

# Regulatorisches Lernen: Verbesserungsvorschläge für den Rechtsrahmen des Fördermittelrechts von Großwärmepumpen in der Fernwärme

Ein Forschungsbericht aus dem Reallabor GWP -  
Großwärmepumpen in Fernwärmenetzen

Herausgeber:

AGFW | Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e. V  
Stresemannallee 30 | D-60596 Frankfurt am Main  
Internet: [www.agfw.de](http://www.agfw.de)

Förderkennzeichen: 003EWR008A-L

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Klimaschutz



Kofinanziert von der  
Europäischen Union

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

Verlag:

AGFW-Projektgesellschaft für Rationalisierung, Information  
und Standardisierung mbH  
Stresemannallee 30 | D-60596 Frankfurt am Main  
Telefon: +49 69 6304-416 | Telefax: +49 69 6304-391  
E-Mail: [bestellung@agfw.de](mailto:bestellung@agfw.de) | Internet: [www.agfw.de](http://www.agfw.de)

Verkaufspreis:

EUR 5,00 zzgl. MwSt. für AGFW-Mitglieder

EUR 10,00 zzgl. MwSt. für Nichtmitglieder

Hochschulen und Lehre: Preis auf Anfrage

ISBN 3-89999-109-3

Hinweis: Beim Inhalt der vorliegenden Publikation handelt es sich um einen von den Projektpartnern freigegebenen Berichtstext der Zuwendungsempfänger beziehungsweise deren Unterauftragnehmer. AGFW übernimmt keine Verantwortung für den Inhalt der Veröffentlichung. Forschungsberichte stellen i.d.R. keine abgestimmte Branchenmeinung dar. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren. Trotzdem kann von den Autoren, den Herausgebern und dem Verlag keine Haftung für etwaige Fehler übernommen werden. Jede Art der Vervielfältigung, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung der Autoren oder des Herausgebers gestattet. Weitere Veröffentlichungen aus dem Reallabor GWP gibt es unter [www.agfw.de/reallabor-gwp](http://www.agfw.de/reallabor-gwp) und im AGFW-Shop.

April 2025

© AGFW, Frankfurt am Main

**Erstellt von:**

Dr. Miriam Vollmer, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Dirk Buchsteiner, Rechtsanwalt

re|Rechtsanwälte PartGmbB

Neue Promenade 5

10178 Berlin

+49 30 403 643 62 0

[www.re-rechtsanwaelte.de](http://www.re-rechtsanwaelte.de)

im Auftrag des

AGFW | Der Energieeffizienzverband für Wärme, Kälte und KWK e. V.

## Inhalt

|          |                                                        |          |
|----------|--------------------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>Zusammenfassung</b>                                 | <b>5</b> |
| <b>2</b> | <b>Gutachten</b>                                       | <b>8</b> |
| 2.1      | Einleitung                                             | 8        |
| 2.2      | Status quo der Förderung von GWP                       | 9        |
| 1.       | KWKG                                                   | 9        |
| 2.       | BEW                                                    | 11       |
| 2.3      | Rechtsrahmen der Förderung von GWP                     | 13       |
| 2.3.1    | Bundesrechtliche Grenzen der Förderung von GWP         | 13       |
| 2.3.2    | Unionsrechtliche Grenzen staatlicher Förderungen       | 14       |
| 2.4      | Vorschlag 1: Erweiterung des KWKG                      | 15       |
| 2.4.1    | Fördermechanismus des KWKG                             | 15       |
| 2.4.2    | Vorschlag 1: Neufassung des § 18 Abs. 4 KWKG           | 16       |
| 2.4.3    | Vorschlag 2: Ausweitung der Förderung für iKKW-Systeme | 17       |
| 2.4.4    | Zusammenfassung: Anpassungen im Überblick              | 22       |
| 2.5      | Vorschlag 2: Zuteilung von Emissionsberechtigungen     | 23       |
| 2.5.1    | Fördermechanismus einer Zuteilung für GWP              | 23       |
| 2.5.2    | Rechtsrahmen der Zuteilung                             | 24       |
| 2.5.3    | Zuteilung für die Wärmeerzeugung                       | 24       |
| 2.5.4    | Vorschlag: Ergänzung des Anhang 1 zur EHRL             | 25       |
| 2.6      | Vorschlag 3: Superabschreibung                         | 27       |
| 2.6.1    | Der Fördermechanismus                                  | 27       |
| 2.6.2    | Vorschlag: Verkürzung der Abschreibungszeiten          | 27       |

## 1 Zusammenfassung

Der Zeitrahmen für die Dekarbonisierung des Gebäudesektors ist knapp: Bis 2045 müssen Fern- wie Nahwärme vollständig klimaneutral sein. Schon für 2030 schreibt der Gesetzgeber einen Anteil von 30 % Wärme aus Erneuerbaren Energien und unvermeidbarer Abwärme vor; 2040 soll der Anteil 80 % betragen. Angesichts des Planungs- und Genehmigungsvorlaufs von Vorhaben zur Erzeugung von Wärme bedeutet das einen erheblichen Investitionsbedarf bereits in den nächsten fünf Jahren.

Diese Investitionen kann die Versorgungswirtschaft nicht allein finanzieren, zumal zeitgleich viele Unternehmen ihr Stromportfolio vollständig auf Erneuerbare Energien umstellen müssen, und vielfach der Rückbau bzw. die Umrüstung der Gasversorgungsinfrastruktur ansteht. Aber selbst wenn die Unternehmen trotz dieser mehrfachen Beanspruchung aus eigener Kraft imstande wären, die bestehenden Wärmeerzeuger sämtlich auszutauschen, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Versorgungskonditionen. Fernwärme würde sich drastisch verteuern. Dies würde sich sowohl auf die Akzeptanz der Wärmewende als auch auf die soziale Situation vieler Letztverbraucher negativ auswirken.

Der Technologiewechsel von fossilen Wärmeerzeugern zu Großwärmepumpen bedarf also aus ökologischen wie sozialen Gründen der Unterstützung der öffentlichen Hand und kann nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben. Die aktuelle Förderlandschaft wird dem indes nicht gerecht. Vor allem die begrenzte Höhe und die schlechte Vorhersehbarkeit von Zuschüssen im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) stellen Unsicherheitsfaktoren dar, die die Bereitschaft von Fernwärmeversorgern dämpfen, unmittelbar aktiv zu werden.

Eine Erhöhung der BEW auf die 2024 ermittelten 3,5<sup>1</sup> Mrd. EUR pro Jahr löst diese Probleme indes nur graduell. Denn das Finanzverfassungsrecht („Schuldenbremse“) setzt einer effizienten Ausweitung enge Grenzen. Effiziente Förderinstrumente müssen also abseits der sensiblen Finanzverfassung stattfinden. Denkbar sind damit insbesondere folgende Instrumente:

- Finanzierung über das **Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)**: Die Förderung von iKWK-Systemen ermöglicht bereits eine indirekte Förderung von Großwärmepumpen. Diese Förderung sollte durch Erhöhung des Ausschreibungsvolumens, der Förderhöhe

---

<sup>1</sup> Prognos (2024): Perspektive der Fernwärme, S. 3

sowieso Ausweitung des Anwendungsbereiches ausgebaut werden, vor allem, um bestehende Standorte aufzuwerten. Weiter ermöglichen die §§ 18ff. KWKG bereits heute Zuschüsse für den Ausbau oder Neubau eines Wärmenetzes und knüpfen die Förderfähigkeit an qualitative Kriterien. Nicht förderfähig ist bisher der Austausch der Wärmeerzeugungsanlagen im Bestandsnetz. Dies könnte durch eine Änderung des § 18 KWKG ermöglicht werden, so dass auch Unternehmen, die GWP errichten, eine Förderung beim Übertragungsnetzbetreiber Strom beantragen könnten. Diese würde über das im Energiefinanzierungsgesetz (EnFG) vorgesehene Umlageverfahren finanziert werden, so dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mangels Förderung aus staatlichen Mitteln keine Beihilfe vorliegen würde. Um eine prozentuale Kappung nach § 27 KWKG zu vermeiden, die die Vorhersehbarkeit der Unterstützung beschädigen würde, sollte dieser abgeändert werden.

