K&L GATES

M E M O

Empfänger: Deutsche Umwelthilfe e.V.

Von: Dr. Annette Mutschler-Siebert
Marion Baumann
Tobias Schneider

Datum: 6. Oktober 2025

Betreff: **Untersuchung der beihilferechtlichen Genehmigungsfähigkeit der von der Bundesregierung geplanten Förderung neuer Gaskraftwerke**

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

- Die geplante Förderung neuer Gaskraftwerke mit mindestens 20 GW Leistung wäre als **Beihilfe zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit** genehmigungsfähig, wenn die Förderung wegen Marktversagens erforderlich wäre und geeignet, technologieoffen, angemessen und transparent ausgestaltet würde. Daran, dass die neuen Pläne der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) diese Voraussetzungen erfüllen, bestehen aber Zweifel (siehe Ziffer 3.3.2).
  - **Erforderlichkeit**: Beihilfemaßnahmen dürfen nur vorübergehend Abhilfe schaffen und sind nicht dafür gedacht, ein grundsätzliches Marktversagen zu perpetuieren. Aufgrund der Bereitstellung öffentlicher Mittel müsste die Leistungsbereitschaft der Förderempfänger zudem durch Pönalen bei Leistungsausfall effektiv abgesichert sein.
  - **Netzausbau**: Die Elektrizitätsverordnung begründet zwar keinen absoluten Vorrang des Netzausbaus gegenüber dem Aufbau steuerbarer Leistung. Für das Ziel eines europäischen Elektrizitätsbinnenmarkts sind aber Anbieter anderer Mitgliedsstaaten zu beteiligen, soweit dies technisch möglich ist und bei einem immer besser vernetzten europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt kann ein nationales Marktversagen angezweifelt werden, wenn andere europäische Mitgliedsstaaten ausreichende Überkapazitäten haben.

VAT ID No. DE814834925
K&L Gates LLP Attorneys at Law, Tax Advisors, Patent Attorneys
A limited liability partnership registered in Delaware (USA), German branch registered in the partnership register of the Charlottenburg District Court under PR 1695 B. You can find our information on data protection at klgates.com
Dr. Martin Berg, Dr. Georg Bernsau, Dr. Bastian Bongertz, Dr. Friederike Gräfin von Brühl, M.A., Dr. Christian Büche (also notary with office in Frankfurt am Main), Dr. Daniel Flore, LL.M. (Philadelphia), Dr. Georg Foerstner, Volker Gattringer, Dipl.-Kfm., Felix Greuner, Tobias Gries, LL.M. (Lund), Dr. Matthias Grund, LL.M. (London), Kerstin Hanke, LL.M. (also notary with office in Frankfurt am Main), Dr. Wilhelm Hartung, Dr. Rüdiger von Hülst, Dr. Christian Hullmann, Dr. Christof Hupe (also notary with official seat in Berlin), Boris Kläsener, Alexander Kollmorgen (also notary with official seat in Berlin), Dr. Michael Kreft, Dr. Thomas Lappe, Torsten Limberg, Dr. Hilger von Livonius, Dr. Nicolas Mähner, Christoph Mank, Andreas Menge, Dr. Annette Mutschler-Siebert, M. Jur. (Oxon), Nils Neumann, LL.M. (London), Dr. Thomas Nietsch, Dr. Martina Ortner, Dr. Johann von Pachelbel, Nadja Raiß, Dr. Philipp Riedl, Dr. Anja Rösch, Dr. Ramona Ruf (also notary with office in Berlin), Dr. Franz Schaefer, LL.M. (New York), Rainer Schmitt, Klaus Schubert, Karsten Seidel, Dr. Frank Thomas, Philipp Turnwald, LL.M. (Münster), Dr. Thorsten Vormann, LL.M. (McGill), Dr. Simone Wernicke, Dr. Thilo Winkeler

- **Geeignetheit**: Die Notwendigkeit für 20 GW zusätzliche Leistung nur durch Gaskraftwerke ist nach aktuellem Stand nicht ausreichend belegt, da technologieoffen auch alternative Ansätze (z. B. Großbatteriespeicher sowie andere Formen der Flexibilisierung, Lastmanagement, grenzüberschreitende Kapazitäten oder eine Absicherungspflicht) berücksichtigt werden müssen. Für die Beurteilung der Maßnahmen sind die Auswirkungen auf die Klimaziele der Union für 2030 und des Unionsziels der Klimaneutralität bis 2050 zu erwägen.
- **Angemessenheit**: Die Beihilfe müsste auf das erforderliche Minimum beschränkt sein und in einem wettbewerblichen, transparenten Verfahren vergeben werden. Regionale (Stichwort: „Südbonus“) und vor allem konkrete standortbezogene Zusagen erscheinen mit diesem geforderten Verfahren nicht vereinbar.
- **Transparenz**: Die durch die Vorgängerregierung erfolgte öffentliche Konsultation betraf Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit für insgesamt 12,5 GW steuerbare Leistung, von denen nur 5 GW durch nicht auf Wasserstoff umrüstbare Erdgaskraftwerke erbracht werden sollte. Diese Vorzeichen haben sich wesentlich geändert und es bedarf daher einer neuen Einbindung der Öffentlichkeit.
- **Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel sowie Abwägungsprüfung:** Es dürften keine Anreize für eine Energieerzeugung geschaffen werden, durch die weniger umweltschädliche Energieformen verdrängt werden. Kapazitätsmechanismen sind zudem nur temporär auf zehn Jahre begrenzt zulässig, um die Marktverzerrung zeitlich zu beschränken.

- **(Vorerst) Aufgabe der Förderung von erneuerbaren Energien und von Energieeffizienz**: Soweit keine auf Wasserstoff umrüstbaren Kraftwerke oder Wasserstoffkraftwerke finanziert werden, sind die Förderungen für Gaskraftwerke nicht als Beihilfen zur Verringerung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen genehmigungsfähig (siehe Ziffer 3.3.3). Allenfalls eine beihilfenrechtskonforme Ausgestaltung für KWK-Anlagen käme innerhalb der Schwellenwerte ggf. in Frage.
- **Umkehr von Regel und Ausnahme**: Die Kumulierung mehrerer Sicherheitsinstrumente in der Stromerzeugung (Netzreserve, strategische Reserve und neue Investitionsbeihilfen sowie der geplante Kapazitätsmarkt) deuten auf grundsätzliche Probleme der Energieerzeugung und -übertragung hin, die einer umfassenden Lösung bedürfen und die Rechtfertigung jeder einzelnen Maßnahme erschweren, da Beihilfen nur in Ausnahmesituationen ein Versagen ausgleichen sollen, aber nicht als Dauerlösung von der Kommission akzeptiert werden.

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE 1

1. Prüfungsgegenstand und Hintergrund 4

1.1 Kraftwerksstrategie 4

1.2 Ergänzung der strategischen Reserve 6

1.3 Plan zum Aufbau von 20 GW zusätzlicher Gaskraftwerksleistung 7

1.4 Regionalsteuerung beim Aufbau der Gaskraftwerksleistung 8

1.5 Gegenstand der Prüfung 9

2. Grundzüge des EU-Beihilferechts und Prüfungsmaßstab 9

3. Vereinbarkeit der Förderung neuer Gaskraftwerke mit dem EU-Beihilferecht 11

3.1 Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV 11

3.2 Allgemeine Freistellung von der Notifizierungspflicht 11

3.2.1 Investitionsbeihilfen nach Artikel 40 Gruppenfreistellungsverordnung 12

3.2.2 Sonstige nach Abschnitt 7 freigestellte Umweltschutzbeihilfen ... 12

3.3 Ermessensausnahme Art. 107 Abs. 3 AEUV 13

3.3.1 Förderung eines Kapazitätsmechanismus gemäß Abschnitt 4.4 des Beihilferahmens 13

3.3.2 Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit gemäß Abschnitt 4.8. der KUEBLL 15

3.3.3 Sonstige genehmigungsfähige Beihilfe 26

Anhang I 28

Anhang II 29

1. Prüfungsgegenstand und Hintergrund

Prüfungsgegenstand der vorliegenden, von der Deutschen Umwelthilfe e.V. beauftragten Stellungnahme ist, ob die nach öffentlichen Verlautbarungen der Bundesregierung geplante und federführend vom BMWE vorbereitete, bei der Europäischen Kommission (Kommission) zu notifizierende **Investitionsförderung zur Errichtung neuer Gaskraftwerke mit insgesamt 20 Gigawatt an Kraftwerksleistung in Deutschland** (um Phasen ohne ausreichende Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen zu überbrücken) mit dem Beihilferecht der Europäischen Union vereinbar ist.

1.1 Kraftwerksstrategie

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hatte in der 20. Legislaturperiode am 11. September 2024 die Konsultationsdokumente zum geplanten Kraftwerkssicherheitsgesetz (KWSG) veröffentlicht.[1] Darin heißt es: „*Im Vorgriff auf die spätere Einrichtung eines technologieoffenen und wettbewerblichen Kapazitätsmechanismus sollen durch das Kraftwerkssicherheitsgesetz insgesamt 12,5 Gigawatt (GW) an Kraftwerkskapazität und 500 Megawatt (MW) an Langzeitstromspeichern ausgeschrieben werden*."[2] Zudem soll „ [d]*ie Maßnahme* […] *im Zusammenhang mit dem umfassenden Kapazitätsmarkt zu sehen* [sein]*, der ab 2028 operativ sein soll*."[3]

Hintergrund des in Bezug genommen Kapazitätsmarkts[4] ist die Annahme, dass die Mechanismen des traditionellen Energy-Only-Markts (EOM) nicht mehr ausreichen, um einen vollständigen Ausgleich von Angebot und Nachfrage (Markträumung) außerhalb seltener bzw. unvorhersehbarer Extremsituationen zu gewährleisten. Der EOM vergütet die tatsächlich erzeugte Energie auf dem Großhandelsmarkt nach dem Merit-Order-Prinzip. Die Merit-Order orientiert sich an den niedrigsten Grenzkosten, also den (Betriebs-)Kosten, die bei einem Stromerzeuger für die letzte produzierte MWh anfallen. Da steuerbare Lasten wie Erdgaskraftwerke ihre MWh nur vergleichsweise teuer anbieten können, kommen daher regelmäßig zunächst andere, insbesondere erneuerbare Energien zur Angebotsannahme. Diese grundsätzliche Steuerungsfunktion über die Merit-Order soll zwar beibehalten werden, ein zusätzlicher Kapazitätsmarkt soll aber bereits die Bereitschaft zur Stromerzeugung vergüten und daher Anreize

---

[1] Meldung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) v. 11.9.2024, Konsultation zur Ausschreibungen für steuerbare Kapazitäten für einen Beitrag zur Versorgungssicherheit, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Meldung/2024/20240911-kraftwerkssicherheitsgesetz.html (abgerufen am 8.8.2025).

[2] Meldung des BMWK v. 11.9.2024, s. o., Randnummer 1.

[3] Meldung des BMWK v. 11.9.2024, s. o., Randnummer 52.

