

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des KWKG

Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für
Klimaschutz und Energie
des 20. Deutschen Bundestages
am 15. Januar 2025

Berlin, 13.01.2025

Sabine Gores
Öko-Institut e.V.

Kontakt
info@oeko.de
www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse
Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin
Borkumstraße 2
13189 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

Hintergrund

Grundlage der hier vorgelegten Stellungnahme zur Änderung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG) sind folgende Dokumente:

- Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 5.11.2024 (Drucksache 20/13615);
- Kabinettsbeschluss der Bundesregierung (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kraft-waerme-kopplungs-gesetz-2324726>);
- KWKG 2023 (https://www.gesetze-im-internet.de/kwkg_2016/KWKG_2023.pdf);
- KWKAusV 2017 (<https://www.gesetze-im-internet.de/kwkausv/>).

Bisher ist die Förderung für **KWK-Anlagen, aber auch für Wärme-/Kältenetze und -speicher** nach § 35 (19) bis Ende 2026 befristet. Die Verlängerung des KWKG steht danach unter dem Vorbehalt einer beihilferechtlichen Genehmigung. Liegt diese vor, müssen die Anlagen, Wärme-/Kältenetze und -speicher vor dem 1. Januar 2030 in Dauerbetrieb genommen worden sein, eine Verlängerung um drei Jahre ist also somit im Gesetz angelegt. Außerdem unterliegt nach §35(19) auch der Bonus für elektrische Wärmeerzeuger nach § 7b der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission.

Des Weiteren steht die Förderung von KWK-Anlagen **bis einschließlich 50 MW** ab dem 31. Dezember 2025 in Frage¹, wenn kein die Förderung rechtfertigender Nutzen für die Erreichung der Ziele nach § 1 Absatz 1 festgestellt werden sollte (§ 6 KWKG). Das dort formulierte Ziel lautet: **Unterstützung der Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Energieversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht**. Die letzten Ausschreibungen für Anlagen von 500 kW bis 50 MW finden nach der KWKAusV im Jahr 2025 statt.

Ob die Förderung durch das KWKG in der aktuellen Form als **Beihilfe** angesehen wird und eine Änderung eine Genehmigung der Europäischen Kommission benötigt, ist strittig und wird nicht kurzfristig geklärt werden. Aktuell liegt diese Frage vor dem EUGH für eine ältere Version des KWKG.

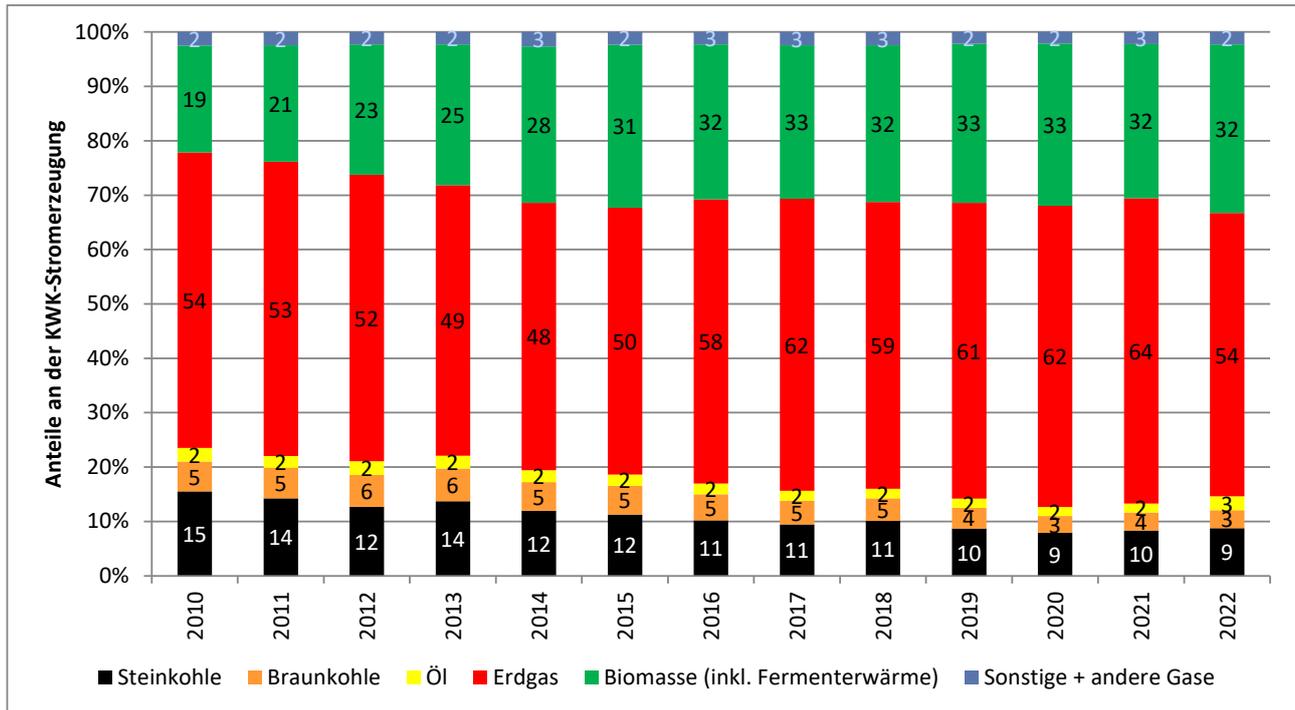
Der Anteil der KWK-Stromerzeugung an der gesamten Nettostromerzeugung in Deutschland betrug in den letzten vier Jahren knapp unter 20 %. Gut die Hälfte der KWK-Erzeugung basiert auf dem Einsatz von Erdgas, ein Drittel auf Biomasse (s. Abbildung 1). Etwa 20 % der KWK-Stromerzeugung wurde seit 2020 durch das KWKG gefördert, ein gutes Viertel durch das EEG². Damit erfolgt über die Hälfte der KWK-Stromerzeugung von Anlagen, bei denen die Förderung ausgelaufen ist oder die keine Förderung erhalten haben (s. Abbildung 2). Im Jahr 2022 wurden rund 20 TWh KWK-Stromerzeugung gefördert, die gesamte KWKG-Förderung betrug knapp 1 Mrd. Euro. 18 % entfielen davon auf Netze und Speicher (s. Abbildung 3). Die KWKG-Umlage 2025 beträgt 0,277 ct/kWh auf Basis einer prognostizierten, geförderten KWK-Stromerzeugung von 27 TWh³.