- Finanzierung über den **Emissionshandel**: Nach wie vor sieht Art. 10b der Emissionshandelsrichtlinie (EHRL) eine kostenlose Zuteilung für emissionshandelspflichtige Anlagen vor, es sei denn, sie produzieren Strom. Auch für die Wärmeversorgung fließen werthaltige Zertifikate. Derzeit sind die meisten Anlagen, die für die Wärmeerzeugung Zertifikate erhalten, entweder KWK-Anlagen der Industrie, die Prozesswärme erzeugen, oder es handelt sich um die HKW der Fernwärmeversorger.

Für Betreiber von GWP sind bisher nur unter engen Voraussetzungen Zuteilungen möglich, sofern die GWP Teil einer aufgrund ihrer Verbrennungseinrichtungen emissionshandelspflichtigen Anlage ist. Dies ist aber nicht zwingend. Schon heute sind sog. Nullemissionsanlagen emissionshandelspflichtig, weil der Anhang I zur EHRL auf Produkte, nicht auf Bedarfe abstellt. Andere Anlagentypen wie etwa CCS-Anlagen und CO<sub>2</sub>-Transportnetze sind auch ohne Bezug zu Verbrennungsvorgängen emissionshandelspflichtig. Zudem wurde bei der letzten Novelle des Emissionshandelsrechts die Zuteilungsfähigkeit von strombetriebenen Nullemissionsanlagen sogar gestärkt. Es wäre mithin ohne Systembruch möglich, auch GWP in den Anwendungsbereich des Emissionshandels einzubeziehen und durch die Möglichkeit, kostenlose Emissionsberechtigungen zu beantragen, die Investitionskosten teilweise zu kompensieren.

- Steuerliche Besserstellung als **Superabschreibung**: Bisher hat die Bundesregierung von den im Koalitionsvertrag vorgesehenen Superabschreibungen keinen Gebrauch gemacht. Dieser sieht die verkürzte Abschreibung für Investitionsgüter vor, um Klimaschutzinvestitionen und Digitalisierung attraktiver zu machen. Für das Instrument gibt es unterschiedliche Konzepte, u. a. die Idee, auf eine Mindesteinsparung von Emissionen hin (wie etwa 25 %) die Abschreibungszeit um fünf Jahre zu verkürzen.

## 2 Gutachten

### 2.1 Einleitung

Über viele Jahre kaschierte der Brennstoffwechsel von Kohle zu Erdgas die stockende Dekarbonisierung der Fernwärme. Nun drängt die Zeit: Um die Fernwärmenetze, wie in § 29 Wärmeplanungsgesetz (WPG) vorgeschrieben, 2030 zu 30 % und 2040 zu 80 % zu dekarbonisieren, müssen Wärmenetzbetreiber nun schnell in alternative Technologien investieren. Großwärmepumpen (GWP) kommt dabei eine tragende Bedeutung beim Ersatz der heute vorwiegend fossil betriebenen Heizkraftwerke der Fernwärmeversorger zu.

Die Investition in GWP ist aber nicht nur planerisch, technisch und genehmigungsrechtlich anspruchsvoll. GWP verursachen auch hohe Kosten, während gleichzeitig auch der Ausbau der Erneuerbaren Energien im Stromsektor, der damit verbundene Netzausbau und der Rückgang der absehbare Rückgang der Erlöse im Gasgeschäft die Ertragslage der Versorger verschlechtern. Vor diesem Hintergrund ist der Roll Out der in Deutschland immer noch neuen Technologie auf Fördermittel angewiesen.

Interviews mit der Entscheider- wie Fachebene aus Fernwärmeversorgungsunternehmen haben indes ergeben, dass die bestehende Förderlandschaft diese Dringlichkeit nicht abbildet. Sowohl die fehlende Planungssicherheit als auch die unklare Förderkulisse an sich sind problematisch. Hier besteht also Optimierungsbedarf, um die erforderlichen Mittel für die Förderung sowohl in der Projekt- als auch der Bau- und Planungsphase bis in den laufenden Betrieb der GWP hinein bereitzustellen.

Ausgangspunkt für die Untersuchung, wie diese Lücke geschlossen werden kann, ist die Darstellung des Status quo (Punkt 2.2) und des rechtlichen Rahmens, in dem sich Förderinstrumente bewegen müssen (Punkt 2.3). Anschließend werden drei Vorschläge vorgestellt und erläutert (Punkt 2.4. – Punkt 2.6).

## 2.2 Status quo der Förderung von GWP

Die Förderung von Großwärmepumpen für die Fernwärmeerzeugung<sup>2</sup> fußt auf der Förderung von Errichtung und Betrieb durch das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), Punkt 2.2.1., und die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW), Punkt 2.2.2.

### 1. KWKG

Das KWKG fördert seit 2002<sup>3</sup> Strom, der in KWK-Anlagen erzeugt und ins öffentliche Netz eingespeist wird, mittels einer umlagefinanzierten Einspeisevergütung („Zuschlagszahlung für KWK-Strom“). KWK bezeichnet dabei die gleichzeitige Umwandlung von eingesetzter Energie in elektrische Energie und in Nutzwärme (§ 2 Nr. 14 KWKG 2025). Die KWK-Umlage ist Teil des Strompreises und wird auf die Netzentgelte aufgeschlagen.<sup>4</sup>

Wärmepumpensysteme, darunter auch Großwärmepumpen, können indirekt von der Förderung innovativer KWK-Systeme (iKWK) profitieren, da sie als Komponente für diese Systeme infrage kommen. Es wird wie beschrieben nicht die Wärmeerzeugung und -einspeisung, sondern nur der in der KWK-Anlage erzeugte und eingespeiste Strom mittels der Zuschlagszahlungen gefördert.

iKWK-Systeme sind besonders energieeffiziente und treibhausgasarme Systeme, welche die Erzeugung von Strom und Wärme aus der Verbindung einer KWK-Anlage mit hohen Anteilen erneuerbarer Wärme ermöglicht (§ 2 Nr. 9 KWKG).

Abhängig von der elektrischen Leistung der KWK-Anlagen werden iKWK-Systeme über eine Ausschreibung oder einen Festzuschlag i. V. m. einem Bonus gefördert. Die Systeme im Rahmen der Ausschreibung bestehen aus mindestens drei Komponenten – einer KWK-Anlage,

---

<sup>2</sup> GWP, die zu gewerblichen und/oder industriellen Zwecken eingesetzt werden, können über die „Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft“ in den Modulen 2 und 4 gefördert werden. GWP für (große) Liegenschaften und kleinere Nahwärmenetze werden über die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) gefördert.

<sup>3</sup> Inkrafttreten des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes 2002 (BGBl. I 1092). Ihm voraus ging bereits das sog. KWK-Vorschaltgesetz (BGBl. I 2000, 703), welches der Bestandssicherung der KWK-Erzeugung im kurz zuvor liberalisierten Strommarkt dienen sollte (BT-Drs. 14/2765, 1; s. hierzu G zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, BGBl. I 1998, 730).