[4] Vgl. Publikation des BMWK v. 4.9.2024, Strommarktdesign der Zukunft, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/20240801-strommarktdesign-der-zukunft.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (abgerufen am 8.8.2025). Die ehemalige Bundesregierung plante einen Kombinierten Kapazitätsmarkt einzuführen. Kapazitätsanbieter konkurrieren um Finanzierungsprämien, die durch langfristige Verträge Investitionssicherheit bieten sollen. Gleichzeitig sollten Stromverbraucher bzw. die jeweiligen Lieferanten sich für Spitzenlastsituationen mit Kapazitätszertifikaten eindecken und somit dezentrale Flexibilitätsoptionen und innovative Flexibilitäten einbinden.

für steuerbare Leistung schaffen,[5] die unabhängig von volatilen Energieträgern wie Wind und Sonne ist.

Noch vor der Einführung eines Kapazitätsmarkts sah der damalige Referentenentwurf für das Kraftwerkssicherheitsgesetz (KWSG-E)[6] als schnelleres Instrument Investitionsbeihilfen in

(i) Ausschreibungen für auf Wasserstoff umrüstbare Kraftwerke („H2-ready Gaskraftwerke") mit einer Leistung von insgesamt 7 GW,
(ii) Ausschreibungen für Wasserstoffkraftwerke mit einer Leistung von insgesamt 0,5 GW,
(iii) Ausschreibungen für Langzeitstromspeicher mit einer Leistung von insgesamt 0,5 GW und
(iv) Ausschreibungen für neue Stromerzeugungskapazitäten zur Versorgungssicherheit (Gaskraftwerke) mit einer Leistung von insgesamt 5 GW

vor. Ziel der Errichtung neuer Gastkraftwerke und von Speichern war dabei, in Zeiten mit wenig Wind und Sonne durch steuerbare Kapazitäten und ergänzt durch flexible Lasten[7] den Strombedarf in Deutschland ab dem Jahr 2030 zu decken.

Die Ausschreibungen (i) bis (iii) wurden in der Konsultation zusammengefasst als „Erste Säule" bezeichnet und sollten bei der Kommission beihilferechtlich als **Dekarbonisierungmaßnahme** gemäß Abschnitt 4.1. der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL bzw. CEAAG) notifiziert werden, um die kohlenstoffdioxidneutrale Stromerzeugung auszubauen.[8]

Die Ausschreibungen über Investitionsförderung unter (iv), die in der Konsultation als „Zweite Säule" bezeichnet wurden, sollten hingegen als Maßnahmen zur **Versorgungssicherheit** gemäß Abschnitt 4.8. der KUEBLL notifiziert werden.[9] Erklärte Zielsetzung für die darunter zu fördernden neuen Gaskraftwerke war es, als steuerbare Stromerzeugungskapazitäten einen Beitrag zur Versorgungssicherheit in einer kalten Dunkelflaute[10] zu leisten.[11] Soweit aufgrund der

---

[5] Diese steuerbare Leistung soll die Residuallast tragen. Die Residuallast ist der Anteil am Stromverbrauch, der unabhängig von Umweltbedingungen ist und aus konventionellen Quellen oder Energiespeichern gedeckt wird.

[6] Referentenentwurf des BMWK, Bearbeitungsstand vom 30.10.2024.

[7] Begründung zum KWSG-E, s.o., S. 70.

[8] Konsultation nach Abschnitt 4.1.3.4 der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 des BMWK v. 11.9.2024, S. 2, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Meldung/2024/20240911-kraftwerkssicherheitsgesetz.html (abgerufen am 8.8.2025).

[9] Konsultation nach Abschnitt 4.8.4.4 der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 des BMWK v. 11.9.2024, S. 2, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Meldung/2024/20240911-kraftwerkssicherheitsgesetz.html (abgerufen am 8.8.2025).

[10] Im KWSG-E wird eine kalte Dunkelflaute beschrieben als „*eine Wetterlage, in der es gleichzeitig kalt, bewölkt und windstill ist. Bei kalten Temperaturen und bei Bewölkung im Winter steigt der Stromverbrauch, weil mehr elektrische Heizungen, Wärmepumpen und Beleuchtung genutzt werden. Gleichzeitig erzeugen Wind- und Solarenergieanlagen aufgrund von Bewölkung, Dunkelheit und großräumiger Windstille kaum bis gar keinen Strom. In einer kalten Dunkelflaute sind deshalb zuverlässige, steuerbare Erzeugungskapazitäten notwendig, um den erhöhten Stromverbrauch zu decken*" siehe Gesetzesbegründung zu § 2 Nummer 6 WassKraftAusG, S. 93. Zusätzliche steuerbare Leistung wird für länger anhaltende kalte Dunkelflauten benötigt, die nicht nur wenige Stunden anhalten und darum ggf. vollständig von Batteriespeichern überbrückt werden können. In diesem Sinne zielt der KWSG-E auf kalte Dunkelflauten mit einer Dauer von bis zu 96 Stunden ab.

[11] KWSG-E, Gesetzesbegründung zu § 39 Absatz 5 Nummer 3 WassKraftAusG, S. 138.

Wetterverhältnisse eine Markträumung ausbleibt, sollte die Stromnachfrage auf dem EOM durch die neuen Gaskraftwerke gedeckt werden.

1.2 Ergänzung der strategischen Reserve

Die Ausschreibungsmodalitäten im KWSG-E stehen neben dem am 7. Februar 2018 von der Kommission beihilferechtlich freigegebenen Aufbau und der anschließenden Erbringung der deutschen Kapazitätsreserve[12] über drei Erbringungszeiträume. Nach dem dafür überarbeiteten § 13e EnWG in Verbindung mit der Kapazitätsreserveverordnung wird die Kapazitätsreserve, also die Beschaffung und Betriebsvergütung vorgehaltener Reserveleistung durch die vier Betreiber von Übertragungsnetzen in Deutschland (ÜNB) gesteuert. Im KWSG-E war hingegen vorgesehen, dass die Investitionsbeihilfen zentral von der Bundesnetzagentur ausgeschrieben werden und die Investitionskostenprämie dann durch die Netzbetreiber[13] ausgezahlt wird. Die ÜNB überwachen zudem, dass die Anlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen, um im Fall einer wetterbedingten Gefährdung oder Störung der Sicherheit oder Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems Leistungsbilanzdefizite zu verhindern und mittels der Residuallast eine vollständige Markträumung an den Strommärkten im deutschen Netzregelverbund zu gewährleisten. Die Betriebskosten müssen die Anlagenbetreiber allerdings über den regulären Strommarkt ausgleichen (und unterliegen aufgrund der Investitionshilfe einer Überschusserlösabschöpfung).

Deutschland hatte für den Positivbescheid zur Kapazitätsreserve zugesagt, eine überarbeitete Angemessenheitsbewertung anzuwenden und die benötigte Menge daran zu bemessen sowie die Größe der Kapazitätsreserve in allen drei Erbringungszeiträumen auf maximal 2 GW zu begrenzen. Die Kapazitätsreserve nach § 13e Absatz 1 Satz 1 EnWG setzt auf wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren nach § 13e Absatz 2 EnWG für regelbare Lasten, Erzeugungsanlagen oder Speicher, um die Kosten der Leistungserbringer für die Vorhaltung und Instandhaltung der Anlage sowie den Werteverbrauch durch den Einsatz der Anlage wirtschaftlich im Rahmen des Beschaffungsverfahrens festzustellen und zu vergüten. Die ÜNB können sich die Kosten wiederum nach § 13e Absatz 3 Satz 3 EnWG über die Netzentgelte zurückholen.[14] Für den dritten Erbringungszeitraum (1. Oktober 2024 bis 30. September 2026) wurden von den Übertragungsnetzbetreibern 1.205 MW Leistung kontrahiert.[15]

Die notwendige Kapazitätsreserve könnte, wenn keine alternativen Maßnahmen ergriffen werden, zukünftig allerdings ansteigen, da der Einsatz von Braun- und Steinkohle zur Erzeugung

---

[12] Kommission, Beschl. (EU) 2018/860 der Kommission v. 7.2.2018 über die Beihilferegelung SA.45852-2017/C (ex 2017/N) Deutschlands zur Einrichtung einer Kapazitätsreserve (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2018) 612 final) (ABl. L 2018 153/143).

[13] „Netzbetreiber“ von Elektrizitätsversorgungsnetzen im Sinn des § 3 Nummer 2 des Energiewirtschaftsgesetzes.

[14] Die Betreiber von Anlagen, die in der Kapazitätsreserve gebunden sind, dürfen die Leistung oder Arbeit der Anlagen weder ganz noch teilweise auf den Strommärkten veräußern (Vermarktungsverbot) und müssen diese Anlagen endgültig stilllegen, sobald die Anlagen nicht mehr in der Kapazitätsreserve gebunden sind (Rückkehrverbot).

[15] Veröffentlichungen zum Erbringungszeitraum 2024-2026 der Übertragungsnetzbetreiber, abrufbar unter: https://www.netztransparenz.de/de-de/Systemdienstleistungen/Betriebsfuehrung/Kapazit%C3%A4tsreserve/Ver%C3%B6ffentlichungen-zum-Erbringungszeitraum-2024-2026 (abgerufen am 21.8.2025).

elektrischer Energie in Deutschland schrittweise und möglichst stetig reduziert werden soll. Gegenwärtig beträgt die Leistung der Steinkohlekraftwerke zur Erzeugung von Strom 8,74 GW und der Braunkohlekraftwerke 14,75 GW.[16] Nach § 2 Absatz 2 Nummer 3 Kohleverstromungsbeendigungsgesetz soll diese steuerbare Leistung spätestens bis zum Ablauf des Kalenderjahres 2038 vollständig durch andere Energieträger ersetzt sein. Der Stromverbrauch wird aller Wahrscheinlichkeit nach in diesem Zeitraum auch nicht im gleichen Maße abnehmen wie Erzeugungskapazitäten der Kohleverstromung vom Netz genommen werden.[17] Während erneuerbare Energien in der Grundlast zwar als Ersatz in Frage kommen, stellt sich bei kalten Dunkelflauten somit die Frage nach ausreichend Residuallast aus steuerbarer Kapazität.[18] Zurzeit ist der vierte Erbringungszeitraum der Kapazitätsreserve ab dem 30. September 2026 Gegenstand von Verhandlungen des BMWE mit der Kommission, da nach deren Ansicht eine neue Genehmigung anstelle einer einfachen Verlängerung erforderlich ist.

1.3 Plan zum Aufbau von 20 GW zusätzlicher Gaskraftwerksleistung

Um der Notwendigkeit eines übermäßigen Ausbaus der Kapazitätsreserve vorzugreifen, will die Bundesregierung nach den öffentlich verfügbaren Informationen nun noch vor der Einführung eines Kapazitätsmarkts Investitionsförderung für Gaskraftwerke gewähren. Abweichend von dem ursprünglichen Plan der Dekarbonisierungsmaßnahmen und zusätzlichen steuerbaren Stromerzeugungskapazitäten durch Erdgaskraftwerke wird im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode im Kapitel zu Klima und Energie angekündigt, „[d]*en Bau von bis zu 20 GW an Gaskraftwerksleistung bis 2030* […] *im Rahmen einer zügig zu überarbeitenden Kraftwerksstrategie technologieoffen anreizen*“[19] zu wollen.