¹ für a) Anlagen, die bis zum 31. Dezember 2026 in Dauerbetrieb genommen worden sind oder c) nach dem 31. Dezember 2026, aber vor dem 1. Januar 2030.

² Unter der Annahme, dass ein Großteil der biogenen Stromerzeugung durch das EEG gefördert wird.

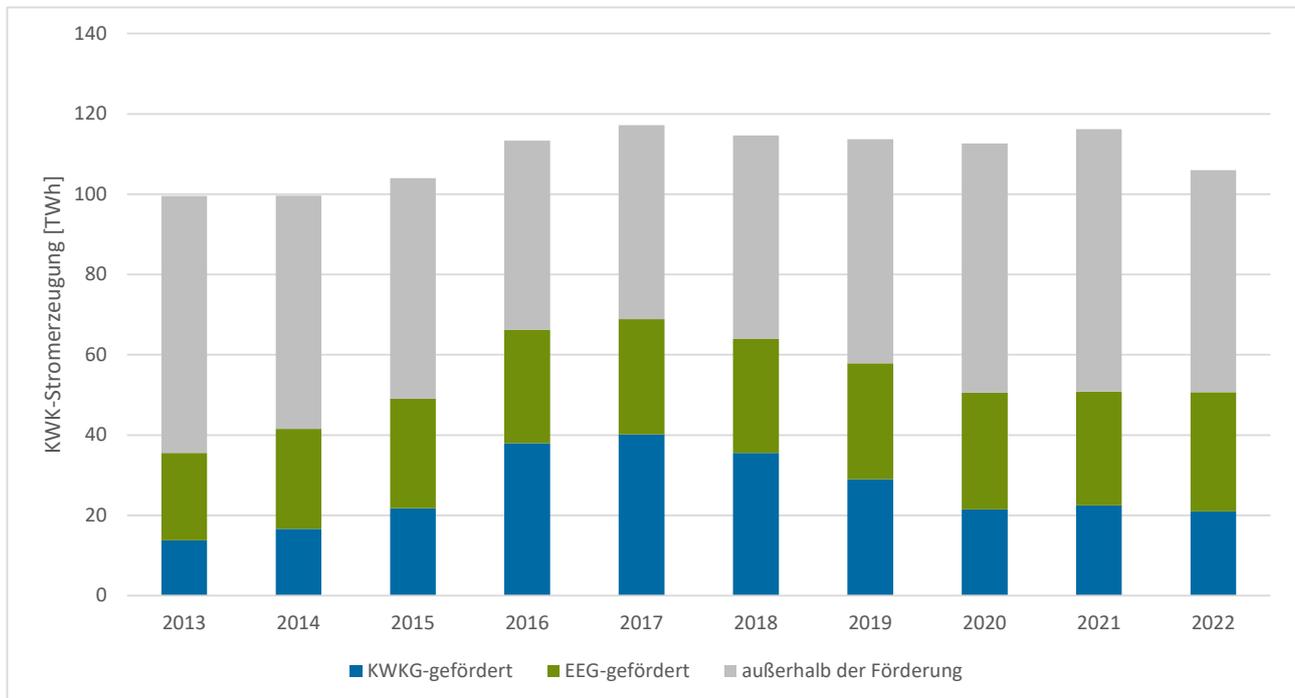
³ <https://www.netztransparenz.de/de-de/Erneuerbare-Energien-und-Umlagen/KWKG/KWKG-Umlage/KWKG-Umlagen-%C3%9Cbersicht/KWKG-Umlage-2025>