<sup>4</sup> [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A\\_Z\\_Glossar/K/KWKG\\_Umlage.html](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/A_Z_Glossar/K/KWKG_Umlage.html).

einer Komponente zur Bereitstellung innovativer erneuerbarer Wärme, sowie einem elektrischen Wärmeerzeuger (z.B. Elektrodenkessel), vgl. § 24 KWKAusV.<sup>5</sup> Die Systeme im Rahmen der Bonusregelung bestehen hingegen aus zwei Komponenten – einer KWK-Anlage und einer Komponente zur Bereitstellung innovativer erneuerbarer Wärme. Die Komponente zur Bereitstellung innovativer Wärme kann in beiden Fällen auch eine strombetriebene Wärmepumpe sein (sowie Solarthermie, Geothermie u.a.).<sup>6</sup>

Die Förderung für KWK-Strom für iKWK im Leistungssegment 500 kW - 10 MW, für das auch Großwärmepumpen, wie die derzeit in Betrieb oder in Erprobung befindlichen infragekommen, erfolgt nach wie vor in Gestalt einer festen Zuschlagszahlung in Cent pro Kilowattstunde. Die Höhe dieser Förderung wird seit 2017 auf Grundlage der KWKAusV durch Ausschreibung ermittelt (§ 8b KWKG). Auch außerhalb dessen werden iKWK-Systeme gefördert, und zwar bei elektrischer Leistung der enthaltenen KWK-Anlage von mehr als 10 MW, durch Bonus-Regelungen (§§ 7, 8a i. V. m. 7a KWKG).<sup>7</sup>

Großwärmepumpen in Fernwärmenetzen profitieren davon, dass der Anteil erneuerbarer Wärme, der in ein Wärmenetz eingespeist wird, den Bonus auslöst. Dabei differenziert sich die Höhe der Förderung maßgeblich nach dem Anteil der *Referenzwärme* zwischen 5 % und 50 %. Der Begriff bezeichnet die Summe aus der Nutzwärme, die die KWK-Anlage eines innovativen KWK-Systems mit 3 000 Vollbenutzungsstunden bereitstellen kann, und der von dem gleichen innovativen KWK-System innerhalb eines Kalenderjahres bereitgestellten innovativen erneuerbaren Wärme (§ 2 Nr. 16 KWKAusV).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> KWK-Ausschreibungsverordnung v. 10.08.2017 (BGBl. I 3167), zuletzt geänd. durch Art. 2 d. G. v. 21.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 54).

<sup>6</sup> BT-Drs. 18/12375, 68.

<sup>7</sup> Eingeführt mit Art. 7 d. G. v. 08.08.2020 (Kohleausstiegsgesetz), BGBl. I 1818 [1853], Begr.: BT-Drs. 19/17342, 160.

<sup>8</sup> Als Formel:  $Q_{Ref} = (PQ_{Bne\ KWK} [MW] * 3.000\ h) + Q_{iEW} [MWh]$  mit:  $Q_{Ref}$  = Referenzwärme,  $PQ_{Bne\ KWK}$  = KWK-Anlage eines innovativen KWK-Systems,  $Q_{iEW}$  = die von dem gleichen innovativen KWK-System innerhalb eines Kalenderjahres bereitgestellten innovativen erneuerbaren Wärme, vgl. BAFA, Merkblatt für innovative KWK-Systeme, Stand 1/2025.

Seit 2021 müssen iKWK-Systeme im Rahmen der Ausschreibung einen Referenzwärmeanteil von 35 % erreichen, da das Unterschreiten dieser 35 % bei der tatsächlichen Wärmeeinspeisung anspruchsmindernd wirkt (§ 19 Abs. 5 Nr. 2 KWKAusV).

## 2. BEW

Die BEW<sup>9</sup> fördert seit 2022 bis 2028 als Nachfolgerin des Programms Wärmenetze 4.0 den Aufbau treibhausgasneutralen bzw. -armer Fernwärmenetze, nicht nur beschränkt auf das Netz an sich, so dass auch Wärmepumpen sowohl als Planungsinhalt als auch als Asset gefördert werden können.

Das Programm umfasst vier Module, die zeitlich aufeinander aufbauen:

- **Modul 1:** Gefördert werden Transformationspläne für bestehende Netze und Machbarkeitsstudien für neue Netze, inklusive der Planungsleistungen. Gefördert werden Netze, über die mehr als 16 Gebäude oder mehr als 100 Wohneinheiten versorgt werden. Gefördert wird mit 50 % der förderfähigen Kosten, mit bis zu 2 Mio. pro Antrag.
- **Modul 2:** Dieses Modul umfasst sowohl den Neubau von Wärmenetzen, wenn diese zu 75 % oder mehr mit erneuerbarer Wärme und Abwärme gespeist werden, als auch die Transformation bestehender Netze in THG-neutrale Netze. Gefördert wird hier direkt die Investition in die Erzeugungsanlage – also die Großwärmepumpe – und das Netz. Die maximale Fördersumme beträgt 100 Mio. pro Antrag, wobei 40 % der förderfähigen Ausgaben übernommen werden, begrenzt auf die Wirtschaftlichkeitslücke.
- **Modul 3:** Nur bei Bestandsnetzen sind auch Einzelmaßnahmen in Wärmenetzsysteme von mehr als 16 Gebäuden oder 100 Wohneinheiten förderfähig. Die Förderhöhe entspricht der nach Modul 2. Voraussetzung ist aber, dass, wenn ein Transformationsplan vorliegt, bereits ein erstes Maßnahmenpaket umgesetzt wurde, und wenn nicht, zumindest ein Zielbild eines dekarbonisierten Wärmenetzes vorgelegt wird.

---

<sup>9</sup> Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze „BEW“ v. 01.08.2022, Banz AT 18.08.2022 B1.

- **Modul 4:** Möglich ist auch eine Betriebskostenförderung für eine Wärmepumpe oder Solarthermie, wenn diese durch eine Maßnahme nach Modul 2 oder 3 gefördert wurde. Die in Modul 4 geförderte Anlage muss zwingend Wärme in ein Wärmenetz einspeisen. Dezentrale Wärmepumpen sind von der Förderung ausgeschlossen, strombetriebene Wärmepumpen müssen mindestens einen SCOP<sup>10</sup> von 2,5 erreichen. Für Wärmepumpen mit Austrittstemperaturen über 65 °C oder einer Nennleistung von mehr als 400 kW sind der Gütegrad und die effektive Leistungszahl als Voraussetzung bzw. zur Berechnung der Förderhöhe zu verwenden.<sup>11</sup> Gefördert wird grundsätzlich für zehn Jahre, die Zuwendung ergeht jährlich. Die Höhe der Förderung bemisst sich am SCOP der Wärmepumpe und ist u. a. wie für Modul 2 auf die Höhe der Wirtschaftlichkeitslücke und durch die Gesamtfördersumme von 100 Mio. Euro begrenzt. Über die Wirtschaftlichkeitslücke ist nach den Maßgaben der Richtlinie ein Nachweis zu erbringen.<sup>11</sup>

Die Förderung ist von der EU-Kommission befristet bis zum 30.08.2028 beihilferechtlich genehmigt worden.<sup>12</sup> Prognostiziert wurde für das Förderprogramm eine Gesamthöhe von 2,98 Mrd. Euro. Förderbedarfe in Höhe von allein bis 2030 jährlich 3,4 Mrd. Euro stellt demgegenüber das Branchengutachten „Perspektive der Fernwärme“<sup>13</sup> fest. Insofern dürfte das derzeitige Volumen der BEW nicht ausreichen, um den Technologiehochlauf im Einklang mit dem Dekarbonisierungsrahmen abzusichern

---

<sup>10</sup> Seasonal Coefficient of Performance, meint die zusätzlich nach Klimazonen gewichtete Jahresarbeitszahl (COP, Coefficient of Performance) einer Wärmepumpe.

<sup>11</sup> Vgl. BAFA: Merkblatt Bundesförderung für effiziente Wärmenetze - technische Anforderungen der Module 1 bis 4, Stand 14.02.2023.

<sup>12</sup> Pressemitteilung d. EU-Kommission v. 02.08.2022, IP/22/4823.

<sup>13</sup> Prognos AG: Perspektive der Fernwärme, Gutachten im Auftrag des AGFW und VKU, Juni 2024 (aktualisiert; Fassung: 2020), S. 2f., 23f., abrufbar unter: [https://www.vku.de/fileadmin/user\\_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2024/Perspektive\\_der\\_Fernw%C3%A4rme\\_-\\_2024.pdf](https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2024/Perspektive_der_Fernw%C3%A4rme_-_2024.pdf) (zuletzt abgerufen: 27.02.2025).

## 2.3 Rechtsrahmen der Förderung von GWP

Beim Design neuer Förderinstrumente zugunsten GWP ist die Bundesrepublik Deutschland nicht frei. Ihr sind sowohl bundesrechtliche (Punkt 2.3.1) wie gemeinschaftsrechtliche (Punkt 2.3.2) Grenzen gesetzt. Hieraus resultieren konkrete Bindungen, die tradierte Mittel der Technologieförderung konkret erschweren oder ausschließen (Punkt 2.3.3).