Als Begründung für den Zuwachs an Gaskraftwerksleistung gegenüber dem ursprünglichen Plan wird angeführt: „*Ein größeres Energieangebot dient der Stabilisierung und Reduzierung der Stromkosten. Dazu sollen künftig Reservekraftwerke nicht nur zur Vermeidung von*

---

[16] Kraftwerksliste der Bundesnetzagentur, Stand 14.5.2025, abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/Erzeugungskapazitaeten/Kraftwerksliste/start.html (abgerufen am 21.8.2025).

[17] Vgl. z. B. Zukunftspfad Stromnachfrage, McKinsey & Company v. Januar 2025, S. 7, abrufbar unter: https://www.mckinsey.de/~/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/news/presse/2025/2025-01-20%20zukunftspfad%20stromnachfrage/mckinsey_zukunftspfad%20stromnachfrage_januar%202025.pdf (abgerufen am 9.9.2025); Klimaneutrales Stromsystem 2035, Agora Energiewende v. März 2022, S. 7 f., abrufbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_11_DE_KNStrom2035/AEW_289_KNStrom2035_Zusammenfassung_DE_WEB.pdf (abgerufen am 9.9.2025).

[18] Vgl. EWI & BET, Energiewende. Effizient. Machen. – Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode v. September 2025, S. 31 ff., 139 ff., abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energiewende-effizient-machen.pdf?__blob=publicationFile&v=20 (abgerufen am 16.9.2025): Der Monitoringbericht im Auftrag des BMWE kommt unter Auswertung des Euopean Resource Adequacy Assessment (ERAA) der ENTSO-E und des Versorgungssicherheitsmonitoring Strom (VSM) der BNetzA zum zukünftigen marktseitigen Versorgungssicherheitsniveau sowie explorativer Analysen zu dem Schluss, dass die Stromnachfrage zwar einerseits robust ansteigen wird, andererseits aber womöglich niedriger als im VSM angenommen ausfallen könnte: „*Die Ergebnisse aus Kapitel 4.1 und 4.7 weisen somit darauf hin, dass die tatsächliche Entwicklung von Nachfrage und Flexibilitäten von der im VSM angenommenen Entwicklung abweichen könnte*“ (Seite 146).

[19] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Rn. 1069 f., abrufbar unter: https://www.koalitionsvertrag2025.de/ (abgerufen am 8.8.2025).

Versorgungsengpässen, sondern auch zur Stabilisierung des Strompreises zum Einsatz kommen."[20]

Dabei zeichnet sich nach Medienberichten ab, dass mit Gaskraftwerksleistung – anders als in der früheren, mit der Kommission diskutierten Kraftwerksstrategie – zumindest am Anfang keine Wasserstoffkraftwerke (oder eine zwingende Umbaubarkeit) mitgemeint sind, sondern allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ggf. auf diese umgestellt werden soll. Die Bundeswirtschaftsministerin äußerte sich dazu wie folgt: „*Wir arbeiten aktiv am Wasserstoffhochlauf. Wir werden aber bei einer realistischen Betrachtung bis 2030 noch nicht die notwendigen Mengen an Wasserstoff für die avisierten 20 GW zur Verfügung haben. Wir setzen deshalb für unsere Versorgungssicherheit auf Gaskraftwerke – sonst müssten die Kohlekraftwerke länger laufen.*"[21]

In Umsetzung dieses Plans hat die neue Bundeswirtschaftsministerin angekündigt, in einem ersten Schritt 5 bis 10 GW an Gaskraftwerksleistung möglichst schnell zur Ausschreibung zu bringen.[22] Anfang August 2025 wurden in den Medien Fortschritte in den laufenden Verhandlungen über die beihilfenrechtskonforme Ausgestaltung der Ausschreibungen für Investitionsförderung für Gaskraftwerksleistung des BMWE mit der Kommission gemeldet.[23] Anfang September wurde dann jedoch gemeldet, die Ausschreibungen für Förderungen verzögerten sich.[24]

1.4 Regionalsteuerung beim Aufbau der Gaskraftwerksleistung

Besondere Relevanz hat dabei, wo die Gaskraftwerksleistung entstehen soll: Schon das KWSG-E regelte für den „*netztechnische*[n] *Süden*"[25] eine bevorzugte Standortauswahl in den Ausschreibungen für neue Stromerzeugungskapazitäten zur Versorgungssicherheit: Für eine gesonderte Gebotsreihung zur regionalen Steuerung der Ausschreibungen sollten sämtliche Gebote für Neuanlagen im netztechnischen Süden ausgesondert werden, um sodann den Zuschlag von zwei Drittel des Ausschreibungsvolumens auf diese zu erteilen (wobei unklar ist, wie die Kommission diesen Aspekt in den früheren Verhandlungen beurteilte).[26] Zukünftig könnten

[20] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Rn. 1077 ff., s. o.

[21] dpa Meldung, Tagesspiegel v. 21.07.2025, abrufbar unter: https://www.tagesspiegel.de/politik/wir-brauchen-schnell-gesicherte-leistung-reiche-betont-notwendigkeit-neuer-gaskraftwerke-14056748.html (abgerufen am 3.9.2025).

[22] *Stratmann*, Alles auf Gas – Kritik an Reiches Kraftwerks-Strategie, Handelsblatt v. 10.6.2025, abrufbar unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/alles-auf-gaskraftwerke-kritik-an-reiches-energie-strategie/100132770.html (abgerufen am 8.8.2025).

[23] *Krapp/Olk*, Genehmigung für neue Gaskraftwerke, Handelsblatt v. 5.8.2025, abrufbar unter: https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/katherina-reiche-deutschland-erhaelt-wohl-genehmigung-fuer-neue-gaskraftwerke/100146319.html (abgerufen am 8.8.2025). Zugleich gibt es auch Kritik aus dem eigenen politischen Lager der Regierung zur starren Festlegung auf Gaskraftwerke: *Stratmann*, Bau neuer Gaskraftwerke spaltet die Union, Handelsblatt v. 4.8.2025, abrufbar unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiewende-bau-neuer-gaskraftwerke-spaltet-die-union/100143086.html (abgerufen am 8.8.2025)

[24] *Stratmann*, Reiches Zusage für zügige Kraftwerks-Ausschreibungen wackelt, Handelsblatt v. 9.9.2025, abrufbar unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiewende-reiches-zusage-fuer-zuegige-kraftwerks-ausschreibungen-wackelt/100153825.html (abgerufen am 9.9.2025).

[25] Nach § 2 Nummer 28 WassKraftAusG in Artikel 1 KWSG-E umfasst dieser die Gebietskörperschaften der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland.

[26] Vgl. § 10 Absatz 5 WassKraftAusG in Artikel 1 KWSG-E.

sogar noch tiefgreifendere Regionalsteuerung im Ausschreibungsprozess der steuerbaren Leistung etabliert werden; zumindest hat die Bundeswirtschaftsministerin konkret angekündigt, dass H2-ready Gaskraftwerke an den Standorten Schwarze Pumpe, Lippendorf und Leipheim in der Lausitz mit einer Leistung von insgesamt 2 GW errichtet werden sollen.[27]

1.5 Gegenstand der Prüfung

Um möglichst schnell mit dem Aufbau von zunächst 5 bis 10 GW Gaskraftwerksleistung zu beginnen, ist es denkbar, dass die neue Bundesregierung auf Teile des KWSG-E zurückgreift. Da die gesamte „Erste Säule“ aber wohl wegfallen wird, ist noch mit wesentlichen Änderungen im KWSG-E der Vorgängerregierung zu rechnen. Die Prüfung in der vorliegenden Stellungnahme greift die bisherigen Regelungen des KWSG-E folglich nur insoweit auf, als das für eine vergleichende Betrachtung relevant ist, befasst sich aber vorrangig mit der beihilferechtlichen Genehmigungsfähigkeit der nun geplanten staatlichen Förderung von insgesamt 20 GW neuer Gaskraftwerksleistung. Mangels weitergehender Informationen zum konkret geplanten Konzept, wird im Folgenden aufgrund öffentlich verfügbarer Aussagen unterstellt, dass sich die neue Strategie von der vorherigen dadurch unterscheiden soll, dass

- auf absehbare Zeit keine zwingende Umstellung auf Wasserstoff mehr gefordert und
- eine deutlich höhere Kapazität von 20 GW statt 12,5 GW (bzw. 5 GW reine Gaskraftwerke) gefördert wird.
- Zudem wird in öffentlichen Aussagen die Regionalsteuerung noch vertieft, sodass neben dem privilegierten Kraftwerksbau im netztechnischen Süden an spezifischen Standorten in Ostdeutschland neue Gaskraftwerke gebaut werden sollen.

2. Grundzüge des EU-Beihilferechts und Prüfungsmaßstab

Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, sind nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen – und in der Rechtsfolge darum verboten.

Die Kommission ist von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung einer solchen Beihilfenregelung rechtzeitig zu unterrichten, sodass sie sich dazu äußern kann. Ist sie der Auffassung, dass ein derartiges Vorhaben nach Artikel 107 Absatz 1AEUV mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist, so leitet sie unverzüglich das in Artikel 108 Absatz 2 AEUV vorgesehene Verfahren zur Prüfung der Beihilfenregelung ein. Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss über die Vereinbarkeit der Beihilfenregelung mit Artikel 107 AEUV erlassen hat.

[27] *Kuite*, Gaskraftwerk ohne Wasserstoff? Lausitz warnt Reiche – „Wollen nicht hingehalten werden“, Berliner Zeitung v. 5.8.2025, abrufbar unter: https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft-verantwortung/trotz-reiches-gaskraftwerk-zusage-lausitz-bangt-um-wasserstoff-anschluss-li.2346946 (abgerufen am 3.9.2025).

Ausgenommen vom Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV sind die, gestützt auf Artikel 109 AEUV und Artikel 1 der Verordnung (EU) 2015/1588 des Rates, von der Kommission nach Artikel 108 Absatz 4 AEUV u. a. in der Gruppenfreistellungsverordnung[28] benannten Förderungen.

Liegt keine Freistellung vor, prüft die Kommission insbesondere die Legislativausnahmen nach Artikel 107 Absatz 2 AEUV und Ermessensausnahmen nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV. Gestützt auf Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV hat die Kommission im Jahr 2022 die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (KUEBLL)[29] erlassen. Die KUEBLL sollen Aufschluss darüber geben, wie die Kommission prüfen wird, ob nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c) AEUV anmeldepflichtige Beihilfemaßnahmen zur Förderung des Umweltschutzes (einschließlich des Klimaschutzes) und des Energiesektors mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

Zudem hat die Kommission am 26. Februar 2025 eine Mitteilung zum Clean Industrial Deal[30] angenommen und begleitend den Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie (Beihilferahmen bzw. CISAF) veröffentlicht.[31] Die in dieser Mitteilung vorgesehenen Instrumente kommen nach Randnummer 11 des Beihilferahmens zu den bestehenden Beihilfevorschriften, die weiterhin gelten, hinzu und ergänzen diese. Das erklärte Ziel des Beihilferahmens ist es, vereinfachte Voraussetzungen zu schaffen, um bestimmte, als notwendig angesehene Investitionen und Tätigkeiten zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie zu ermöglichen und zu beschleunigen. Gegenüber den KUEBLL gilt der Beihilferahmen als privilegierte Regelung, die eine Anwendbarkeit der KUEBLL aber nicht als speziellere Regelung verdrängt. Soweit eine Förderung nicht schon nach den Anforderungen des Beihilferahmens als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen wird, ist daher eine zweite Prüfung nach den KUEBLL möglich.