Abbildung 1: KWK-Stromerzeugung nach Energieträgern

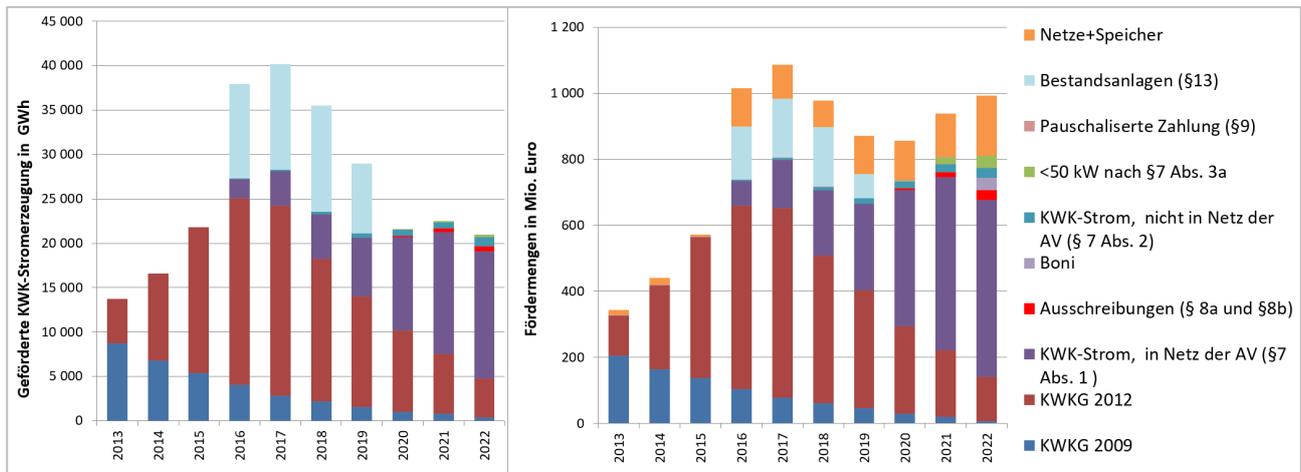


Quellen: Destatis; AGEE-Stat; BHKW-Umfrage des Öko-Instituts

Abbildung 2: KWK-Stromerzeugung nach Förderungen



Quellen: Destatis; AGEE-Stat; BHKW-Umfrage des Öko-Instituts; KWKG-Jahresabrechnungen; Annahmen Öko-Institut

Abbildung 3: KWKG: Geförderte KWK-Stromerzeugung und Fördermengen


Quellen: KWKG-Jahresabrechnungen⁴

Es steht nun in Frage, ob die Förderung des KWKG verlängert werden sollte und wenn ja, mit welchen Änderungen.