### 2.3.1 Bundesrechtliche Grenzen der Förderung von GWP

Die nationalen Beschränkungen für Förderinstrumente resultieren vor allem aus verfassungsrechtlichen Vorgaben:

- Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG), die sog. Schuldenbremse, begrenzt die Staatsverschuldung. Nach dieser Regelung soll der Bundeshaushalt ausgeglichen sein. Als zulässig gilt nur ein geringes strukturelles Defizit von maximal 0,35% des Brutto-Inlandsprodukts (BIP), so dass die Staatsschulden in jedem Falle sinken, solange die Inflation diesen Betrag übersteigt.

Diese Regel steht neuen Förderinstrumenten nicht absolut, sondern nur indirekt entgegen. Frei verfügbare Mittel im Bundeshaushalt können auch aus einem günstigen Verhältnis von Steuermitteln und staatlichen Ausgaben resultieren. Zudem erlaubt auch der neue Art. 143h GG die Kreditfinanzierung von Infrastrukturausgaben, insbesondere zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahre 2045, was auch Förderinstrumente von GWP abdeckt, die der Dekarbonisierung der Wärmeversorgung dienen.

- Die Bindung an die Grundrechte, vor allem an Art. 3 Abs. 1 GG, der es gebietet, wesentlich Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln, es sei denn, die Differenzierung folgt einem sachlichen Grund, zieht der Einführung neuer Förderinstrumente ebenfalls Grenzen. Förderungen von GWP können sich deswegen nicht auf wenige ausgewählte Projekte beschränken, sondern müssen nach allgemeinen und für alle gleichermaßen zugänglichen Regeln vergeben werden.

Außerhalb des Verfassungsrechts ist prozedural vor allem das Haushaltsrecht des Bundes zu beachten.

### 2.3.2 Unionsrechtliche Grenzen staatlicher Förderungen

Von zentraler Bedeutung für die Frage der Rechtmäßigkeit staatlicher Förderungen von GWP ist das Unionsrecht. Es ordnet in Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein grundsätzliches Beihilfeverbot an, um den Wettbewerb innerhalb der Union nicht zu verfälschen. Beihilfen durch die Mitgliedstaaten sind damit nur in definierten Ausnahmefällen zulässig. Kann keine Ausnahmeregelung in Anspruch genommen werden, muss der Mitgliedstaat sie zudem bei der Kommission notifizieren. Entsprechend sind in Hinblick auf neue Förderinstrumente folgende Fragen zu beantworten:

- Zunächst ist zu klären, ob überhaupt eine Beihilfe vorliegt. Denn nicht jeder Mechanismus, mit dem ökologisch erwünschte Technologien finanziell unterstützt werden, unterfällt dem Beihilfegriff. Liegt schon keine Beihilfe vor, so greifen weder die inhaltlichen Beschränkungen für staatliche Beihilfen, noch muss die Förderung durch die Europäische Kommission notifiziert werden.

Die Frage, wann eine Förderung als Beihilfe anzusehen ist, ist immer wieder Gegenstand von rechtlichen Auseinandersetzungen. Vor allem der Umlagemechanismus, mit dem die Bundesrepublik Deutschland Strom aus Erneuerbaren Energien und hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) fördert, war lange zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung umstritten, obwohl der Europäische Gerichtshof (EuGH) bereits 2001 in der Entscheidung *PreussenElektra*<sup>14</sup> noch zum Stromeinspeisegesetz als Vorgängerregelung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) festgestellt hat, dass ein Umlagesystem keine Beihilfe darstellt, weil die Leistung nicht aus staatlichen Mitteln fließt.

Diese Rechtsprechung hat der EuGH in Hinblick auf das EEG 2012 mit Urteil vom 28.03.2019 bestätigt,<sup>15</sup> weil der Staat keine Verfügungsgewalt über die per Umlagemechanismus erhobenen und an die EE-Anlagenbetreiber ausgeschütteten Mittel habe. In Anwendung dieser Rechtsprechung hat das Europäische Gericht (EuG) mit Urteil vom 24.01.2024 auch bezüglich des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG) entschieden, dass es sich bei dem umlagefinanzierten Mechanismus ebenso wie bei den

---

<sup>14</sup> EuGH, Ur. v. 13.03.2001, C-379/98, NVwZ 2001, 665.

<sup>15</sup> EuGH, Ur. v. 28.03.2019, C-405/16 P, zitiert nach curia.europa.eu.

Privilegierungen hinsichtlich der Umlage nicht um Beihilfen handelt.<sup>16</sup> Hiergegen läuft zwar noch ein Berufungsverfahren vorm EuGH<sup>17</sup>. Sofern der EuGH an seiner Rechtsprechung festhält, ist aber nicht davon auszugehen, dass die derzeitige Einschätzung, nach der Umlagen keine Beihilfen darstellen, sich ändert.

- Liegt eine Beihilfe vor, so muss sie den inhaltlichen wie formellen Kriterien für gemeinschaftsrechtskonforme Beihilfen genügen. Diese ergeben sich für Beihilfen zugunsten klimafreundlicher Technologien wie GWP, insbesondere aus der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (KUEBLL)<sup>18</sup>.

## 2.4 Vorschlag 1: Erweiterung des KWKG

### 2.4.1 Fördermechanismus des KWKG

Das KWKG fördert bereits heute neben der Erzeugung von Strom in hocheffizienter Kraft-Wärme-Kopplung Investitionen in eine moderne Wärmeinfrastruktur durch Zuschläge für den Neu- und Ausbau von Wärmenetzen, Wärmespeichern, Kältenetzen und Kältespeichern, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KWKG. Der Fördermechanismus unterscheidet sich dabei deutlich von der Förderung von KWK-Anlagen, die pro erzeugter kWh Strom einen Zuschlag erhalten: Nach den §§ 18 bis 25 KWKG können die Antragsteller für neue oder ausgebauten Netze oder Speicher Zuschläge von bis zu 40 % der ansatzfähigen Investitionskosten beantragen. Obgleich im Hinblick auf diesen Mechanismus der Investitionsförderung nicht aus dem Blick geraten darf, dass vor allem auch die Betriebskosten – bislang nur über BEW gefördert – wirtschaftlich besonderes Gewicht haben, bietet sich hier ein Ansatzpunkt für Verbesserungen.

Für das Antragsverfahren ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zuständig. Die Mittel fließen indes nicht aus dem Bundeshaushalt. Sondern sie werden über den im Energiefinanzierungsgesetz (EnFG) auch für diese Zahlungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 EnFG vorgesehenen Mechanismus aufgebracht. Dieser ist in den §§ 10 EnFG geregelt. Hier ist festgelegt, dass der Finanzierungsbedarf für das KWKG durch Umlagen und nicht aus staatlichen

---

<sup>16</sup> EuG, Urte. v. 24.01.2024, Rs. T-409/21, zit. nach curia.europa.eu.

<sup>17</sup> EuGH, Rs. C-242/24 P.

<sup>18</sup> Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, ABl. C 80 vom 18.02.2022, S. 1.

Mitteln aufgebracht wird, so dass nach der Rechtsprechung des EuGH (vgl. Punkt 2.3.2) keine Beihilfe vorliegt. Belastet wird damit nicht der Steuerzahler. Vielmehr werden die Mittel, die nach dem KWKG gewährt werden, über die Übertragungsnetzbetreiber und die Verteilnetzbetreiber den Energieversorgungsunternehmen auferlegt, die diese als netzseitige Umlagen den Letztverbrauchern berechnen.

#### 2.4.2 Vorschlag 1: Neufassung des § 18 Abs. 4 KWKG

Eine Förderung von GWP könnte durch eine Änderung des § 18 Abs. 4 KWKG in den unter Punkt 2.4.1 dargestellten Fördermechanismus aufgenommen werden.