Bei der Anwendung der Ausnahmeregelungen kommt der Kommission ein Ermessen zu, welches sie nach Maßgabe umfassender wirtschaftlicher und sozialer Erwägungen ausübt, die ganzheitlich auf die Europäische Union (EU) zu beziehen sind.[32] Während die Auslegung der Rechtsbegriffe, die missbrauchsfreie Würdigung des zugrundeliegenden Sachverhalts und die ordnungsgemäße Ermessensausübung einer unionsgerichtlichen Kontrolle unterliegen, hat die Kommission bei der Ermessenausübung im engeren Sinne, also der sozialen und wirtschaftlichen Wertung, einen Gestaltungs- oder Entscheidungsspielraum, bei dem sich die unionsgerichtlichen Nachprüfung zurücknimmt.[33]

---

[28] Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission v. 17.6.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 2014 187/1) (konsolidierte Fassung).

[29] Mitteilung der Kommission – Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (ABl. C 2022 80/1).

[30] Mitteilung der Kommission – Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung (COM(2025) 85 final).

[31] Mitteilung der Kommission, Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie (ABl. C 2025/7600).

[32] *Cremer* in: Calliess/Ruffert/Wolfram, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 51.

[33] Vgl. EuGH, Urt. v. 17.9.1989, Rs. 730/79, Philipp Morris, Slg. 1980, S. 2761, Rn. 24 ff.; *Cremer* in: Calliess/Ruffert/Wolfram, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 52.

3. Vereinbarkeit der Förderung neuer Gaskraftwerke mit dem EU-Beihilferecht

3.1 Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV

Soweit die Konzeption des KWSG-E der Ausschreibung von Investitionsförderung für den Ausbau einer strategischen Reserve beibehalten wird, ist die vom BMWE geplante Ausschreibung für neue Gaskraftwerksleistung als Beihilferegelung[34] anzusehen.

Von einer notifizierungspflichtigen Beihilfenregelung wird hier ohne weitere Prüfung ausgegangen, zumal die Bundeswirtschaftsministerin nach eigenen, in den Medien zitierten Angaben, bereits mit der Kommission über die beihilfenrechtskonforme Gestaltung der Ausschreibung neuer Gaskraftwerksleistung verhandelt.[35]

3.2 Allgemeine Freistellung von der Notifizierungspflicht

Eine Freistellung von der Notifizierungspflicht nach Abschnitt 7 (Umweltschutzbeihilfen) der Gruppenfreistellungsverordnung kommt für Investitionsbeihilfen, wie im KWSG-E vorgesehen, grundsätzlich nicht in Betracht.

Die Anwendbarkeit des Abschnitt 7 der Gruppenfreistellungsverordnung hängt von der konkreten Ausgestaltung der Förderung der neuen Gaskraftwerksleistung ab. Insbesondere gelten Investitionsbeihilfen für in Artikel 2 Nummer 107 definierte „hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplung“ (KWK) nach Artikel 40 Gruppenfreistellungsverordnung als Umweltschutzbeihilfen. Eine Förderung wäre aber nur dann freigestellt, wenn im Gegensatz zu den Investitionsbeihilfen im KWSG-E nicht nur in kalten Dunkelflauten Strom erzeugt werden sollte. Das scheint nach den öffentlich verfügbaren Informationen nicht geplant zu sein, da die geförderte steuerbare Leistung vorübergehend die Residuallast verringern soll.

---

[34] Vgl. zur Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen der Beihilfe auch Kommission, Beschl. v. 7.2.2018 über die Beihilferegelung SA.45852-2017/C, s. o., Rn. 25 ff., 87 ff. Die Entscheidung beruhte noch nicht auf der neuen Elektrizitätsverordnung 2019/943 sowie der Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien 2022. Die tatbestandliche Einordnung einer Beihilfe dürfte davon aber nicht betroffen sein, da der neue Rechtsrahmen insbesondere die Rechtfertigungsebene betrifft. Siehe auch EuG, Urt. v. 24.1.2024, Rs. 409/21, ECLI:EU:T:2024:34, Rn. 34 ff. wogegen die Kommission Rechtsmittel zum EuGH (Rs. 242/24 P) eingelegt hat.

[35] *Krapp/Olk*, Genehmigung für neue Gaskraftwerke, Handelsblatt v. 5.8.2025, s. o.

Weitere Freistellungsmöglichkeiten ergeben sich abseits der Zweiten Säule des KWSG-E für erneuerbare Energien und Infrastruktur (wie z. B. Pipelines).

3.2.1 Investitionsbeihilfen nach Artikel 40 Gruppenfreistellungsverordnung

Wegen der Effizienzvorteile dieser Technologie können Investitionsbeihilfen für neu installierte oder modernisierte Kapazitäten gewährt werden. Um Beihilfen erhalten zu können, müssen Anlagen nach Artikel 2 Nummer 107 der Gruppenfreistellungsverordnung die Kriterien des Anhang II zu Artikel 2 Nummer 34 der Richtlinie 2012/27/EU[36] erfüllen. In Deutschland steuert das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz[37] die Förderung.

Zur Nutzung der Effizienzvorteile ist allerdings eine dauerhafte Verwertung thermischer Energie, beispielsweise über ein Wärmenetz mit vorgeschalteter Wärmespeicherung, notwendig. Nach dem bisherigen KWSG-E sollen die steuerbaren Erzeugungskapazitäten zur Versorgungssicherheit allerdings nur temporär während der kalten Dunkelflauten anlaufen. Zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit in kalten Dunkelflauten galt für die Stromerzeugungskapazitäten ein Dauerbetrieb von mindestens 96 Stunden unter Volllast als Mindestkriterium. Eine entsprechende Strukturierung der neu geplanten Gaskraftwerksleistung als KWK widerspräche auf der Sachebene daher dem angestrebten Zweck: Das nur kurzzeitige Hochfahren der Stromerzeugung und damit die nur temporär zur Verfügung gestellte Wärmeerzeugung entbehrt wohl der Voraussetzung einer gewissen Dauerhaftigkeit und Zuverlässigkeit der Wärmeerzeugung und somit der effizienten Verwendung der Wärme.

Steuerbare Leistung kann als KWK gefördert werden, wenn insbesondere die Beihilfeintensität 45 Prozent der beihilfefähigen Kosten nicht überschreitet[38] und die Anmeldeschwelle des Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe s) Gruppenfreistellungsverordnung in Höhe von 15 Mio. Euro pro Unternehmen und Investitionsvorhaben eingehalten wird. Für den von der Bundesregierung geplanten Aufbau zusätzlicher Gaskraftwerksleistung dürfte die Förderung aufgrund der Schwellenwerte und der fehlenden Praktikabilität als steuerbare Leistungsreserve für kalte Dunkelflauten nicht in Betracht kommen.

3.2.2 Sonstige nach Abschnitt 7 freigestellte Umweltschutzbeihilfen

Soweit die neue Förderung für Gaskraftwerksleistung über die bisherige Zweite Säule im KWSG-E hinaus so konzeptioniert werden sollte, dass sie Betriebsbeihilfen zur Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien[39] oder Investitionsbeihilfen für Energieinfrastrukturen enthält,

---

[36] Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (ABl. L 2012 315/1).

[37] Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz v. 21.12.2015 (BGBl. I S. 2498), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes v. 21.2.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 54) geändert worden ist.

[38] Artikel 40 Absatz 5 Gruppenfreistellungsverordnung.

[39] Erneuerbaren Energien werden in Artikel 2 Nummer 109 Gruppenfreistellungsverordnung definiert als Energie, die in Anlagen erzeugt wird, in denen ausschließlich erneuerbare Energiequellen eingesetzt werden, sowie bezogen auf den Heizwert der Anteil der Energie, der aus erneuerbaren Energien in Hybridanlagen, die auch konventionelle Energieträger einsetzen, erzeugt wird. Dies schließt Strom aus erneuerbaren Energiequellen ein,

könnten diese zwar prima facie als weitere privilegierte Maßnahmen des Abschnitt 7 freigestellt werden. Das erscheint aber aufgrund folgender Vorgaben rein faktisch fernliegend, da sie ein völlig anderes als das aktuell bekannte Konzept bedeuteten:

Die Förderung von Strom aus erneuerbaren Energien mit Betriebsbeihilfen nach Artikel 42 Gruppenfreistellungsverordnung ist jedenfalls dann ausgeschlossen, wenn die Anlagen mit fossilen Brennstoffen, also Erdgas betrieben werden.[40]

Investitionsbeihilfen in Energieinfrastruktur nach Artikel 48 Gruppenfreistellungsverordnung umfassen nicht die Energieerzeugung selbst, sondern nur die in Artikel 2 Nummer 130 Gruppenfreistellungsverordnung abschließend aufgezählte materielle Ausrüstung oder Anlagen, wie insbesondere Übertragungsinfrastruktur für Strom, Verteilungsinfrastruktur, Stromspeicheranlagen, Fern- und Verteilerleitungen für Gas und verbundene Ausrüstung oder Anlagen.

3.3 Ermessensausnahme Art. 107 Abs. 3 AEUV

Sofern eine Beihilfe nicht per se freigestellt ist, müssen ihre Auswirkungen im Einzelfall geprüft werden. Um die Rechtssicherheit und Transparenz ihres Entscheidungsprozesses zu erhöhen, hat die Kommission ihre Ermessenspraxis sowie die beihilfenrechtliche Rechtsprechung der Unionsgerichte verschriftlicht. Die gegenüber den Unionsgerichten rechtlich nicht verbindlichen Maßnahmen, wie Leitlinien, Gemeinschaftsrahmen und Mitteilungen, erzeugen für die Kommission eine Selbstbindung – ähnlich wie nationale Verwaltungsvorschriften.

Wenn eine Beihilfe oder Beihilfenregelung entsprechend den Leitlinien gestaltet wird, ist daher einerseits davon auszugehen, dass sie von der Kommission im Positivbeschluss (gegebenenfalls mit Bedingungen und Auflagen) genehmigt wird. Andererseits bedeutet das aber auch, dass wenn die bezüglich des Fördergegenstandes bestehenden Leitlinien nicht erfüllt werden, kein Positivbeschluss zu erwarten ist.