Einordnung des KWKG

Das KWKG ist in seiner bestehenden Form ein Förderinstrument für das Stromsystem und den Kraftwerkspark der letzten beiden Dekaden:

- Es fördert derzeit vor allem fossile Stromerzeugung und **ist damit nicht kohärent zur Zielsetzung**, dass die Stromversorgung 2035 nahezu klimaneutral⁵ und dass Deutschland bis 2045 treibhausgasneutral sein wird: Neue Anlagen, die im Jahr 2025 in Betrieb gehen, und jedes Jahr eine Förderung bis zur jährlichen maximalen Vollbenutzungszahl erhalten, würden bis zum Jahr 2035 gefördert werden. Nehmen sie nicht die jährlichen maximalen Förderstunden in Anspruch, verlängert sich die Förderdauer entsprechend, bis die Gesamtdauer von 30.000 Vollbenutzungszahl erreicht ist.
- Die Förderung fossiler Stromerzeugung ist auch **nicht kohärent zu anderen Maßnahmen**, insbesondere zum EU-Emissionshandel (ETS) und dem nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) bzw. dem ETS II ab 2027: Während durch diese Instrumente die Nutzung fossiler Brennstoffe durch Verknappung der Zertifikate verteuert wird, fördert das KWKG deren Verwendung und führt damit zu einer Erhöhung des CO₂-Preises. Das ist gesamtwirtschaftlich gesehen nicht sinnvoll.
- KWK-Stromerzeugung wird gefördert, **unabhängig von der tatsächlichen Angebotssituation an erneuerbaren Energien** im Stromnetz. Der Betrieb von steuerbaren Anlagen, insbesondere der geförderte, sollte jedoch systemdienlich erfolgen, also in den Zeiten, in denen eine relevante Residuallast besteht. Ansätze zur systemdienlichen, geförderten Erzeugung sind im KWKG zunehmend angelegt worden: Dazu trägt das

⁴ <https://www.netztransparenz.de/de-de/Erneuerbare-Energien-und-Umlagen/KWKG/KWKG-Abrechnung/KWKG-Jahresabrechnungen>

⁵ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/10-handlungsfelder-der-abteilung-strom.html>

Aussetzen der Förderung bei einem Wert des Spotmarktpreis von null oder negativ bei, sowie der teilweise Ausschluss der Eigenerzeugung und eine sinkende jährliche Anzahl der geförderten Stunden. Die Förderung fossiler Stromerzeugung sollte jedoch systematisch nur noch erfolgen, wenn die KWK-Anlage systemdienlich betrieben wird.

- Gekoppelte Strom- und Wärmeerzeugung ist nur **effizient, wenn beides wirklich gleichzeitig benötigt wird**. Hochflexible, kurzfristige Stromerzeugung benötigt auf der Wärmeseite eine Konstellation, in der andere Wärmequellen die Nachfrage sicher bedienen. Ein Ausgleich kann mit Speichern oder Wärmenetzen erfolgen, Fehlanreize durch die Förderung sind aber möglich. Auch kann der Einsatz von KWK-Anlagen besonders im kleinen Leistungsbereich die Durchsetzung neuer CO₂-armer Technologien langfristig behindern: Z.B. blockiert ein im Jahr 2025 eingebautes, erdgasbetriebenes BHKW im Einfamilienhausbereich über Jahre den Einbau emissionsarmer Alternativen. Eine Dezentralisierung der Erzeugung basierend auf fossilen Energieträgern ist kein tragfähiges Zielbild mehr.
- Die Förderung von Wärmenetzen ist für die Transformation im Wärmebereich zentral. Anders als in den vorhergehenden Dekaden, müssen sich neue Wärmenetze aber ab jetzt auch durch ihre **Passfähigkeit zur Zielsetzung der Klimaneutralität im Wärmebereich** qualifizieren und entsprechend höhere Kriterien für die Förderung erfüllen⁶.

Das KWKG war und ist hilfreich, um

- **Wärme-/Kältenetze und -speicher zu fördern:** Diese sind zentral für die CO₂-freie Versorgung dicht besiedelter Gebiete, denn Deutschland soll bis 2045 klimaneutral heizen⁷. Die Kommunalen Wärmepläne, die nach dem Wärmeplanungsgesetz bis 2028 erforderlich sind, basieren oftmals auf einem Neu- oder Ausbau von Wärmenetzen.
- **Steuerbare Kraftwerkskapazität** in den Markt zu bringen.