§ 18 Abs. 4 KWKG zählt eine Reihe von Maßnahmen auf, die wie Wärmenetze per Zuschlag gefördert werden, etwa Netzverstärkungsmaßnahmen oder die Anbindung einer KWK-Anlage. Hier könnte als Nummer 5. auch die Planung und Errichtung einer GWP, die in ein Fernwärmenetz einspeist, aufgenommen werden. Um zu vermeiden, dass die Gesamtheit der Stromkunden rein privatnützige gewerbliche GWP unterstützt, wäre es denkbar, ein anteiliges Mindestmaß für die Versorgung von Haushaltskunden als Bedingung der Förderung zu formulieren. Eine solche Regelung (Ergänzung gefettet) könnte lauten:

*„(4) Dem zuschlagberechtigten Ausbau eines Wärmenetzes gleichgestellt sind*

*1.*

*[...]*

***5. die Errichtung einer Wärmepumpe mit einer thermischen Leistung von mindestens 1 MW, sofern diese in ein Wärmenetz einspeist, das zu mindestens 50 Prozent der jährlichen transportierten Wärmemenge der Versorgung von Haushaltskunden dient“***

Der Vorschlag ähnelt mit Abweichungen im Einzelnen dem derzeit in der Fernwärmebranche diskutierten Ansatz, den Anschluss von erneuerbaren Wärmeerzeugern insgesamt zu fördern. Eine solche Änderung ginge über den hier auf GWP fokussierten Vorschlag hinaus und kann sinnvoll sein, um für die Dekarbonisierung von Fernwärmenetzen durch unterschiedliche Technologien politische Mehrheiten zu finden. In diesem Fall müsste sichergestellt werden, dass jeder Typ GWP als „erneuerbarer Wärmeerzeuger“ in diesem Sinne einzustufen ist.

Eine Aufnahme der Förderung von GWP ins KWKG hat zum einen den Vorteil, dass der Fördermechanismus über das BAFA und die Stromnetzbetreiber etabliert und der Wärmewirtschaft bekannt ist. Auch das Umlageverfahren nach dem EnFG besteht bereits, so dass ein Aufwuchs an Bürokratie nicht zu befürchten ist. Da die Weitergabe der KWK-Umlage schon regelmäßig Gegenstand von Stromlieferverträgen ist, besteht auch kein Anpassungsbedarf seitens der Versorgungswirtschaft in Endkundenverträgen.

Auch in Hinblick auf den gesetzgeberischen Aufwand ist eine Erweiterung des KWKG günstig. Umlagen stellen – siehe oben – nach derzeitigem Stand der EU-Rechtsprechung keine Beihilfen dar. Ein aufwändiges Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission ist damit nicht erforderlich.

Allerdings könnte der bisher auf 50 Mio. Euro maximaler Projektförderung begrenzte Förderbeitrag sich als unzureichend erweisen. Wünschenswert wäre eine deutlich höhere maximale Projektfördersumme, etwa in Höhe der derzeit im Rahmen des BEW genannten 100 Mio. Euro.

#### 2.4.3 *Vorschlag 2: Ausweitung der Förderung für iKWK-Systeme*

Wie oben beschrieben, stellt die Förderung für iKWK-Systeme keine direkte Förderung für GWP dar. Da Wärmepumpen aber als zulässige Systemkomponenten (Bereitstellung innovativer erneuerbarer Wärme) von iKWK förderfähig sind, ließe sich eine verbesserte indirekte Förderung von Großwärmepumpen auf diesem Wege erreichen.

Für entsprechende Anpassungen kommen prinzipiell alle auf iKWK-Systeme bezogenen Förderansätze infrage. Die Ausschreibungsmengen für iKWK-Systeme sowie die zulässigen Höchstwerte für Gebote könnten erhöht, der iKWK-Bonus ausgeweitet, die konformen Wärmequellen um Abwärme ergänzt sowie die Umsetzungsfrist für bezuschlagte Gebote erhöht werden.

##### 2.4.3.1 *Erhöhung der Ausschreibungsmengen – Anpassung § 8c KWKG, § 3 KWKAusV*

Erhöhte Ausschreibungsmengen würden einen höheren Zubau an geförderten iKWK-Systemen anreizen und könnten so auch GWP als Komponenten zugutekommen. Dass hierfür ein Bedarf besteht, ergibt sich auch aus der Nachfrage nach der Teilnahme an den iKWK-Ausschreibungen: Die letzten Gebotsrunden für iKWK-Systeme wurden deutlich überzeichnet. Bei jeweils ausgeschriebenen Mengen von rund 25MW wurden zum Gebotstermin 03.06.2024

Gebote mit einem Gesamtvolumen von rund 47 MW, zum 02.12.2024 mit einem Gesamtvolumen von rund 40 MW abgegeben.<sup>19</sup>

Die Höhe des Ausschreibungsvolumens regelt zunächst § 8c KWKG. § 8c KWKG legt das kumulierte Ausschreibungsvolumen für KWK-Strom (§ 8a KWKG) und innovative KWK-Systeme (§ 8a KWKG) auf jährlich 200 MW fest. Zwar wurden die Gebotsrunden für KWK-Strom<sup>20</sup> (bei zeitgleicher Überzeichnung der iKWK-Gebotsmengen (s.o.)) zuletzt mehrfach unterzeichnet; dennoch erscheint eine Erhöhung des Gesamtvolumens mit Blick auf die zu erwartenden Bedarfe an Erzeugungsleistung erforderlich. Vorgeschlagen wird vorliegend eine Erhöhung des Gesamt-Ausschreibungsvolumens auf 300 MW.

Die konkrete Verteilung zwischen den Ausschreibungen für KWK-Strom und für innovative KWK-Systeme erfolgt im Rahmen der auf Grundlage des § 33b KWKG verordneten KWK-Ausschreibungsverordnung. § 3 KWKAusV den § 8c KWKG und legt zwischen 2018 und 2025 jährlich eine Verteilung der Ausschreibungen von 150 MW – 75 MW je Gebotstermin – für KWK-Strom sowie von 50 MW – 25 MW je Gebotstermin – für iKWK fest (§ 3 Abs. 2 S. 1 KWKAusV). Vorgeschlagen wird nachgeordnet zur Erhöhung des Gesamt-Ausschreibungsvolumens zudem eine Anpassung hin zu einer hälftigen Aufteilung – bliebe es bei den bisher nach § 8c KWKG geregelten 200 MW, wären zukünftig jährlich 100 MW je für KWK-Strom und iKWK-Systeme auszuschreiben. Bei einer Erhöhung der Gesamtausschreibungsmenge auf 300 MW entsprechend je 150 MW.

Ende April 2025 stehen bis zum Ablauf des Jahres 2025 nur noch 2 Gebotstermine aus, für die eine kurzfristige Anpassung politisch beschlossen und rechtlich wirksam werden könnte. Angesichts der noch ausstehenden Regierungsbildung erscheint es unwahrscheinlich, dass innerhalb des laufenden Jahres an einer prinzipiell für 2025 noch tragfähigen, verfahrensmäßig etablierten Regelung Änderungen vorgenommen werden.

Ungeklärt ist allerdings auch das weitere Verfahren ab 2026. Nach § 3 Abs. 2 S. 2 legt die Bundesregierung rechtzeitig einen Vorschlag für die Verteilung des jährlichen Ausschrei-

---

<sup>19</sup> Vgl. Pressemitteilungen der BNetzA v. 27.06.2024, <https://www.bundesnetzagentur.de/1017066>; v. 19.12.2024, <https://www.bundesnetzagentur.de/1029814> (zuletzt abgerufen: 11.03.2025).

<sup>20</sup> Vgl. BNetzA, Statistiken 2017-2024: <https://www.bundesnetzagentur.de/862656> (zuletzt abgerufen: 11.3.2025).

bungsvolumens für die Jahre ab 2026 vor. Dies ist bisher allerdings nicht erfolgt. Mit den jüngsten Anpassungen in KWKG und KWKAusV<sup>21</sup> waren keine Änderungen der §§ 8a-8c KWKG bzw. des § 3 KWKAusV verbunden. Bisher ungeklärt ist auch die Einbindung von iKWK-Systemen im Rahmen der zuletzt vorrangig Wasserstoff-fokussierten Entwürfe für eine Kraftwerksstrategie (bzw. Kraftwerkssicherheitsgesetz) der Bundesregierung.<sup>22</sup> Wann die Arbeit an den Entwürfen wieder aufgenommen wird und ob die künftige Bundesregierung ihre Weiterentwicklung oder eine vollständige Neuausrichtung anstrebt, ist derzeit nicht zuverlässig abzuschätzen. Immerhin ist eine sogar erweiterte Kraftwerksstrategie Gegenstand des Sondierungspapiers von CDU, CSU und SPD für die Koalitionsverhandlungen. Daraus ergibt sich eine besondere Dringlichkeit für die tragfähige Anschlussregelung der Ausschreibungen ab 2026. Anzuraten ist, die Forderungen nach einer Anpassung der Ausschreibungsmengen innerhalb 2025 konkret zu formulieren und jedenfalls in die erforderlichen Abstimmungen zur Weiterentwicklung der KWKAusV, sowie ggf. in die Abstimmungen zur Kraftwerksstrategie einzubringen.

