

EID Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz, Entwurf vom 27. November 2019)

(Dezember 2019)

Die energieintensiven Industrien in Deutschland (EID) leisten aktiv einen Beitrag zum Klimaschutz und verbessern fortlaufend ihre Energieeffizienz. Sie sind bereits umfassend durch das europäische Emissionshandelssystem reguliert. Darüber hinaus tragen die Produkte der energieintensiven Industrien wesentlich zur Umsetzung von Energiewende und Klimaschutz bei. Sie sind mit ihren Grund- und Werkstoffen unverzichtbarer Startpunkt für die Wertschöpfungsketten in Deutschland und Europa. Um ihre Produkte bereitzustellen, müssen die energieintensiven Branchen hohe Mengen Energie einsetzen und schultern damit den Energie- und Treibhausgasrucksack für die nachfolgenden Produktionsstufen.

Für die EID-Branchen ist Strom daher ein essentielles Produktionsmittel, das rund um die Uhr in hoher Qualität zur Verfügung stehen muss. Gleichzeitig stehen energieintensive Unternehmen mit ihren Produkten in einem internationalen Wettbewerb. Anders als die lokalen Stromproduzenten, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen, können sie steigende Stromkosten nicht an ihre Kunden weitergeben. Daher müssen Strompreise am Standort Deutschland auch international wettbewerbsfähig sein.

Bezahlbare und sichere Stromversorgung und stabile Netze sind, auch vor dem Hintergrund eines frühzeitigen Kohleausstiegs, für die energieintensiven Industrien in Deutschland prioritär.

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (KWSB) hat am 31. Januar 2019 ihren Abschlussbericht der Bundesregierung überreicht. In diesem Abschlussbericht empfiehlt die KWSB einen frühzeitigen Ausstieg aus der Kohleverstromung bis spätestens Ende 2038 sowie verschiedene Maßnahmen zur Begleitung dieses Ausstiegs.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat die energiewirtschaftlichen Aspekte der KWSB-Empfehlungen im vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt.

Die EID begrüßen, dass die Empfehlungen der KWSB nun eine gesetzliche Grundlage erhalten. Allerdings sehen die EID einige Aspekte des Gesetzentwurfes kritisch und sind der Auffassung, dass die Empfehlungen der KWSB nicht in allen Punkten vollumfänglich als Gesamtpaket umgesetzt wurden.

Ausgleich von Strompreiserhöhungen in Folge des Kohleausstiegs (Artikel 1 §45 (5) und Artikel 2, Nummer 3)

Die EID begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Empfehlungen der KWSB zum Ausgleichsmechanismus in Artikel 1 §45 (5) und Artikel 2 Nummer 3 aufgreift.

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 2 Nummer 3 einen neuen Absatz im §24 a des Energiewirtschaftsgesetzes vor. In diesem Absatz wird geregelt, dass der Bund ab dem Jahr 2023 einen Zuschuss an die Übertragungsnetzbetreiber zahlt, der die Übertragungsnetzentgelte mindern soll. In einer Rechtsverordnung soll die Höhe sowie den Zweck dieses Zuschusses geregelt werden.

In Artikel 1 §45 Absatz 5 sieht der Gesetzentwurf vor, dass stromkostenintensive Unternehmen eine Ausgleichszahlung erhalten sollen für die durch den Kohleausstieg entstehenden zusätzlichen Kosten, soweit diese in Folge der neuen Regelung des § 24a Absatz 2 EnWG nicht vollständig kompensiert werden. In einer Förderrichtlinie soll die Höhe des Ausgleichsanspruchs, die Antragsvoraussetzungen, das Verfahren zur Ermittlung Verfahren zur Ermittlung der Höhe des Ausgleichsbetrags, der Zeitpunkt der Auszahlung und die zuständige Bewilligungsbehörde geregelt werden.

Bei dem Ausgleichsmechanismus ist die Abgrenzung zwischen den beiden Maßnahmen – dem Zuschuss auf die Übertragungsnetzentgelte und der Förderrichtlinie – unklar und kann im Zweifel dazu führen, dass Unternehmen in keine der beiden Förderkategorien fallen. Daher sollte dieser Ausgleichsmechanismus grundsätzlich für alle Unternehmen zugänglich gemacht werden, bei denen durch §24a EnWG die zusätzlichen Stromkosten nicht ausgeglichen werden. Dafür sollte das „stromkostenintensiv“ sowie der Zusatz der internationalen Wettbewerbssituation gestrichen werden. Zu § 24 Absatz 2 sollte klargestellt werden, dass der Zuschuss im Einklang mit der WSB-Kommission jährlich 2 Milliarden Euro betragen soll.