Eine Verlängerung des KWKG ist ein Notbehelf, weil erforderliche Weiterentwicklungen nicht stattgefunden haben:

- Es fehlt ein **konsistentes System zur Vergütung der Stromerzeugung**, das dem hohen Anteil an erneuerbaren Energien ohne Brennstoffkosten gerecht wird und die erforderliche Anreizwirkung zur Finanzierung steuerbarer Leistung bietet. Die reine Finanzierung von Investitionen über die Erlöse aus Stromerzeugung scheint mittelfristig nicht tragfähig, die Bereitstellung von Leistung braucht eine Vergütung außerhalb eines Fördersystems.
- **Basierend auf einem solchen Vergütungssystem** sind ggf. neue Flankierungssysteme zu entwickeln, die die Transformation des Energiesystems vorantreiben.
- Die **Förderung des Neu- und Ausbaus von CO₂-armen Wärmenetzen muss verlässlich erfolgen:** Während der Förderdeckel im KWKG jährlich 1,8 Mrd. Euro beträgt (davon für Netze und Speicher jährlich 150 Mio. Euro), umfasst die Bundesförderung für effiziente

⁶ Nach dem Wärmeplanungsgesetz muss jedes einzelne Wärmenetz bis 2030 einen Anteil von 30 Prozent und bis 2040 einen Anteil von 80 Prozent erneuerbarer Energie oder Abwärme erreichen. Die vollständige Dekarbonisierung der Wärmenetze ist bis 2045 vorgesehen.

⁷ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/waermeplanungsgesetz-2213692>

Wärmenetze (BEW)⁸ nur knapp 3 Mrd. Euro im Zeitraum 2022 bis 2026, wobei diese auch noch jährlich an Haushaltsbeschlüsse gebunden ist. Das Umlagesystem des KWKG ist zwar verlässlich, verquickt allerdings die Umlage über die Strompreise mit dem Wärmenetzausbau.

Kommentare zum vorliegenden Vorschlag

Ausweitung des Förderzeitraums: Mit dem vorliegenden Vorschlag soll die Förderung nach dem bestehenden System für KWK-Anlagen, Wärme-/Kältenetze und -speicher um vier volle Jahre verlängert werden, das ist noch länger als derzeit angelegt war: statt bis zum 1.1.2030 könnte die Inbetriebnahme nun bis Ende 2030 erfolgen. Neben den Bedenken zur Langfristigkeit der Förderung fossiler Anlagen im Allgemeinen könnte es damit auch zu Interferenzen mit Kapazitätsmechanismen kommen, die in den kommenden Jahren umgesetzt werden sollen. Vorfestlegungen für die neuen Systeme durch das „veraltete“ Instrument des KWKG sollten unbedingt vermieden werden. Zudem würde eine solche Verlängerung im Fall, dass das KWKG doch als Beihilfe bewertet wird, eine neue Notifizierung erfordern.

Zur Annahme, dass „KWK zur Verringerung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen“ dient: Fossile KWK-Stromerzeugung in einem Energiesystem, das auf erneuerbaren Energien basiert, spart keine Treibhausgasemissionen ein: Ob eine CO₂-Einsparung durch KWK besteht, wird im Vergleich zur ungekoppelten Strom- und Wärmeerzeugung ermittelt. Wenn für die gekoppelte Erzeugung weniger CO₂-Emissionen ausgestoßen werden als bei der ungekoppelten Erzeugung, ergibt sich eine Einsparung. Wird angenommen, dass die ungekoppelte Erzeugung mit den gleichen Energieträgern erfolgt wie die gekoppelte, ergibt sich stets eine Einsparung durch den Effizienzvorteil der KWK. Je höher jedoch der Anteil der erneuerbaren Energien bei der ungekoppelten Erzeugung ist, desto geringer ist die Einsparung der gekoppelten Erzeugung. Das bedeutet, in einem zunehmend defossilisierten Energiesystem verliert die KWK systematisch mit der Zeit den Vorteil der CO₂-Einsparung. Folglich kann nicht mehr argumentiert werden, dass neue, durchgehend fossil betriebene Anlagen über ihre Laufzeit eine CO₂-Einsparung erreichen.

Ein Abbau von Treibhausgasemissionen erfolgt mit der KWK-Technologie an keiner Stelle.

Fehlende Elemente:

- **Beihilferechtliche Unsicherheit:** Die Annahme, dass die KWKG-Förderung im europäischen Kontext nicht als Beihilfe angesehen wird, erleichtert zwar die Diskussion zur Fortsetzung des KWKG, kann allerdings im Fall einer anderslautenden Einschätzung des EUGH zu erheblichen Komplikationen führen, wenn im Nachhinein die Einordnung geändert würde. Ein vorsichtiger Umgang mit dieser Unsicherheit erscheint angemessen: So sollten beihilferechtliche Spielräume bezüglich des Auslösetatbestands ausgenutzt werden für den Fall der Nichtbestätigung der EUG Entscheidung und/oder dass sich weitere Verfahren in dieser Frage anschließen werden, weil sich das Urteil nur auf eine alte Version des KWKG beziehen wird und weitere Klagen nicht ausgeschlossen werden können.
- **Anpassung an die Neufassung des Energieeffizienzgesetzes:** Verweise gehen bislang auf die Richtlinie 2012/27/EU. Diese sind zu ändern auf die Richtlinie 2023/1791/EU, um die

⁸ Diese umfasst neben der Förderung des Neubaus von Wärmenetzen vor allem auch die der erneuerbaren Wärmeerzeugung etwa aus Geothermie, Solarthermie und dem Einsatz von Großwärmepumpen sowie weiterer Wärmenetzinfrastruktur.