3.3.1 Förderung eines Kapazitätsmechanismus gemäß Abschnitt 4.4 des Beihilferahmens

Die Voraussetzungen des Beihilferahmens soll die Feststellung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gegenüber KUEBLL vereinfachen. Im Rahmen des Deals für eine saubere Industrie[41] erachtet die Kommission nach Randnummer 11 des Beihilferahmens bestimmte Investitionen als notwendig, um Investitionen und Tätigkeiten zu ermöglichen und zu beschleunigen. Privilegierte Instrumente sind gemäß Randnummer 111 Buchstabe a) des Beihilferahmens **marktweite Kapazitätsmechanismen oder strategische Reserven** nach dem sogenannten „Zielmodell“ in Anhang I des Beihilferahmens. Dafür muss die Beihilfenregelung die allgemeinen

der zum Auffüllen von Speichersystemen genutzt wird, aber nicht Strom, der als Ergebnis der Speicherung in Speichersystemen gewonnen wird.

[40] Siehe hierzu Artikel 2 Nummer 109 und 110 Gruppenfreistellungsverordnung: Erneuerbare Energiequellen sind nichtfossile Energiequellen, d. h. Wind, Sonne, aerothermische, geothermische und hydrothermische Energie, Meeresenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas.

[41] Mitteilung der Kommission - Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrplan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung (COM(2025) 85 final).

Voraussetzungen nach Abschnitt 3 und die Kriterien des Zielmodells für Kapazitätsmechanismen nach Anhang I erfüllen, um mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c) AEUV und allen einschlägigen Bestimmungen der Artikel 20 bis 27 der Elektrizitätsverordnung vereinbar angesehen zu werden.[42]

Bei einem marktweiten Mechanismus mit zentraler Beschaffung werden Kapazitäten für festgelegte Lieferfenster eingekauft. Dies betrifft somit den für das Jahr 2028 anvisierten **Kapazitätsmarkt** und nicht die hier zu beurteilende Ausschreibung von Investitionsförderung für zusätzliche steuerbare Leistung. Auch soll nicht die strategische Reserve nach § 13e EnWG ausgeweitet werden. Der Beihilferahmen ist somit nicht auf die Förderung nach dem KWSG-E anwendbar. Soweit der Plan zum Aufbau von 20 GW zusätzlicher Gaskraftwerksleistung der bisherigen Konzeption im KWSG-E folgt, wird sich somit die Entscheidung der Kommission über die Beihilfenfähigkeit an den KUEBLL orientieren.

Selbst wenn der Beihilfenrahmen Anwendung finden würde, müssten jedenfalls auch kleinere Stromerzeugungs- und Stromspeicheranlagen Berücksichtigung finden, da im Beihilferahmen zur Bestimmung der Beihilfefähigkeit die Vereinbarkeit mit Artikel 22 Absatz 1, Artikel 22 Absatz 4 und Artikel 26 der Elektrizitätsverordnung konkretisiert wird. Ausschlaggebend dürfte dabei Kriterium 5 sein: Der Kapazitätsmechanismus muss allen Technologien, Empfängern und Vorhaben offenstehen, die transparente, objektive und diskriminierungsfreie technische und umweltbezogene Anforderungen erfüllen. Für die Teilnahme darf die geforderte Mindestkapazität höchstens 1 MW oder die geforderte Mindestlieferdauer höchstens 1 Stunde betragen, und die Aggregierung muss zulässig sein.

Dies steht im Gegensatz zu den bisherigen Zulassungsvoraussetzungen für die Ausschreibung im KWSG-E,[43] die mangels anderer öffentlich verfügbarer Erkenntnisse für die aktuelle Konzipierung unterstellt werden. Danach sollen an der Ausschreibung für neue Stromerzeugungskapazitäten zur Versorgungssicherheit nur Anlagen teilnehmen dürfen, die in der Lage sind, für mindestens 96 aufeinanderfolgende Stunden Strom unter Volllast in das Netz der allgemeinen Versorgung einzuspeisen. Hintergrund der Anforderung des Dauerbetriebs von 96 Stunden unter Volllast im KWSG-E ist die Absicherung der Stromversorgung während der sogenannten kalten Dunkelflauten. Die Kommission scheint die Integration der steuerbaren Erzeugungskapazitäten in einem Kapazitätsmarkt oder der strategischen Reserve demnach anders zu bewerten, damit kleine, flexible Anlagen zumindest am wettbewerblichen Verfahren teilhaben können. Warum das für die Ausschreibung zusätzlicher Kapazität nicht ebenfalls gelten sollte, erschließt sich nicht, da während der Versorgungsengpässe auch kleine Anlagen hintereinander geschaltet die Dunkelflaute überbrücken können. Der Ausschluss kleinerer Anbieter erscheint daher mit dem Zielmodell nicht vereinbar.

[42] Falls einige dieser Kriterien nicht erfüllt sind, kann die betreffende Maßnahme nach Abschnitt 4.8 KUEBLL geprüft werden; als Beispiel nennt der Beihilferahmen, wenn Mitgliedstaaten sich auf Abschätzungen der Angemessenheit der Ressourcen auf nationaler Ebene stützen wollen, die in einigen Fällen eine präzisere Grundlage für die Ermittlung der Erforderlichkeit eines Kapazitätsmechanismus und des angemessenen Umfangs eines solchen Mechanismus darstellen können.

[43] Artikel 1 KWSG-E, §§ 2 Nummer 6, 39 Absatz 5 Nummer 3 WassKraftAusG.

3.3.2 Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit gemäß Abschnitt 4.8. der KUEBLL

Im bisherigen KWSG-E der Vorgängerregierung wurde die Investitionsbeihilfe für neue Gaskraftwerke mit einer Gesamtleistung von 5 GW als notwendige Maßnahme zur Versorgungssicherheit gemäß Abschnitt 4.8. der KUEBLL begründet.[44] Die zugrundeliegenden Erwägungen könnten auf das gegenwärtig geplante Förderungsvorhaben zumindest im Umfang von 5 GW Gaskraftwerksleistung übertragen werden. Soweit die weiteren 15 GW Gaskraftwerksleistung ebenfalls auf 4.8. der KUEBLL gestützt werden sollen, müsste insbesondere die Erforderlichkeit (Marktversagen in größerem Umfang) und Angemessenheit (Beschränkung auf das zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderliche Minimum) dargelegt werden, d. h. es müsste letztlich belegt werden, dass sich der Bedarf entsprechend erhöht hat und dem Mehrbedarf am besten mit Gaskraftwerken begegnet werden kann.[45]

a) Vorliegen der positiven Voraussetzungen

Notwendige positive Voraussetzung sind nach Abschnitt 3.1 KUEBLL (i) die Angabe des Wirtschaftszweigs, der durch die Maßnahme gefördert wird und wie die Beihilfe zu den klima-, umwelt- und energiepolitischen Zielen der Union beitragen wird und insbesondere, inwieweit die Beihilfe einen wesentlichen Beitrag zum Umweltschutz einschließlich des Klimaschutzes oder zum reibungslosen Funktionieren des Energiebinnenmarkts leisten wird, sowie (ii) ein Anreizeffekt und (iii) kein Verstoß gegen Unionsrecht.[46]

Zu (i) und (ii): Bei einer geplanten Investitionsfinanzierung neuer Gaskraftwerksleistung können die ersten beiden positiven Voraussetzungen wohl als erfüllt betrachtet werden: Hierfür ist es ausreichend, dass (i) die Beihilfe die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs fördert[47] und (ii) einen außermarktwirtschaftlichen Anreizeffekt[48] setzt. Durch die Investitionsbeihilfe für zusätzliche Gaskraftwerke soll steuerbare Leistung aufgebaut werden, um nach Abschnitt 4.8.2, Randnummer 326 KUEBLL beispielhaft Kapazität zur Bewältigung lang- und kurzfristiger Schwierigkeiten zur

---

[44] Vgl. Konsultation des BMWK v. 11.9.2024 nach Abschnitt 4.8.4.4, s. o., S. 2.

[45] Vgl. EWI & BET, Energiewende. Effizient. Machen. s. o., demnach erstens der Strombedarf niedriger ausfallen könnte (S. 16, 139 ff.) und zweitens der Aufbau von Gaskraftwerkskapazität, um dem steigenden Strombedarf auch in kalten Dunkelflauten decken zu können, niemals die singuläre Lösung sein kann (S. 15, 178 ff.).

[46] Die EU ist zwar kein Mitglied der Vereinten Nationen, arbeitet aber mit diesen eng zusammen. Daher trifft das Klimagutachten des Internationalen Gerichtshofs v. 23 Juli 2025, abrufbar unter: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf (abgerufen am 10.9.2025) zwar keine Aussage zu den unmittelbaren Pflichten der EU, wird in seiner Argumentation aber dennoch künftig zu berücksichtigen sein. Der Einstufung staatlicher Förderung fossiler Energien, wenn sie zu vorhersehbaren Klimaschäden führt, als völkerrechtlich problematisch (Klimagutachten, Rn. 427), kommt besondere Bedeutung zu: „*Failure of a State to take appropriate action to protect the climate system from GHG emissions — including through fossil fuel production, fossil fuel consumption, the granting of fossil fuel exploration licences or the provision of fossil fuel subsidies — may constitute an internationally wrongful act which is attributable to that State. The Court also emphasizes that the internationally wrongful act in question is not the emission of GHGs per se, but the breach of conventional and customary obligations* […] *pertaining to the protection of the climate system from significant harm resulting from anthropogenic emissions of such gases*."

[47] KUEBLL, s. o., Abschnitt 3.1.1.

[48] KUEBLL, s. o., Abschnitt 3.1.2.

Erhöhung der Versorgungssicherheit durch Investitionen in Stromerzeugungskapazitäten zu schaffen.

Zu (iii): Die Investitionsbeihilfe könnte allerdings gegen sonstige Bestimmungen des Unionsrechts, außerhalb der beihilfenrechtlichen Prüfung im engeren Sinne, verstoßen:[49]

- Erwogen werden kann zunächst, ob die beispielhaft aufgeführten Maßnahmen wie Investitionen in zusätzliche Stromerzeugungskapazitäten, Speicherung, Laststeuerung oder Verbindungsleitungen einerseits und Netzengpassmaßnahmen, mit denen Defiziten der Stromübertragungs- oder -verteilernetze entgegengewirkt wird, in einem Über- und Unterordnungsverhältnis stehen, sodass zunächst ein Netzausbau zu erfolgen hat, bevor Investitionen in zusätzliche Stromerzeugungskapazitäten, Speicherung, Laststeuerung oder Verbindungsleitungen getätigt werden.

  Da die Investitionsförderung für neue Gaskraftwerkleistung aber in länger anhaltenden kalten Dunkelflauten, bei denen Sonne und Wind flächendeckend als Energieträger ausfallen, die Versorgungssicherheit durch zusätzliche steuerbare und von der Wetterlage im Übertragungsnetz unabhängige Erzeugungskapazitäten sicherstellen soll, kann ein Netzausbau im gegenwärtigen Übertragungsnetz denklogisch dieses nicht allein und vorrangig stabilisieren. Dem entsprechend sieht insbesondere die Elektrizitätsverordnung[50] rechtlich einen Ermessensspielraum und keinen absoluten Vorrang des Netzausbaus gegenüber dem Aufbau steuerbarer Leistung vor.