Das Ausgleichsinstrument sollte zudem nicht an der Jahreszahl 2023 festgemacht werden, sondern muss zeitgleich mit der vorgesehenen Stilllegung der Kraftwerke erfolgen: Wenn stillgelegt wird, muss im selben Zuge angefangen werden, die Kosten auszugleichen. Denn sobald Kraftwerksleistungen durch die Politik stillgelegt werden, entstehen der stromintensiven Industrie hoheitlich induzierte Zusatzkosten. Dem Beschluss der WSBK zufolge – der als Grundlage für die schrittweise Stilllegung dient – sollen bis Ende 2022 bereits über elf Gigawatt an Kohlekraftwerksleistung abgeschaltet werden. Von der Größenordnung her also elf Großkraftwerke. Dies wird auch einen Effekt auf den Strompreis haben und damit entsprechende negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen.

Zur Sicherung dieser Wettbewerbsfähigkeit appellieren die EID daher an die Bundesregierung, die negativen Effekte beginnend mit ihrem Eintreten auszugleichen. Auch der Abschlussbericht der WSB-Kommission sieht für den

Ausgleich der Strompreiseffekte für energieintensive Prozesse bewusst keine Jahreszahl vor.

Versorgungssicherheit (Artikel 1, §44 (1-2), §45 (1 – 4))

In Absatz 1 des §44 legt der Gesetzentwurf fest, dass die Bundesregierung zum 12. August der Jahre 2022, 2026, 2029 und 2032 auf Basis wissenschaftlicher Untersuchungen und auf Basis von Kriterien und Indikatoren, die das BMWi festlegt, die Auswirkungen des frühzeitigen Kohleausstiegs auf die Versorgungssicherheit und die Strompreise sowie die Erreichung des gesetzlich festgelegten Zielniveaus nach §4 überprüft.

Der Gesetzentwurf sieht außerdem in Artikel 1 §45 eine jährliche Prüfung vor, ob die Sicherheit und Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems durch den Kohleausstieg „[...] mit hinreichender Wahrscheinlichkeit nicht unerheblich gefährdet oder gestört ist“. Basis für diese Prüfung ist das Monitoring der Versorgungssicherheit nach §51 EnWG oder der jeweils aktuelle Bericht zum Monitoring der Versorgungssicherheit nach §63 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 des EnWG.

Laut Gesetzentwurf sei die Versorgungssicherheit gefährdet, wenn der im Monitoringbericht zur Versorgungssicherheit festgelegte Zuverlässigkeitsstandard gemäß der europäischen Strommarktverordnung unter Berücksichtigung der verfügbaren Reserven nicht eingehalten wird.

In den Absätzen 2 und 4 sieht der Gesetzentwurf vor, dass das BMWi auf Basis wissenschaftlicher Untersuchungen und der o.g. Kriterien prüft, ob eine preisgünstige Stromversorgung bei Fortschreiten des Kohleausstiegs gewährleistet werden kann. Falls nicht, sollen geeignete Maßnahmen ergriffen werden können. Eine geeignete Maßnahme ist beispielsweise eine Anpassung der Kapazitätsreserve. Für den Fall, dass die Versorgungssicherheit nicht gewährleistet ist, sollen als letzte Maßnahme auch die Ausschreibungen für ein Zieldatum ausgesetzt werden oder das Ausschreibungsvolumen reduziert werden können. Die EID begrüßen diese Regelung ausdrücklich.

Satz 1 Nummer 1 ist entsprechend anzuwenden, wenn das BMWi feststellt, dass die Indikatoren für die Entwicklung der Strompreise nach §44 Absatz 1 überschritten werden oder eine Überschreitung der Indikatoren droht und die Maßnahmen nach Absatz 2 nicht ausreichen, um dies zu verhindern.