#### *2.4.3.2 Zulässige Gebots-Höchstwerte anpassen: § 5 Nr. 2 KWKAusV*

Der derzeit in den Geboten zulässige Höchstwert beträgt nach § 5 Nr. 2 KWKAusV 12 ct/kWh. Eine Erhöhung dieses Höchstwerts auf 15 ct/kWh<sup>23</sup> wird in der Fernwärmebranche als zielführend angesehen und ließe sich durch die entsprechende Anpassung der Vorschrift herbeiführen. Zwar ist nach den Maßgaben des § 23 Abs. 1 Nr. 1 KWKAusV grundsätzlich auch eine Erhöhung des Höchstwertes durch die ausschreibende Stelle – hier die BNetzA – selbst möglich. Nach der Entwurfsbegründung soll der Höchstwert insbesondere dann erhöht werden, wenn in den letzten drei Ausschreibungen mit den zulässigen Geboten das Ausschreibungsvolumen nicht gedeckt werden konnte und die durchschnittlichen Erzeugungskosten über dem

---

<sup>21</sup> Durch G. v. 21.2.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 54 vom 25.2.2025), Inkrafttreten gem. Art. 3 am 1.4.2025.

<sup>22</sup> Letzte verfügbare Äußerung der Bundesregierung zum Stand der Umsetzung vor Ende der Koalition am 6.11.2024: BT-Drs. 20/13645.

<sup>23</sup> Bereits 2020 hatte der VKU eine Erhöhung auf 13ct/kWh gefordert; seitdem haben sich die Preisgefüge erneut verschärft, vgl. VKU: Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz), Berlin, 04.05.2020 (Ausschussdrucksache 19(9)614), S. 50.

Höchstwert liegen.<sup>24</sup> Das Ausschreibungsvolumen wurde allerdings mit den letzten Ausschreibungen überzeichnet und ausgeschöpft, sodass es an dieser Voraussetzung zur Erhöhung des Höchstwertes durch die BNetzA fehlt.

#### *2.4.3.3 Ausweiten des iKWK-Bonus*

In der aktuellen Ausgestaltung der Regelung ist zum einen für die Projektpraxis unklar, ob der Bonus auch von bestehenden KWK-Anlagen in Anspruch genommen werden kann. Durch den Bezug auf § 7 Abs. 1 liegt die Einschränkung auf neue, modernisierte und nachgerüstet Anlagen nahe. Aber auch im Falle einer Anwendbarkeit auf bestehende Anlagen, ergibt sich ein entscheidender Nachteil, der Projekte verhindert. Denn die gesamte Förderung ergibt sich aus der Höhe des Bonus und den förderfähigen Vollbenutzungsstunden der KWK-Anlage. Für eine Wärmepumpe in Verbindung mit einer bestehenden KWK-Anlage fällt die Gesamtförderung im Vergleich zu einer neuen KWK-Anlage also zwangsläufig geringer aus, da eine geringere Anzahl förderfähiger Vollbenutzungsstunden verbleibt. Die Kosten für Errichtung und Betrieb der Wärmepumpe bleiben jedoch gleich.

Um den Einsatz von Wärmepumpen auch in Wärmenetzen mit bestehenden KWK-Anlagen im Rahmen der Transformation anzureizen, ist deshalb eine Anpassung der Ausgestaltung des Bonus sinnvoll.

#### *2.4.3.4 Aufnahme von Abwärme in den Katalog iKWK-konformer Wärmequellen*

Die ausdrückliche Aufnahme von (unvermeidbarer) Abwärme in den Katalog iKWK-konformer Wärmequellen steht weiterhin aus. Zwar ist mit der jüngsten Novellierung von KWKG und KWKAusV der Abwärmebegriff erweitert und dem des Wärmeplanungsgesetzes angeglichen worden. Es bedarf aber einer Klarstellung, dass als Komponente zur Bereitstellung innovativer erneuerbarer Wärme auch unvermeidbare Abwärmequellen infrage kommen.

Bisher definierte § 2 Nr. 9 KWKG als „industrielle Abwärme“ nicht genutzte Wärme aus industriellen Produktionsanlagen oder -prozessen in Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes. Nach der Novellierung ist der Abwärmebegriff im KWKG 2025 nunmehr dem Abwärmebegriff des Wärmeplanungsgesetzes (§ 3 Abs. 1 Nr. 13 WPG) angeglichen und umfasst Wärme, die als unvermeidbares Nebenprodukt in einer Industrieanlage, einer Stromerzeugungsanlage

---

<sup>24</sup> BT-Drs. 18/12375, S. 95.

oder im tertiären Sektor anfällt und ohne den Zugang zu einem Wärmenetz ungenutzt in die Luft oder in das Wasser abgeleitet werden würde. Dabei gilt Abwärme als unvermeidbar, soweit sie aus wirtschaftlichen, sicherheitstechnischen oder sonstigen Gründen im Produktionsprozess nicht nutzbar ist und nicht mit vertretbarem Aufwand verringert werden kann (§ 2 Nr. 29 c-neu KWKG, gilt ab 01.04.2025).<sup>25</sup> Die Anpassung der Definition zielt auf eine Erweiterung der nutzbaren Wärmequellen bei gleichzeitiger Betonung größtmöglicher Effizienz.<sup>26</sup>

Von dieser begrifflichen Erweiterung können indes iKWK-Systeme nicht ohne weiteres profitieren. Denn zulässig ist nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 KWKAusV zwar die Bereitstellung von Wärme aus Umweltwärme. Abwärme ist bisher lediglich als Abwasserwärme (Wärme aus dem gereinigten Wasser von Kläranlagen) zulässige Wärmequelle. Die KWKAusV sowie das erläuternde BAFA-Merkblatt zu iKWK-Systemen greift auf die Definition aus § 2 Abs. 1 EEWärmeG zurück und schließt die Abwärmenutzung mit Ausnahme der Abwasserwärme dezidiert aus.<sup>27</sup> Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Definitionen des Wärmeplanungsgesetzes, das Erneuerbare Energien und unvermeidbare Abwärme gegenüberstellt und als zwei sich ergänzende Komponenten für die Dekarbonisierung der Wärmenetze betrachtet (§§ 1, 2 WPG). Insofern bedürfte es einer Klarstellung in der KWKAusV, dass die Wärmeerzeugung aus unvermeidbarer Abwärme den bisher zulässigen Wärmeerzeugern für iKWK gleichzustellen ist.

#### *2.4.3.5 Verlängerte Umsetzungsfrist*

Die Umsetzungsfrist von der Bekanntgabe des Zuschlags auf ein Ausschreibungsgebot bis zur Aufnahme des Dauerbetriebs für ein iKWK-System beträgt derzeit nach § 18 Abs. 1 S. 1 KWKAusV 54 Monate (4,5 Jahre). Wird binnen dieses Zeitraums der Dauerbetrieb nicht aufgenommen, so erlischt der Zuschlag. Eine auf 60 Monate (5 Jahre) verlängerte Umsetzungsfrist würde die fristgerechte Projekterrichtung erleichtern und erscheint angesichts der verschärften Lieferzeiten und ausgelasteten Gewerke zudem erforderlich.

---

<sup>25</sup> BGBl. I 2025, Nr. 54.

<sup>26</sup> Begr.: BT-Drs. 20/14776, 21.

<sup>27</sup> BAFA, Merkblatt für innovative KWK-Systeme, Stand 01/2025, S. 5.