- Die Elektrizitätsverordnung stellt weitreichende Anforderungen an die Feststellung eines Marktversagens[51] und verlangt die **Berücksichtigung der Auswirkungen auf**[52] **und der Kapazitäten der benachbarten Mitgliedsstaaten**[53] sowie eine **zeitliche Begrenzung der Maßnahmen**.[54] Auf Basis der bisher verfügbaren Informationen über die geplante Ausgestaltung bestehen hieran Zweifel:

  Als Maßnahme zur Erreichung des notwendigen Maßes an Angemessenheit der Ressourcen[55], in deren Rahmen Verfügbarkeit gefördert wird, gelten für die Förderung neuer Gaskraftwerksleistung weitergehend die besonderen Vorschriften in Kapitel IV Elektrizitätsverordnung. Zur Sicherstellung der Angemessenheit der Ressourcen wird dort

[49] KUEBLL, s. o., Abschnitt 3.1.3; siehe auch Bungenberg/Heinrich, Europäisches Beihilfenrecht, § 107 AEUV, Rn. 2659.

[50] Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.6.2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung) (ABl. 2019 L 158/54).

[51] Artikel 20 Elektrizitätsbinnenmarkt.

[52] Artikel 21 Absatz 2 Elektrizitätsbinnenmarkt.

[53] Artikel 26 Absatz 1 Elektrizitätsbinnenmarkt.

[54] Artikel 21 Absatz 8 Elektrizitätsbinnenmarkt.

[55] Angemessenheit der Ressourcen bedeutet die „langfristige Sicherung des Gleichgewichts von Erzeugung und Verbrauch im Stromversorgungssystem im Sinne eines ständigen Ausgleichs von Angebot und Nachfrage am Strommarkt verstanden“ vgl. Projektbericht Monitoring der Angemessenheit der Ressourcen an den europäischen Strommärkten v. 26.4.2021, S. 1, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/angemessenheit-der-ressourcen-an-den-europaeischen-strommaerkten.pdf?__blob=publicationFile&v=18 (abgerufen am 19.8.2025).

insbesondere der Aufbau eines Kapazitätsmechanismus im Sinne des Artikel 2 Nummer 22 vorgesehen: Dieser bezeichnet eine vorübergehende Maßnahme zur Erreichung des notwendigen Maßes an Angemessenheit der Ressourcen wie die bereits aufgebaute strategische Reserve, in deren Rahmen Ressourcen für ihre Verfügbarkeit vergütet werden und den geplanten Aufbau eines Kapazitätsmarkts. Im KWSG-E wird der Aufbau von Kapazität gefördert, aber nicht die Kapazität direkt vergütet, sodass kein Kapazitätsmechanismus vorliegt. Viele Anforderungen der Elektrizitätsverordnung beruhen aber auf grundlegenden Erwägungen des Beihilfenrechts und sind daher auch auf sonstige Maßnahmen übertragbar.

Die Vergabe der Leistung in einem Kapazitätsmechanismus soll außerdem gemäß Artikel 26 Absatz 1 Elektrizitätsverordnung offen sein für die direkte grenzüberschreitende Beteiligung von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Kapazitätsanbietern. Ein Verstoß gegen Artikel 26 Absatz 1 Elektrizitätsverordnung wäre somit festzustellen, wenn steuerbare Leistung in Form von Gaskraftwerken als Kapazitätsmechanismus nur für Standorte in Deutschland ausgeschrieben würde, obwohl eine Beteiligung von Anbietern anderer Mitgliedsstaaten technisch möglich ist.

Zwar hat die Kommission in ihrem Positivbeschluss zur Einrichtung einer Kapazitätsreserve, also für das Szenario, dass der Dispatch wegen hoher Nachfrage oder Störungen nicht ausreicht, festgestellt, „*dass in einer Knappheitssituation, die zum Einsatz der Kapazitätsreserve führt,* [ausländische Kapazitäten] *keinen Mehrwert hätten, da in einem solchen Moment ohnehin sämtliche Verbindungskapazitäten* [Interkonnektoren] *für Importe verwendet werden*.“ Ausländische Kapazitäten würden außerdem nicht von der Reserve beeinflusst, obwohl sich nur inländische Kapazitäten an der Kapazitätsreserve beteiligen dürfen, da „*die Ausgestaltung der Regelung sicherstellt*, *dass die Kapazitätsreserve vollständig außerhalb des Marktes vorgehalten wird, sodass sie weder das kurzfristige Marktgeschehen noch die langfristigen Investitionssignale verfälscht*“.[56]

Das kann nach hiesigem Verständnis aber **nicht** auf das andere Szenario zusätzlicher Leistung für Dunkelflauten übertragen werden, da in diesem Fall eben noch nicht sämtliche Verbindungskapazitäten für Stromimporte verwendet werden: Denn soweit Übertragungskapazitäten/Interkonnektoren üblicherweise Strom aus Solar- oder Windenergie übermitteln, müssten diese Übertragungskapazitäten/Interkonnektoren in kalten Dunkelflauten frei sein (anders als bei einer insgesamt so hohen Stromnachfrage, dass die Kapazitätsreserve benötigt wird). Daher ist nicht das Übertragungsnetz der Flaschenhals, sondern fehlende Stromerzeugung das Problem, welches im Mitgliedsstaat oder auch zumindest anteilig durch Stromlieferung aus benachbarten Staaten behoben könnte.

Artikel 3 Buchstabe h) Elektrizitätsverordnung gibt den Mitgliedsstaaten für den Betrieb des Elektrizitätsmarktes vor, Hindernisse für grenzüberschreitende Stromflüsse zwischen Gebotszonen oder Mitgliedstaaten und grenzüberschreitende Transaktionen auf den Elektrizitätsmärkten und die mit ihnen verbundenen Dienstleistungsmärkte schrittweise zu

[56] Kommission, Beschl. v. 7.2.2018 über die Beihilferegelung SA.45852-2017/C, s. o., Rn. 125.

beseitigen. Zumindest eine einseitige Konzentration der Maßnahmen auf zusätzliche inländische steuerbare Leistung, unter gänzlicher Vernachlässigung der möglichen Teilnahme ausländischer Kapazitäten zur Sicherstellung der Angemessenheit der Ressourcen,[57] dürfte somit der Elektrizitätsverordnung widersprechen. Deutschland hatte im Marktreformplan im Jahr 2022 neben vielen weiteren Maßnahmen eine schrittweise Ausweitung der grenzüberschreitenden Marktkopplung auf mindestens 70 Prozent der Übertragungskapazität zugesichert.[58] Die Notwendigkeit eines noch weiteren Ausbaus wird trotz der Fortschritte des Netzausbaus zu Dänemark durch die Leistungs- und Kapazitätsengpässe offengelegt. Zudem werden innerhalb des inländischen Übertragungsstromnetzes Defizite durch die Privilegierung des netztechnischen Südens hervorgehoben (s. zur dadurch verursachten Wettbewerbsverzerrung unter Ziffer 3.3.2 lit. b) lit. aa)).

Gleichwohl räumt die Elektrizitätsverordnung den Mitgliedsstaaten ein hohes Maß an Eigenverantwortung ein, die Angemessenheit der Ressourcen zu organisieren und gibt dafür nur einen Rahmen vor, ohne vorab den genauen Weg zu determinieren.[59] Der grundsätzliche Vorrang struktureller Verbesserungen gegenüber zusätzlichen Kapazitäten wird bei Kapazitätsmechanismen jedenfalls durch die temporär auf zehn Jahre begrenzte Zulässigkeit der Maßnahme nach Artikel 21 Absatz 8 Elektrizitätsverordnung abgesichert. Im Widerspruch dazu ist im KWSG-E vorgesehen, die Investitionskostenprämie für die Dauer von 15 Jahren zu zahlen[60] und die Anlagen auch 15 Jahre ab Inbetriebnahme zu betreiben.[61]

Nach Artikel 20 Absatz 3 Satz 2 Elektrizitätsverordnung haben Mitgliedsstaaten vor der Einführung von Kapazitätsreserven jedenfalls zunächst die Beseitigung regulatorischer Hemmnisse zu bedenken, um die Angemessenheit der Ressourcen sicherzustellen. Diese

[57] Vgl. § 2 Absatz 2 WassKraftAusG in Artikel 1 KWSG-E: „Dieses Gesetz ist auf Anlagen anzuwenden, die im Bundesgebiet errichtet oder modernisiert werden sollen“.

[58] Siehe Umsetzungsplan für Deutschland („Marktreformplan“) nach Art. 20 Verordnung (EU) 2019/943 über den Elektrizitätsbinnenmarkt des BMWK v. Januar 2022, Anhang IV, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/U/umsetzungsplan-fur-deutschland-marktreformplan-nach-art-20-verordnung-eu-2019-943-uber-den-elektrizitatsbinnenmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 9.9.2025) und Monitoringbericht 2023 zum Marktreformplan des BMWK v. Dezember 2023, abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/mrp-monitoring-report-deu-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (abgerufen am 9.9.2025).

[59] Die Elektrizitätsverordnung betont die Bedeutung des Elektrizitätsbinnenmarkts und sieht dies als wesentliche Säule für eine klimafreundliche, zuverlässige und wirtschaftliche Stromversorgung, vgl. Erwägungsgründe 1, 8 und 32. Die Elektrizitätsverordnung setzt allerdings vermehrt auf Evaluierung und Dialog, denn auf strikte Pflichten der Mitgliedsstaaten in einem Katalog priorisierter Maßnahmen: Erwägungsgrund 31 bestimmt z. B., dass die Mitgliedstaaten zwischen einer Rekonfiguration der Gebotszonen und Maßnahmen wie Netzverstärkung und Netzoptimierung wählen können sollen. Inwiefern die zögerliche Verfolgung der einen Maßnahme in die Pflicht umschlägt, dann die jeweils andere Maßnahme zu ergreifen, ist folglich nicht anhand einer starren Regelung zu messen, sondern von einer Abwägung abhängig, die in der Ermessensausübung zu treffen ist. Zur Ermessensausübung der Kommission dürfte ihre unter der Nummer SA.112968 zu veröffentlichende Entscheidung vom 29.7.2025 sein, in der sie eine mit 300 Mio. Euro ausgestattete strategische Reserve Schwedens zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit in Notfällen nach den EU-Beihilfevorschriften genehmig hat (nicht veröffentlicht, siehe Pressemitteilung v. 29.7.2025, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_1870 (abgerufen am 22.8.2025).

[60] § 19 Absatz 1 Nummer 3 WassKraftAusG in Artikel 1 KWSG-E.

[61] Vgl. § 21 Absatz 3 Nummer 3 WassKraftAusG in Artikel 1 KWSG-E.