Aus Sicht der EID sind die Regelungen zur Sicherung der Versorgungssicherheit nicht ausreichend. Bisher werden mit dem SAIDI-Wert und den weiteren herangezogenen Kenngrößen nur Unterbrechungen über drei Minuten berücksichtigt. Der SAIDI mag bisher eine konstant hohe Versorgungssicherheit suggerieren, unterschlägt aber schleichende Verschlechterungen der Versorgungssicherheit bei

zunehmenden Unterbrechungen unter 3 Minuten. Für das produzierende Gewerbe reicht diese Betrachtung insofern nicht aus. Schon Unterbrechungen und Spannungsschwankungen im Millisekundenbereich können erhebliche negative Auswirkungen haben und müssen daher zukünftig von einem Monitoring der Versorgungssicherheit abgedeckt sein. Das im Gesetzentwurf vorgesehene Monitoring ist dementsprechend nicht ausreichend.

Auch eine valide Definition von Versorgungssicherheit enthält der Gesetzentwurf nicht. Die erwartete Jahreshöchstlast muss aus EID-Sicht zu jeder Zeit durch gesicherte inländische sowie vertraglich und technisch gesicherte ausländische Kraftwerksleistung inklusive eines Sicherheitszuschlags gedeckt werden können.

Eine zuverlässige Stromversorgung sowie die Vermeidung von engpassbedingten Preisspitzen ist für die EID essentiell. Demzufolge muss ein gesetzliches Abschalten von Kraftwerkskapazität an einen entsprechenden Fortschritt des Netzausbaus gekoppelt werden. Wichtig ist auch, dass die Stromnetze in der Lage sein müssen, bei zunehmend wechselnden Einspeiseverhältnissen sichere Lastflüsse zu gewährleisten. Maßnahmen wie Stresstests, effizienter Einsatz bestehender Reservekapazitäten u.a. sollten den Kohleausstieg aus Sicht der Versorgungssicherheit flankieren. Darüber hinaus muss eine klare Zuweisung der Zuständigkeit bzw. Verantwortlichkeit zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit erfolgen.

Begrüßenswert ist, dass nicht allein die Versorgungssicherheit Gegenstand der regelmäßigen Überprüfungen sein soll, sondern auch die Strompreise. Eine ausschließliche Betrachtung des Börsenstrompreises ist hier jedoch nicht ausreichend. In § 44 Abs. 1 sowie in der Gesetzesbegründung sollte klargestellt werden, dass auch weitere Strompreisbestandteile, insbesondere die Entwicklung der Netzentgelte in Folge des Kohleausstiegs, im Rahmen des Monitorings betrachtet werden.

Hinsichtlich des §44 sind die EID der Auffassung, dass die Bilanz der gesicherten Leistung in Deutschland wieder als Teil des Monitorings aufgenommen werden und die Leistungsbilanz der Stromversorgung bis 2022 im Vorhinein – vor der Stilllegung von gesicherter Erzeugungsleistung in Form von Kohle- und Nuklearverstromungskapazitäten – detailliert analysiert werden muss. Eine erste Evaluierung im Jahr 2022, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, d.h. nach bereits erfolgter Stilllegung, ist die falsche Reihenfolge. Es ist notwendig, das Monitoring mit dem Einleiten der Maßnahmen zu beginnen, sodass frühzeitig auf Fehlentwicklungen reagiert und gegengesteuert werden kann. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass 2022 der Ausstieg aus der Kernenergie vollzogen sein wird. Im Gesetzentwurf sollte aufgenommen werden, dass vor Einleitung des Kohleausstiegs entsprechende Analysen vorgelegt werden.

Zuverlässigkeit der Rohstoffversorgung (Artikel 1, § 44)

Kohlekraftwerke haben bisher maßgebend zur Rohstoffversorgung insbesondere der deutschen Gipsindustrie beigetragen. Der aus den Entschwefelungsanlagen stammende hochwertige REA-Gips stellt hier mit ca. 55% die wichtigste Rohstoffsäule dar. Bricht diese weg, muss dies durch eine zusätzliche Gewinnung von Naturgips ausgeglichen werden. Andernfalls brähe eine wesentliche Voraussetzung für die Produktion weg.

In der Zement- und Betonindustrie wird Flugasche, ein Nebenprodukt aus der Kohleverstromung, als Sekundärrohstoff eingesetzt. Auf diese Weise werden natürliche Kalkvorkommen geschont. Sollten in Folge des Kohleausstiegs die heute jährlich verwendeten rund 2 Millionen Tonnen Flugasche wegfallen, müssen diese ersetzt werden.

