der LNG-Terminals in Deutschland bislang auf der Betankung von Schiffen und LKW unmittelbar mit LNG beruhe. Ein Einleiten in das allgemeine Gasnetz sei zumindest bislang unwirtschaftlich und bis auf Weiteres nicht realistisch erschienen. Somit würde die Allgemeinheit einen Teil der Investitionen finanzieren, ohne in absehbarer Zeit einen Nutzen daraus zu haben.

(3) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Zuge der Evaluierung im Jahr 2023 die Chancen, Risiken und Ergebnisse der Rechtsänderung zu überprüfen. Insbesondere werde zu prüfen sein, ob

- Investoren nur eines Standortes einen besonderen Vorteil aus der Regelung ziehen konnten und damit ein unvertretbarer Markteingriff eingetreten ist,
- für die Gasverbraucher aus ihrer Mitfinanzierung der Anschlussleitungen in absehbarer Zeit ein adäquater Nutzen zu erwarten ist.

(4) Das BMWi hat zur LNG-VO ausgeführt, dass es diese seinerzeit entwickelte, um LNG dem Erdgas gleichzustellen, das durch Pipelines nach Deutschland kommt. Auch für den Import von Gas aus Pipelines müssten die FNB ihr Netz grundsätzlich ab der deutschen Grenze ausbauen. Es hat weiter angemerkt, dass die Regasifizierung und Einspeisung ins Gasnetz mittlerweile sowohl in Brunsbüttel als auch in Stade wesentlicher Bestandteil des Geschäftsmodells seien. Es hat auf das Entlastungspotenzial verwiesen, das in Deutschland errichtete LNG-Infrastruktur habe. Die damit einhergehende weitere Diversifizierung von Versorgungswegen und -quellen erhöhe insgesamt den Wettbewerb und damit den Preisdruck für Gasimporte nach Deutschland mit positiven Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau für Erdgas und damit auch das Verbraucherpreisniveau. Das BMWi hat keine Bevorteilung von Anbietern durch die LNG-VO gesehen. Vielmehr Sorge die Entlastung der Anschlussnehmer dafür, dass Anbieter standortunabhängig am LNG-Markt partizipieren können.

Das BMWi hat zugesagt, gemäß § 39g Absatz 2 Gasnetzzugangsverordnung die thematisierte Netzanschlusspflicht und ihre Auswirkungen bis zum 1. Juni 2023 zu evaluieren.

(5) Den Bundesrechnungshof überzeugen die Ausführungen des BMWi im Ergebnis nicht. Auch wenn die verbliebenen zwei Investoren von LNG-Terminals die Einleitung von regasifiziertem LNG in das allgemeine Gasnetz in ihre Geschäftsmodelle aufgenommen haben, bleibt die Wettbewerbsfähigkeit der Einleitung von regasifiziertem LNG in Deutschland weiter abzuwarten. Nur unter dieser Voraussetzung wird LNG einen Einfluss auf das Preisniveau haben. Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Ausführungen zu Standortvorteilen durch die LNG-VO bereits alle vor der LNG-VO bestehenden Interessenten berücksichtigt. Er erinnert daran, dass die verbliebenen Vorhaben in unterschiedlichen Größenordnungen von der LNG-VO profitieren werden. Künftige Investoren könnten – wie vom BMWi zutreffend festgestellt – standortunabhängig am LNG-Markt partizipieren.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung einer mittelbaren Förderung durch die LNG-VO fest. So werden die Kosten des Netzanschlusses bereits auf den Gasverbraucher verlagert, ohne dass der Nutzen für die Verbraucher schon hinreichend erwartbar ist.

Der Bundesrechnungshof bittet, ihm die zum 1. Juni 2023 erwarteten Ergebnisse der Evaluation nach § 39g Absatz 2 Gasnetzzugangsverordnung zu übersenden und behält sich ein Nachfrageverfahren vor.

3 Federführende Zuständigkeit für LNG-Infrastruktur

(1) Das BMWi sieht sich federführend zuständig für LNG-Infrastrukturprojekte. Es leitet dies aus seiner grundsätzlichen Zuständigkeit für die Gas-Infrastruktur ab. Vorübergehend setzte es eine ministeriumsinterne „Task Force „LNG-Terminal Deutschland““ ein.

Das BMWi sah im Jahr 2018 die Errichtung von LNG-Terminals als alleinige unternehmerische Entscheidung an (siehe oben Nummer 2).

Nach einem Meinungsaustausch zwischen BMWi, BMVI, BMF, Bundeskanzleramt (BKAm) und einem nachfolgenden Gespräch der Staatssekretäre des BMWi und BMF stellte das BMWi im Mai 2019 fest: „Ein neues, auf LNG-Terminals ausgerichtetes Förderprogramm ist nicht geplant“.

Eine Förderrichtlinie hat es auch im weiteren Zeitverlauf nicht gegeben.