Voraussetzung könnte für die 5 GW Gaskraftwerksleistung des KWSG-E von der Kommission, in Angesicht der Meldungen über eine baldige Einigung mit Deutschland über die Maßnahmen des KWSG-E im damaligen Verhandlungsprozess, als erfüllt angesehen worden sein,[62] für die weiteren 15 GW Gaskraftwerksleistung müssten die Voraussetzungen aber jeweils erneut vorliegen. Denn Beihilfen dürfen nur kurzfristiges Marktversagen ausgleichen und nicht strukturelle Probleme überdecken und dadurch die Besteigung grundlegender Hindernisse verzögern. Die Netzreserve, strategische Reserve und Investitionsbeihilfen (sowie der geplante Kapazitätsmarkt) kumulieren sich zu immer mehr Notlösungen, die das Schiff über Wasser halten – obwohl es eigentlich in die Werft müsste.

b) Negative Voraussetzungen

Selbst wenn die o. g. positiven Voraussetzungen als erfüllt angesehen werden sollten, ist entscheidend, ob die von der Kommission konkretisierten negativen Voraussetzungen erfüllt sind, sprich die geplante Förderung erforderlich, geeignet und angemessen ist und damit nicht zu einer unzulässigen Wettbewerbsverzerrung führt. Zudem gelten besondere Transparenzanforderungen.

Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit müssen gemäß Randnummer 362 KUEBLL zudem alle anwendbaren Gestaltungsgrundsätze nach Artikel 22 Elektrizitätsverordnung erfüllen, also insbesondere nach Absatz 1:

- befristet sein,
- Anreize für Kapazitätsanbieter bieten, damit diese in Zeiten voraussichtlich hoher Systembelastung zur Verfügung stehen,
- allen Ressourcen, die die erforderliche technische Leistung erbringen können, offenstehen, einschließlich Energiespeicherung und Laststeuerung und
- vorsehen, dass Kapazitätsanbietern, die bei hoher Systembelastung nicht zur Verfügung stehen, angemessene Sanktionen auferlegt werden.

aa) Erforderlichkeit

Für eine beihilfenrechtskonforme Gestaltung ist es erforderlich, dass (i) Maßnahmen notwendig sind, um einem Marktversagen zu begegnen, (ii) zeitlich begrenzt sind[63] sowie (iii) die geforderten Informationen beigebracht werden und diese sowohl sachlich richtig als auch nachvollziehbar bewertet werden.[64]

(i) Die Erforderlichkeit der Maßnahmen muss nach Abschnitt 4.8.4.1 KUEBLL substantiiert dargelegt werden, indem der Mitgliedsstaat aufzeigt, dass Schwierigkeiten in Bezug auf die Stromversorgungssicherheit bestehen, abseits der geplanten Beihilfen ergriffene Maßnahmen

[62] Siehe auch Marktreformplan des BMWK v. Januar 2022, s. o., und Monitoringbericht 2023 zum Marktreformplan des BMWK v. Dezember 2023, s. o.

[63] Siehe auch Randnummer 362 KUEBLL i. V. m. Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe a) Elektrizitätsverordnung.

[64] Siehe Anhang I; gegenwärtig kann dieser Punkt nicht geprüft werden, da hierfür relevant ist, was zur Begründung der Beihilfen tatsächlich vom BMWE dargelegt und beigebracht wird.

diese Schwierigkeiten nicht beheben können (Marktversagen) und die geplanten Beihilfemaßnahmen zur vorübergehenden Stabilisierung notwendig sind.

Vorangestellt sei hier, dass zusätzliche (Erd-)Gaskraftwerke voraussichtlich nicht, wie im Koalitionsvertrag geäußert („*Ein größeres Energieangebot dient der Stabilisierung und Reduzierung der Stromkosten. Dazu sollen künftig Reservekraftwerke nicht nur zur Vermeidung von Versorgungsengpässen, sondern auch zur Stabilisierung des Strompreises zum Einsatz kommen*."[65]), per se zur Stabilisierung des Strompreises im Sinne günstigerer Elektrizität beitragen werden. Denn Gaskraftwerke werden nach Untersuchungen des Fraunhofer Instituts auf absehbare Zeit, ob mit Erdgas oder Wasserstoff betrieben, zwar den Vorteil steuerbarer Leistung bieten, aber hierbei auch mit die höchsten Grenzkosten aller Stromerzeuger haben.[66]

Die Feststellung der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Stromversorgungssicherheit sollte nach Randnummer 332 KUEBLL „*gegebenenfalls mit der neuesten verfügbaren Analyse des Europäischen Netzes der Übertragungsnetzbetreiber (Strom) (ENTSO-E) im Einklang stehen*".

Ein kürzlich veröffentlichter Bericht von ENTSO-E hob Defizite insbesondere beim Übertragungsnetz hervor und stellte in einer Modellberechnung u. a. wirtschaftliche Nachteile des aktuellen Zuschnitts der Stromgebotszone dar.[67] Dass Schwierigkeiten bei der Stromversorgung, zumindest bei kalten Dunkelflauten unabhängig vom Übertragungsnetzausbau zu erwarten sind, wird im KWSG-E zwar schlüssig dargelegt. Warum der Mehrbedarf dort mit 12,5 GW und nun mit 20 GW beziffert wird, ist hingegen nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Der neue „*Versorgungssicherheit Strom Bericht*" der Bundesnetzagentur beziffert zwar einen Bedarf von 22,4 GW zusätzlicher steuerbarer Kapazitäten im Zielszenario bis zum Jahr 2035, gibt aber selbst zu, dass die „*nach dem Start der Untersuchung (Beginn des Jahres 2024) beobachtete Dynamik* [bei Speicherkapazitäten] *in der vorliegenden Modellierung nicht umfassend abgebildet werden*" konnte.[68] Ein wesentliches Element zur Bewältigung von Nachfrageflexibilitäten fehlt somit in der Bedarfsanalyse. Zudem werden steuerbare Lasten und Flexibilisierung nur begrenzt berücksichtigt.[69]

Für die Feststellung der Erforderlichkeit ist es zudem wichtig, dass der reformierte Markt langfristig eine angemessene Versorgungssicherheit gewährleistet, es kurzfristig jedoch stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass Fälle auftreten können, in denen der Markt kein wirtschaftlich zweckmäßiges Maß an Versorgungssicherheit bereitstellen kann.[70]

---

[65] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Rn. 1077 ff., s. o.

[66] Vgl. Fraunhofer ISE, Studie Stromgestehungskosten erneuerbare Energien v. Juli 2024, S. 18, abrufbar unter: https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/DE2024_ISE_Studie_Stromgestehungskosten_Erneuerbare_Energien.pdf (abgerufen am 16.9.2025).

[67] ENTSO-E Main Report, Bidding Zone Review of the 2025 Target Year, April 2025, abrufbar unter: https://www.entsoe.eu/network_codes/bzr/ (abgerufen am 27.8.2025).

[68] Versorgungssicherheit Strom Bericht der Bundesnetzagentur v. September 2025, S. 9 f., abrufbar unter: https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/versorgungssicherheit-strom-bericht-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (abgerufen am 5.9.2025).

[69] Versorgungssicherheit Strom Bericht, s. o., S. 7.

[70] Kommission, Beschl. v. 7.2.2018 über die Beihilferegelung SA.45852-2017/C, s. o., Rn. 35.

Hier könnte ggf. auch das Festhalten Deutschlands an einer einheitlichen Stromgebotszone und damit verbundene Dysfunktionalitäten einzubeziehen sein. Denn die einheitliche Stromgebotszone erfordert erstens höhere Netzreserven für den Redispatch[71] und einen noch mehr verstärkten Netzausbau. Zweitens kann der stromgebotszonenweite Dispatch regionale Anreize für Stromerzeugungskapazitäten sowie für die grenzüberschreitende Beschaffung von außerhalb der Stromgebotszone reduzieren:[72]

Der Bericht von ENTSO-E sieht eine in der einheitlichen Stromgebotszone Deutschlands – im Zusammenschluss mit Luxemburg – begründete Dysfunktionalität. In Ziffer 6.7 wird dargestellt, dass auf Grundlage der Berechnungsmethoden des Berichts eine Aufteilung der Stromgebotszone Deutschlands und Luxemburgs in fünf neue Gebotszonen einen geschätzten positiven monetären Nutzen von 339 Millionen Euro für das der Berechnung zugrundeliegende Zieljahr bedeuten könnte.[73] Dennoch wird an gleicher Stelle offengelegt, dass dieser Wert nur etwa ein Prozent der simulierten Systemkosten beträgt und nicht isoliert betrachtet eine Aufspaltung der Gebotszone rechtfertigen kann. Für eine solche Erwägung sei weitergehend zu berücksichtigen, dass der Bericht auf älteren Daten und einer spezifischen Methodik beruht, mit der das Ergebnis für das Zieljahr 2025 berechnet wurde – eine Umsetzung aber erst im Jahr 2030 realistisch wäre, sodass die Fortführung der Methodik zu überprüfen wäre. Es sollte zudem bewertet und sichergestellt werden, dass die negativen Auswirkungen auf die Marktliquidität und die Transaktionskosten, die sich auf Märkte und Teilnehmer in ganz Europa auswirken könnten, den in der Studie berechneten potenziellen Wohlfahrtsgewinn nicht übersteigen.[74]

Dieser Bericht hat somit zwar eine gewisse Relevanz in der Überprüfung der Gebotszonen nach Artikel 14 Elektrizitätsverordnung und hinsichtlich der andauernden Diskussion auf politscher Ebene[75], stellt aber keine zwingende Handlungsempfehlung für genau ein Szenario dar. Entnehmen lässt sich dem Bericht allerdings für die Bewertung der Erforderlichkeit von Beihilfen, dass zumindest bezweifelt werden kann, ob der reformierte Markt langfristig eine angemessene

[71] Siehe hierzu auch die Netzreserveverordnung v. 27.6.2013 (BGBl. I S. 1947), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 405) geändert worden ist. Zweck der Bildung einer Netzreserve ist die Vorhaltung von Erzeugungskapazitäten zur Gewährleistung der Sicherheit und Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems, insbesondere für die Bewirtschaftung von Netzengpässen und für die Spannungshaltung, § 2 Absatz 1 NetzResV.

[72] Im Bericht des BMWK v. 5.8.2024 zum Strommarktdesign der Zukunft - Optionen für ein sicheres, bezahlbares und nachhaltiges Stromsystem (Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(25)667) wird auf Seite 79 das anschauliche Bild einer deutschlandweiten „Kupferplatte“ herangezogen, mit der Strom innerhalb einer Gebotszone beliebig gehandelt werden kann – ohne auf die Transportmöglichkeiten des Netzes achten zu müssen. Während jedoch deutschlandweit die Illusion der „Kupferplatte“ durch Netzausbau und Redispatch erhalten werden soll, wird für die europäische Ebene lediglich festgestellt: „Dem Gedanken eines europäischen Binnenmarktes mit möglichst wenig Handelsbeschränkung würde die europaweite Kupferplatte entsprechen, das ist jedoch physisch nicht darstellbar. Deshalb werden, und weil auch historisch so gewachsen, die Netzengpässe zwischen den Gebotszonen bewirtschaftet, das heißt, es müssen grenzüberschreitende Handelskapazitäten vergeben werden.“

[73] ENTSO-E Main Report, s. o., S. 113.

[74] ENTSO-E Main Report, s. o., S. 114.