Die Auswirkungen des Kohleausstiegs auf die Rohstoffversorgung der Industrie müssen im Rahmen der regelmäßigen Überprüfungen nach § 44 adressiert werden. Hierzu sollten in § 44 Abs. 1 nach dem Wort „Strompreise“ die Worte „auf die Rohstoffversorgung der Industrie“ eingefügt werden. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass ein ggf. zusätzlich notwendiger Rohstoffabbau in Folge des Kohleausstiegs durch die Bundesländer ermöglicht wird.

Artikel 4 Änderung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes

Die EID begrüßen die in Artikel 4 Nummer 4 Buchstabe a geregelte Verlängerung des KWKG bis zum 31. Dezember 2029. Dies gibt den Unternehmen Planungssicherheit für anstehende Investitionen in KWK-Anlagen. Allerdings steht diese Verlängerung laut Artikel 4 Nummer 4 Buchstabe b für Anlagen < 50 MW unter dem Vorbehalt einer Evaluierung im Jahr 2022, ob nach 2025 für diese Klasse eine Förderung weiterhin notwendig ist. Die beabsichtigte Rechtssicherheit ist für diese Anlagenklasse damit nicht gegeben. Die in Buchstabe a) geregelte Verlängerung sollte auch für Anlagen < 50 MW gelten.

Die EID lehnen den in Artikel 4 Nummer 5 des Entwurfes für ein Kohleausstiegsgesetz vorgesehenen expliziten Ausschluss der KWK-Förderung für Anlagen, die ins Netz der allgemeinen Versorgung einspeisen und die nach der EEG-Bestandsanlagenregelung oder der Scheibenpachtregelung von einer reduzierten EEG-Umlage profitieren, klar ab. Damit werden Bestands-Eigenerzeugungen von jeder KWK-Förderung ausgeschlossen, auch bei Modernisierungen und beim Kohleersatzbonus. Diese Regelung wäre ein Schlag gegen den Bestandsschutz und würde zu einer weiteren Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit von KWK-Anlagen führen. Außerdem würden erwünschte Modernisierungen ausbleiben.

Übergangsregelungen (Artikel 4, Nr. 25)

Einige der in Art. 4 vorgesehenen Änderungen haben erhebliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit von KWK-Projekten in der Industrie. Dies betrifft insbesondere Projekte, die sich bereits in unterschiedlichen Planungs- und Realisierungsphasen befinden. Angesichts langer Vorlauf- und Realisierungsfristen würden bereits getätigte Aufwendungen (Planung, Genehmigungsverfahren, Realisierung) entwertet. Vor diesem Hintergrund ist eine angemessene Übergangsregelung erforderlich. Die in Art. 4 Nr. 25 (§35 Abs. 19¹) vorgesehene Übergangsregelung, wonach die Regelungen des bestehenden KWKG nur auf solche Anlagen anzuwenden sind, die bis zum 31.12.2019 in Dauerbetrieb genommen worden sind, ist dafür deutlich zu kurz. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das KWKG in seiner aktuellen Form bis 2025 gilt und sich die Unternehmen darauf eingestellt haben. Eine angemessene Übergangsregelung ist daher erforderlich. Dies gilt insbesondere für Projekte, die sich in einer fortgeschrittenen Realisierungsphase befinden. Diese Übergangsregelung könnte sich an der bestehenden Regelung in §35 (16) KWKG orientieren, die mit der gleichen Intention verfasst wurde. Die Übergangsfrist muss verlängert werden bzw. klarstellend auch auf bereits beantragte Vorbescheide und weitere Merkmale eines fortgeschrittenen Projekts verwiesen werden. Konkret sollte eine Übergangsregelung so aussehen, dass gegenüber den Regelungen des aktuellen KWKG keine Verschlechterungen für solche Anlagen vorgenommen werden, die bis zum 31.12.2025 in Dauerbetrieb genommen werden, oder für die zum Stichtag des Inkrafttretens des neuen KWKG entweder ein Zulassungsbescheid ergangen ist, ein Vorbescheid beantragt worden und dieser bei Zulassung nicht erloschen ist, eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz vorliegt oder eine verbindliche Bestellung der wesentlichen die Effizienz bestimmenden Anlagenteile erfolgt ist.

¹ Im Referentenentwurf wird auf §35(17) referenziert. Dies scheint ein redaktioneller Fehler zu sein, da Übergangsregelungen §35(17) und auch §35(18) bereits existieren