#### 2.4.4 Zusammenfassung: Anpassungen im Überblick

Im Gefüge des Fördersystems für KWK schlagen wir folgende Anpassungen in den maßgeblichen Rechtsgrundlagen KWKG und KWKAusV vor:

- Neufassung des § 18 Abs. 4 KWKG, Anpassung § 19 Abs. 1 KWKG – klare Erstreckung auf GWP, Erhöhung der Einzelförderung auf 100 Mio. € nach Vorbild BEW;
- Ausweitung der Förderung für iKWK-Systeme als indirekte Förderung für GWP, darunter
  - Erhöhung der iKWK-Ausschreibungsmengen – Anpassung § 8c KWKG (Erh. auf 300 MW gesamt jährlich), § 3 KWKAusV (Erh. auf 75 MW je Gebotstermin)
  - Erhöhung der zulässigen Gebots-Höchstwerte auf 15 ct./kWh, § 5 Nr. 2 KWKAusV
  - Ausweiten des iKWK-Bonus (sinnvolle Anwendung auf bestehende KWK-Anlagen)
  - Aufnahme von Abwärme in den Katalog iKWK-konformer Wärmequellen
  - Verlängerte Umsetzungsfrist für iKWK-Projekte auf 5 Jahre.

Das Nebeneinander einer Anpassung sowohl des § 18 Abs. 4 KWKG als auch der iKWK-Ausschreibungsregeln trägt dem Umstand Rechnung, dass beide Instrumente jeweils andere Projekte adressieren: Eine Verbesserung des Rahmens für iKWK-Systeme zielt auf bestehende etablierte Kraftwerksstandorte ab und unterstützt die Konversion des bestehenden Systems durch die zusätzliche Installation einer GWP. Denn die Notwendigkeit, die GWP mit einer KWK-Anlage zu betreiben, schließt GWP als Teil einer iKWK an neuen Standorten praktisch aus: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind KWK-Anlagen in aller Regel auf fossile Brennstoffe angewiesen. Denn Wasserstoff ist weder technisch noch wirtschaftlich verfügbar, Biogas/Biomethan mengenmäßig begrenzt. Neue KWK-Anlagen auf Erdgasbasis stoßen aber zunehmend auf Machbarkeitsbedenken. Fossile Emissionen sind auf Emissionsberechtigungen angewiesen, deren Verfügbarkeit programmiert sinkt, so dass die Preise steigen. Mit dem Rückzug immer weiterer Akteure aus dem Gebäudesektor und der Industrie steigen absehbar die Netzentgelte, weil die Netzkosten sich auf eine immer kleinere Menge an Erdgas verteilen. Ab

2045 soll die Verbrennung von Erdgas endgültig beendet werden, so dass ein heute aufgesetztes Erdgas-HKW sich schon wegen der langen Projekt- und Planungsphase kaum mehr amortisieren kann. Eine Verknüpfung von GWP und einem der neuen HKW, die als Teil der 20 GW Kraftwerke im Rahmen der geplanten Kraftwerksstrategie vorgesehen sind, dürfte wegen der räumlichen wie betrieblichen Erfordernissen der Residuallasterzeugung nur in wenigen Fällen mit der Fernwärmeerzeugung korrelieren.

Auf die aus den dargelegten Gründen für eine iKWK nur in seltenen Fällen geeigneten neuen Standorte zielt der Vorschlag ab, den Anwendungsbereich des § 18 KWKG zu erweitern und so Standorte fördertechisch zu erschließen, an denen kein HKW besteht oder neu errichtet werden soll. Anders als eine Erweiterung des iKWK-Rahmens ragt eine solche Erweiterung indes normsystematisch deutlich über das KWKG hinaus. Denn anders als diese setzt sie gerade keine Kraft-Wärme-Kopplung voraus, was indes auch für die Wärmenetzförderung an sich gilt. Auch bei Fördermechanismus an sich ist zu bedenken, dass die Mittel aus einer Umlage auf Strom aufgebracht werden. Dem Ziel, die Elektrifizierung im Gebäude- und Industriebereich auch durch niedrigere Preise entgegenzukommen, kommt dies damit nicht entgegen, auch wenn die KWK-Umlage derzeit nur geringen Einfluss auf die Preise hat.

Für beide Vorschläge spricht die Verankerung und Vertrautheit der Akteure mit den Mechanismen des KWKG. Die guten Erfahrungen und über Jahrzehnte aufgebauten Routinen würden die Bürokratielasten der Konversion von Erzeugungstechnologien der Wärmewirtschaft erleichtern.

## **2.5 Vorschlag 2: Zuteilung von Emissionsberechtigungen**

### **2.5.1 Fördermechanismus einer Zuteilung für GWP**

Denkbar wäre es auch, den Betreibern von GWP die Zertifikate zuzuteilen, die sie erhalten würden, wenn sie dieselbe Fernwärmemenge unter Einsatz fossiler Brennstoffe erzeugen würden. Die Zertifikate sind verkäuflich oder ersetzen ansonsten für andere Anlagen erforderlichen Zubau, da sie mangels Emissionen nicht vom Betreiber verbraucht werden müssen. Ihr Erlös senkt die Investitions- bzw. Betriebskosten der GWP.

### 2.5.2 Rechtsrahmen der Zuteilung

Der europäische Emissionshandel dient der Reduzierung von Treibhausgasen durch Festlegung einer Gesamtmenge an – in Zertifikaten verkörpert – Emissionen, die für alle erfassten Emittenten gemeinsam zur Verfügung stehen. Da emissionsintensive Technologien einen erhöhten Bedarf an Zertifikaten haben, wird der Betreiber zum Technologiewechsel motiviert.

Die Zertifikate werden nach der jüngst novellierten Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG (EHRL) teilweise versteigert, teilweise kostenlos zugeteilt. Diese Zuteilung der werthaltigen Zertifikate dient zum einen der Wettbewerbsfähigkeit von industriellen Produkten, die in der EU hergestellt werden. Zum anderen moderiert die jährlich sinkende Zuteilung den allmählichen Übergang in eine Vollversteigerung. Würden GWP, welche die erzeugte Wärme in Fernwärmenetze einspeisen, im Rahmen der kostenlosen Zuteilung gezielt Zertifikate erhalten, böte ihnen das einen Marktvorteil im Rahmen des Emissionshandels und für die Wettbewerbsfähigkeit der Bepreisung für die erzeugte Wärme.

Für die Zuteilung gelten nach Produkt differenzierte Regeln. Diese sind in der EHRL selbst angelegt, die Detailregelungen ergeben sich aus der EU-Zuteilungsverordnung (ZuVo) vom 19.12.2018, ebenfalls jüngst geändert, die die Europäische Kommission erlassen hat, und die die Emissionshandelsbehörden der Mitgliedstaaten auf Antrag vollziehen.

### 2.5.3 Zuteilung für die Wärmeerzeugung

Während für die Stromerzeugung keine kostenlose Zuteilung mehr vorgesehen ist, erhalten Anlagen, die Wärme erzeugen, nach wie vor auf Antrag Zertifikate nach folgenden Regeln:

- Antragsberechtigt sind Betreiber von Anlagen, die Anhang 1 zur EHRL (umgesetzt in Anhang 1 zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, TEHG) aufführt. Dieser bezieht viele Industrieanlagen unabhängig von der Feuerung in den Emissionshandel ein, sofern sie Schwellenwerte für die Produktionsmenge überschreiten, wie etwa die Herstellung von Stahl mit mehr als 2,5 t/h, die Herstellung von Zementklinker mit mehr als 500 t/d usw.). Diese Anlagen sind also auch dann emissionshandelspflichtig, wenn sie keine Feuerungsstätte enthalten.

Für Wärme erzeugende Anlagen gilt dies nicht. Sie sind nur dann emissionshandelspflichtig, wenn sie mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW Brennstoffe verbrennen. Auch sofern die Emissionen von Anlagen 2019 bis 2023 zu

mehr als 95 % aus der Verbrennung nachhaltiger Biomasse stammen, scheiden sie zunächst aus dem ETS aus. Nur Anlagen, die die 20 MW überschreiten und auf die das 95 %-Kriterium nicht zutrifft, sind berechtigt, nach Maßgabe von Art. 10a der EHRL Zertifikate nach den Regeln der EU-ZuVo zu beantragen.