Änderungen bezüglich des Hocheffizienzkriteriums für KWK-Anlagen und der Definition effizienter Fernwärme- und Fernkälteversorgung zu berücksichtigen.

- **Einschränkungen bezüglich Förderdauer:** Es ist inkohärent bezüglich der bestehenden Klimaziele und der anderen Instrumente zur Unterstützung des Ausbaus CO₂-freier Alternativen, eine fossile Stromerzeugung über das Jahr 2035 hinaus zu fördern. Die Förderung sollte deshalb begrenzt werden auf das Jahr 2035 und ggf. ausschließlich bei der Verwendung klimaneutraler Brennstoffe fortgeführt werden. Ohne eine solche Einschränkung würde eine Anlage, die entsprechend dem Vorschlag Ende 2030 in Betrieb genommen wird, bei 2 000 jährlichen Vollbenutzungsstunden noch bis zum Jahr 2045 in der Förderung sein, also dem Zieljahr der Treibhausgasneutralität. Bei niedrigeren Vollbenutzungsstunden sogar darüber hinaus. Die Einführung einer zeitlichen Begrenzung der Förderung fossiler Erzeugung würde auch eventuelle beihilferechtliche Diskussionen erleichtern.
- **Kohärenz mit anderen Instrumenten, z.B.:**
 - Wie oben erläutert, führt die KWKG-Förderung zu einer Verknappung von CO₂-Zertifikaten in **Emissionshandelssystemen** und damit zu einer Erhöhung des CO₂-Preises.
 - Die Zielerreichung des **Wärmeplanungsgesetzes** (WPG) für 2040 wird erschwert: Das WPG definiert im § 29 Ziele für den Anteil von erneuerbaren Energien in Wärmnetzen: Bis 2030 soll ein Anteil von 30% und bis 2040 ein Anteil von 80 % erreicht werden. Nach § 29 (5) WPG wird – vereinfacht gesagt – nach dem KWKG geförderte fossile Wärmeerzeugung bis 2034 auf die Zielerreichung angerechnet. Durch eine einfache Verlängerung des KWKGs wird die durch das KWKG geförderte fossil erzeugte Wärmemenge erhöht und damit die Zielerreichung des Wärmeplanungsgesetzes im Jahr 2034 erleichtert. Die Erreichung eines Anteils von erneuerbaren Energien von 80 % im Zieljahr 2040 in diesen Wärmnetzen wird damit allerdings herausfordernder.
- **Kriterien zur Sicherung der Systemdienlichkeit und der flexiblen Betriebsweise:** Die Förderung für fossile KWK-Anlagen sollte nur noch für systemdienlich betriebene KWK-Anlagen gewährt werden. Dazu müssen die Ausnahmetatbestände für Eigenerzeugung und für kleine Anlagen aufgehoben werden (z.B. §6(3), §7(5), §27(3)). Außerdem sollte der minimale Strompreis höher gesetzt werden ab dem die Förderung ausgezahlt wird: Z.B. auf 40 Euro/MWh, um einen Abstand zur Fördergrenze nach dem Entwurf des §51b EEG (Drucksache 20/14246) einzuhalten, in dem 20 Euro/MWh vorgeschlagen wird⁹. Je kleiner die Anlagenleistung, desto seltener werden KWK-Anlagen systemdienlich betrieben. Zudem verdrängen sie mit abnehmender Größe zunehmend andere Wärmeversorgungsoptionen bei niedrigeren Wirkungsgraden und damit geringerem CO₂-Vorteil gegenüber ungekoppelten Alternativen. Aus diesen Gründen sind die hohen Vergütungssätze im § 7 (1) Nummer 1 bis 4 und § 7 (3a) von bis zu 16 ct/kWh nicht zu rechtfertigen und sollten auf die Fördersätze für Anlagen ab 2 MW reduziert werden.

⁹ Ähnlich auch in Artikel 6 (EU)2023/1184.