Nach einem Telefonat vom 16. Juli 2020 zwischen dem Bundesminister der Finanzen mit seinem Amtskollegen der US-Regierung tauschten sich Vertreter des BMWi und des BMF, des Auswärtigen Amtes (AA) sowie des BKAm zum Vorschlag des BMF aus, den Bau oder die vollständige Finanzierung von LNG-Terminals durch die öffentliche Hand zu gewährleisten. In den Vorbereitungen zu diesem Gespräch skizzierte das BMWi als Ziel des eigenen Bundesministers die Ablehnung des Vorschlages des Bundesministers der Finanzen. Dennoch sei vereinbart worden, dass die Bundesregierung den Auf- und Ausbau der deutschen LNG-Importinfrastruktur unterstützt. Dazu sollten etwa bis zu 1 Mrd. Euro zum Bau der zwei LNG-Terminals Brunsbüttel und Wilhelmshaven bereitgestellt werden, und zwar unabhängig von den bisherigen Kapazitätsbuchungen. Die Bundesregierung sei danach bereit gewesen, ergänzend zu den bisher bereits avisierten und etatisierten Fördermaßnahmen (insbesondere GRW) dem Haushaltsgesetzgeber erforderlichenfalls weitere Haushaltsmittel bis zu einem Gesamtvolumen von 1 Mrd. Euro vorzuschlagen. Die konkrete Ausgestaltung der Förderung sollte von der jeweils verbleibenden Wirtschaftlichkeitslücke der Projekte abhängen.

Nach einem Telefonat mit der US-Regierung am 5. August 2020 unterbreitete der Bundesminister der Finanzen am 7. August 2020 der US-Regierung den Vorschlag, zwei LNG-Projekte in Deutschland mit bis zu 1 Mrd. Euro zu unterstützen im Gegenzug zur Einstellung der Sanktionen bei Nord Stream 2.¹³

Zu diesem Angebot sollte ein weiterer Meinungsaustausch dreier Bundesminister (BMWi, BMF, AA) mit ihren Amtskollegen aus den USA stattfinden. Zur Vorbereitung dieses Meinungsaustausches betonte das BMWi, dass die Finanzierungsidee für die LNG-Terminals vom BMF stamme. Es wies aber darauf hin, bei einem Scheitern der Initiative bestehe das Risiko, dass die politische Verantwortung dem Bundesminister für Wirtschaft und Energie angelastet werde.

Nach dem Erstellen der abgestimmten Gesprächsvorlage im August 2020 sei die Fachebene des BMWi nicht weiter mit der Thematik befasst gewesen. Dem Bundesrechnungshof gegenüber schlossen die Vertreter des BMWi nicht aus, dass es auf Ebene der BMWi-Leitung weitere Aktivitäten im Vorfeld gegeben haben könne, das Fachreferat hiervon aber keine Kenntnis habe.

¹³ Brief des Bundesministers der Finanzen vom 7. August 2020.

Als ein Regierungsgrundsatz ist in Artikel 65 Satz 2 Grundgesetz das Ressortprinzip verankert. Es besagt, dass der Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der durch den Bundeskanzler vorgegebenen Richtlinien der Politik selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet.

(2) Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BMWi sich selbst als federführendes Ressort für die LNG-Infrastrukturprojekte sieht. Eine finanzielle Förderung mit Bundesmitteln habe es nicht vorgesehen, habe diese Position jedoch aufgegeben, indem es im Verlauf der Diskussion mit dem BMF der Möglichkeit zustimmte, gegenüber der US-Regierung eine Förderung deutscher LNG-Terminals von bis zu 1 Mrd. Euro in Aussicht zu stellen. Dazu habe die Fachebene zu Recht darauf hingewiesen, dass voraussichtlich das BMWi die politische Verantwortung hätte tragen müssen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat das BMWi darin bestärkt, seine Leitlinien einzuhalten und auch gegenüber anderen Ressorts deutlich zu vertreten.

(4) Das BMWi hat die Sachverhaltsdarstellung des Bundesrechnungshofes bestätigt. Obwohl es sich nach mehreren Abstimmungsrunden letztlich gemeinsam mit mehreren Ressorts dafür entschieden habe, den Auf- und Ausbau der deutschen LNG-Importinfrastruktur mit bis zu 1 Mrd. Euro zu unterstützen, habe es in diesem Prozess zu jedem Zeitpunkt seine Rolle als Federführer für das Thema LNG-Importinfrastruktur wahrgenommen. Es habe dennoch den Hinweis des Bundesrechnungshofes aufmerksam zur Kenntnis genommen, seine Positionen und Leitlinien stets hinreichend deutlich zu vertreten.

Das BMWi hat mitgeteilt, den Hinweis des Bundesrechnungshofes zur Kenntnis zu nehmen, dass es seine Position und Leitlinien hinreichend deutlich vertreten sollte.

(5) Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWi seine Positionen und Leitlinien sachgrundorientiert vertritt.

Ehmann

Peters

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.