- Die EU-ZuVo unterscheidet bei der Zuteilung von Zertifikaten nach dem Einsatzzweck der Berechtigungen: Bis auf die wenigen (und für Wärme nicht relevanten) Prozessmissionen wird jeweils auf Basis von Benchmarks pro Produkteinheit zugeteilt, welche die beste verfügbare Technik repräsentieren. Deutliche Unterschiede gibt es aber bei der Frage der Kürzungen. Denn die im ersten Schritt berechnete Zuteilung wird im zweiten Schritt jeweils deutlich verringert.

Für Anlagen, die der Fernwärmeproduktion dienen, werden nach Art. 16 Abs. 3 EU-ZuVo a. E. 30 % der im ersten Schritt berechneten Ausgangszuteilung zugeteilt. Dies stellt eine Privilegierung gegenüber Anlagen dar, die Wärme erzeugen, die weder als Fernwärme noch für abwanderungsbedrohte Industrien verwendet wird.

- Die Zuteilungen beziehen sich jeweils auf eine Zuteilungsperiode, derzeit auf die Jahre 2021 – 2025. Die Zuteilung für den nächsten Fünfjahreszeitraum ist bereits beantragt. Sobald zugeteilt worden ist, erhalten die Antragsteller die Zertifikate in jährlichen Teilmengen.

#### 2.5.4 Vorschlag: Ergänzung des Anhang 1 zur EHRL

GWP würden eine laufende Förderung erfahren, wenn sie emissionshandelspflichtig wären und nach den Zuteilungsregeln für Fernwärmelieferanten Zertifikate beantragen könnten:

Voraussetzung wäre eine Aufnahme von GWP in den Kreis der emissionshandelspflichtigen Anlagen in Anhang 1 der EHRL, die die Bundesrepublik im TEHG umsetzen würde. Denkbar wäre etwa eine Ergänzung (gefettet) die lauten könnte wie folgt:

*„Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MW (ausgenommen Anlagen für die Verbrennung von gefährlichen oder Siedlungsabfällen)*

*Ab dem 1. Januar 2024 die Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen für die Verbrennung von Siedlungsabfällen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW für die Zwecke der Artikel 14 und 15.*

***Elektrisch betriebene Großwärmepumpen mit einer thermischen Gesamtleistung von mindestens 5 MW, sofern diese in ein Wärmenetz einspeisen, das zu mindestens 70 Prozent der jährlichen transportierten Wärmemenge der Versorgung von Haushaltskunden dient.“***

Nach dieser Ergänzung würden nur größere Anlagen einbezogen. Dies ergibt Sinn, da mit der Teilnahme am Emissionshandel ein nicht unerheblicher bürokratischer Aufwand verbunden ist, da jährlich auch ohne Emissionen berichtet werden muss.

Die Aufnahme ist auch nicht systemfremd, da der Emissionshandel die „Null-Emissionsanlage“ kennt. Manche Anlagenkategorien – wie die CCS-Pipeline – sind ihrer Natur nach nicht emissionshandelspflichtig. Andere Anlagen – wie etwa Papiermaschinen mit mehr 20 t Tagesproduktion – emittieren oft, aber nicht immer. Diese Nullemissionsanlagen sind aber gleichwohl emissionshandelspflichtig und berechtigt, Zertifikate zu beantragen. Manche GWP dürften sogar bereits nach Art. 2 Abs. 1 S. 2 EHRL zuteilungsberechtigt sein, weil sie aus einer Anlage hervorgegangen sind, die vor deren Errichtung eine Gesamtfeuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW aufgewiesen hat, und nach einer Sonderregelung bis zum Ende des nächsten abgeschlossenen Zuteilungszeitraums im Emissionshandel verbleiben können. Hier würde also die Zufälligkeit der Standortkonfiguration entscheiden, ob eine Anlage eine Zuteilung erhält.

Die Begrenzung auf GWP, die vorwiegend der Erzeugung von Fernwärme dienen, dient der Begrenzung auf einen Kreis berechtigter Antragsteller, der überschaubar ist und Mitnahmeeffekte von Unternehmen, die Mehrkosten unproblematisch und ohne soziale Side Effects einpreisen können, vermeiden.

Zu den Vorzügen einer solchen Regelung gehört auch, dass keine Belastung von Strom- oder Wärmekunden eintritt. Die Förderung resultiert nicht aus einer Vermehrung von Mitteln, die insgesamt aufgebracht werden. Denn die Gesamtmenge an Zertifikaten, die insgesamt im Umlauf sind, ist stets gleich und resultiert aus den europäischen Klimazielen. Durch die Aufnahme weiterer Berechtigter werden diese nicht aufgeweicht. Nur die anfängliche Verteilung durch

kostenlose Zuteilung verändert sich. Möglicherweise hat dies – geringe – Auswirkungen auf den Preis.

## 2.6 Vorschlag 3: Superabschreibung

### 2.6.1 Der Fördermechanismus

Der Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode von 2021 bis 2025 sah „Superabschreibungen“ für Klimaschutz- und Digitalisierungsinvestitionen vor.<sup>28</sup> Hierbei handelt es sich um einen Typus von Sonderabschreibungen. Der Einsatz von Abschreibungsregelungen als politisches Steuerungsmittel ist nicht unbekannt und wird bereits seit den 70er Jahren verschiedentlich genutzt; so sind Sonderabschreibungen und erhöhte Absetzungen ausdrücklich als Steuerbegünstigungen im Subventionsbericht ausgewiesen.<sup>29</sup> Hinsichtlich der „Superabschreibungen“ für Digitalisierung und Klimaschutz würde es sich um eine zeitliche Verschiebung der Versteuerung handeln: Investoren würden die Kosten der GWP über einen verkürzten Zeitraum vom Gewinn abziehen. Ökonomen gehen davon aus, dass eine solche zeitliche Verschiebung die Investitionstätigkeit anregen würde. Daher wird die Einführung von Superabschreibungen teils auch alternativ mit direkten Investitionsprämien diskutiert.<sup>30</sup>

### 2.6.2 Vorschlag: Verkürzung der Abschreibungszeiten

Ob das Förderinstrument in der neuen Legislatur umgesetzt wird, bleibt derzeit offen. Die vorhandenen Vorschläge richten sich auf eine Kombination einer „Superabschreibung“ mit qualitativen Elementen bezogen auf die CO<sub>2</sub>-Einsparungen bzw. die Reduzierung des Energieeinsatzes. Dabei wären die Rahmenbedingungen des EU-Beihilferechts zu berücksichtigen. GWP würden eine solche deutliche Verschiebung der Steuerlasten auf Investorenseite ermöglichen. Denkbar wäre dies etwa durch eine Ergänzung des § 253 Abs. 3 Handelsgesetzbuch (HGB) um einen Abs. 3a, der für Vermögensgegenstände, die bestimmten qualitativen Kriterien entsprechen, eine um 25% gegenüber der Nutzungsdauer nach Absatz 3 verkürzte Abschreibungszeit erlaubt.

---

<sup>28</sup> Koalitionsvereinbarung 2021-2025, S. 130.

<sup>29</sup> Brandis/Heuermann/Brandis, 174. EL November 2024, EStG § 7 Rn. 43.

<sup>30</sup> Brandis/Heuermann/Brandis, 174. EL November 2024, EStG § 7 Rn. 43.

Forschung & Entwicklung | Heft 103



# **Regulatorisches Lernen: Verbesserungsvorschläge für den Rechtsrahmen des Genehmigungsrechts von Großwärmepumpen in der Fernwärme**

Ein Forschungsbericht aus dem Reallabor GWP -  
Großwärmepumpen in Fernwärmenetzen

[www.agfw.de](http://www.agfw.de)



**Bestellen Sie online  
unter [shop.agfw.de](http://shop.agfw.de)!**

Reallabor Großwärme

Wärmewende Förderm

Regulatorisches Lerne

Reallabor Großwärme

Wärmewende Förderm

Regulatorisches Lerne

Reallabor Großwärme

Wärmewende Förderm

Regulatorisches Lerne

Reallabor Großwärme