[75] Neuerer/Stratmann, Wird Strom im Süden teurer? Nord-Länder wollen Neuregelung, Handelsblatt v. 13.8.2025, abrufbar unter: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energie-wird-strom-im-sueden-teurer-nord-laender-wollen-neuregelung/100143079.html (abgerufen am 27.8.2025).

Versorgungssicherheit gewährleistet und die Beihilfen daher nur vorübergehende Impulse setzen müssen.

Zugleich stellt sich die Frage, inwiefern nicht schon die bestehende strategische Reserve[76] – unterstützt durch steuerbare Lasten und Flexibilisierung – die Residuallast bei kalten Dunkelflauten abfangen könnte.

Um die Notwendigkeit der Beihilfe für die konkret geförderte Maßnahme zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit abzusichern, sind nach Randnummer 362 KUEBLL i. V. m. Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe e) und i) Elektrizitätsverordnung[77] zudem Anreize erforderlich, damit die Kapazitätsanbieter in Zeiten voraussichtlich hoher Systembelastung zur Verfügung stehen sowie Sanktionen vorzusehen, wenn die Kapazitäten bei hoher Systembelastung dennoch nicht zur Verfügung stehen. Während Anreize im Merit-Order-Prinzip durch die höheren Grenzkosten gegeben sind, müsste die Förderung für die 20 GW steuerbare Leistung Pönalen enthalten, wenn die mit Investitionsförderung bedachten Anlagen bei Bedarf nicht ihre Leistung zur Versorgungssicherheit beitragen können. Ein solcher Mechanismus fehlte bereits im KWSG-E und wird jedenfalls öffentlich auch für die neue Strategie nicht erwähnt.

(ii) In einer früheren Entscheidung „*zweifelte die Kommission an der Erforderlichkeit der Kapazitätsreserve, da kein Enddatum vorgesehen ist und die Regelung offenbar als fester Bestandteil des Strommarkts und nicht als vorübergehende Maßnahme zur Unterstützung der Marktreformen gedacht ist*.“[78] Die Investitionsförderung des KWSG-E für Gaskraftwerke ist zwar zeitlich begrenzt, eine zusätzliche und dauerhafte Installation von weiteren 15 GW Gaskraftwerksleistung ohne Abschaltpflicht wird den Strommarkt allerdings nachhaltig beeinflussen.

bb) Geeignetheit

Die zusätzlich geschaffene steuerbare Leistung mittels Investitionsbeihilfen für Gaskraftwerke muss die am besten geeignete Interventionsform darstellen, um eine sichere Versorgung zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten sollen dabei nach Abschnitt 4.8.4.2 KUEBLL vorrangig andere Ansätze zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit prüfen, insbesondere Möglichkeiten zur effizienteren Gestaltung des Strommarkts, durch die Fälle von Marktversagen, die die Stromversorgungssicherheit untergraben, abgemildert werden können. Beispiele dafür sind: Verbesserung der Funktionsweise der Abrechnung strombezogener Bilanzkreisabweichungen, bessere Integration variabler Stromerzeugung, Schaffung von Anreizen und Integration von Laststeuerung und Speicherung, Ermöglichung effizienter Preissignale, Beseitigung von Hindernissen für den grenzüberschreitenden Handel sowie Verbesserung der Infrastruktur einschließlich Verbindungsleitungen. Beihilfen im Rahmen von Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit können als geeignet angesehen werden, wenn trotz geplanter oder

[76] Die mangels Handelbarkeit auf dem regulären Strommarkt diesen nicht verzerren kann.

[77] Nach Randnummer 362 KUEBLL sind diese Gestaltungsgrundsätze anwendbar.

[78] Vgl. Kommission, Beschl. v. 7.2.2018 über die Beihilferegelung SA.45852-2017/C, s. o., Rn. 36.

bereits umgesetzter geeigneter und angemessener Verbesserungen der Marktgestaltung und Investitionen in Netzvermögenswerte weiterhin Bedenken hinsichtlich der Versorgungssicherheit bestehen.

Erneut ist somit für eine beihilfenrechtskonforme Gestaltung auf der Sachebene darzulegen, dass die von der Kommission als vorrangig bestimmten Maßnahmen ergriffen wurden und nicht ausreichen für das angestrebte Ziel der Versorgungssicherheit. Zudem müsste begründet werden, warum neben der strategischen Reserve im Kapazitätsmechanismus zusätzlich – und besser geeignet – nun zusätzliche Kapazitäten durch Investitionsbeihilfen geschaffen werden sollen.

Ebenfalls müsste sich der Beihilfengeber mit anderen in Frage kommenden Lösungsansätzen auseinandersetzten und darlegen, warum diese weniger geeignet sind (z. B. die bestehende oder weiter ausbaubare strategische Reserve). Als eine Alternative diskutiert wird insbesondere eine Absicherungspflicht, die bestehende Marktprozesse ergänzt, indem die Stromnachfrage frühzeitig im Handel abgesichert wird.[79]

cc) Beihilfenfähigkeit als spezifische Geeignetheit

Für Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit wird zusätzlich zu den allgemeinen Voraussetzungen der Erforderlichkeit unter dem Begriff Beihilfenfähigkeit gesondert eine **technologieoffene** Förderung nach Abschnitt 4.8.4.3 KUEBLL gefordert.[80] In der Aufzählung der Kommission in Randnummer 343 KUEBLL werden als potenziell zu beachtende Bereiche die Erzeugung, Speicherung und Laststeuerung sowie die Zusammenführung kleiner Einheiten dieser Kapazitätsformen zu größeren Blöcken aufgeführt.[81] Beschränkungen auf einzelne Bereiche sollen lediglich dann zulässig sein, wenn dies sicherstellt, dass die Maßnahmen nicht dem Umweltschutz zuwiderlaufen. Dabei wird auf die für Stromerzeugung aus Gas relevante Randnummer 369 KUEBLL verwiesen: Demnach können Maßnahmen, die Anreize für neue Investitionen in die Energieerzeugung aus Erdgas schaffen, zwar für die Stromversorgungssicherheit förderlich sein. Nach Auffassung der Kommission bewirken diese jedoch längerfristig stärkere negative externe Umwelteffekte als alternative Investitionen in emissionsfreie Technologien.

Damit die Kommission im Rahmen einer Abwägungsprüfung ermitteln kann, ob die negativen Auswirkungen solcher Maßnahmen durch positive Auswirkungen ausgeglichen werden können, müssen die Mitgliedstaaten erläutern, wie sie sicherstellen werden, dass die jeweilige Investition

[79] Vgl. Die Ausgestaltung der Absicherungspflicht, Endbericht der Connect Energy Economics GmbH v. 8.4.2025, abrufbar unter: https://www.connect-ee.com/wp-content/uploads/2025/04/Connect_Ausgestaltung_der_Absicherungspflicht_2025.pdf (abgerufen am 6.9.2025).

[80] Siehe auch Randnummer 362 KUEBLL i. V. m. Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe h) Elektrizitätsverordnung.

[81] Kriterium 5 des Zielmodells in Anhang I des Beihilfenrahmens fordert im Sinne der Technologieoffenheit, dass als Teilnahmevoraussetzung die geforderte Mindestkapazität höchstens 1 MW oder die geforderte Mindestlieferdauer höchstens 1 Stunde betragen darf und die Aggregierung zulässig sein muss. Dieses Kriterium kommt hier zwar nicht unmittelbar zur Anwendung, da aber im Beihilferahmen zur Bestimmung der Beihilfefähigkeit die Vereinbarkeit mit Artikel 22 Absatz 1, Artikel 22 Absatz 4 und Artikel 26 der Elektrizitätsverordnung konkretisiert wird und die dortigen Gestaltungsgrundsätze für Kapazitätsmechanismen auch nach Randnummer 363 KUEBLL zu berücksichtigen sind, muss sich eine Ausschreibung damit auseinandersetzten, warum über diese Maximalwerte hinaus Mindestanforderungen gestellt und dadurch Technologien oder Anlagen von der Teilnahme ausgeschlossen werden.

zur Erreichung des Klimaziels der Union für 2030 und des Unionsziels der Klimaneutralität bis 2050 beiträgt. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten erläutern, wie eine Festlegung auf gasbasierte Energieerzeugung vermieden werden soll. Beispiele für solche Vorkehrungen wären verbindliche (bei Nichtbeachtung zur Rückforderung führende) Verpflichtungen des Beihilfeempfängers, Dekarbonisierungstechnologien wie CCS/CCU umzusetzen, Erdgas durch erneuerbares oder kohlenstoffdioxidarmes Gas zu ersetzen oder die Anlage innerhalb eines Zeitrahmens, der mit den Klimazielen der Union im Einklang steht, stillzulegen.

Das BMWE wird daher darlegen müssen, warum eine Festlegung auf reine Gaskraftwerke notwendig ist und wie die negativen Effekte abgemildert werden sollen. Da die Maßnahmen nach dem „alten" KWSG-E zwingend jedenfalls auf Wasserstoff umrüstbare Kraftwerke bzw. Wasserstoffkraftwerke, Langzeitstromspeicher und Gaskraftwerke als neue Stromerzeugungskapazitäten zur Versorgungssicherheit umfassten, bedarf es einer umfassenden Begründung, warum die ersten drei Maßnahmen nicht mehr als geeignet erachtet und stattdessen ausschließlich Gaskraftwerke mit fossilem Brennstoff in Betracht gezogen werden.[82] Ohne eine objektiv nachvollziehbare sachlich Begründung und effektive flankierende Maßnahmen zur Reduzierung des Kohlenstoffdioxidausstoßes dürfte die Kommission zu einer Unvereinbarkeit der geplanten Förderung – mindestens für eine über die bisher geplante 5 GW hinausgehenden Gaskraftwerksleistung aus fossilen Brennstoffen – mit den Beihilferegelungen kommen.

Die Begründung, dass nicht genügend Wasserstoff für die avisierten 20 GW Gaskraftwerksleistungvorhanden sei und daher ohne den Bau von Erdgaskraftwerken die Kohlekraftwerke länger laufen müssten, erscheint hierfür nicht ausreichend: Erstens lässt die exklusive Fokussierung auf Gaskraftwerksleistung Batteriespeicher und steuerbare Lasten außer Acht und, zweitens, könnten die Erdgaskraftwerke dennoch mindestens als H2-Ready-Kraftwerke geplant werden, um auf Wasserstoff umstellen zu können, sobald dieser in ausreichender Menge zur Verfügung steht.

Soweit technisch machbar, müssen die Maßnahmen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit gemäß Randnummer 346 KUEBLL zudem für die direkte grenzüberschreitende Beteiligung von in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Kapazitätsanbietern offen sein.

dd) Angemessenheit

Die Beihilfe muss nach Abschnitt 4.8.4.5 KUEBLL und den anwendbaren Randnummern aus Abschnitt 3.2.1.3 KUEBLL auf das zur Verwirklichung des angestrebten Ziels erforderliche Minimum begrenzt sein.[83] Beihilfen werden als angemessen erachtet, wenn der Beihilfebetrag pro

[82] In Randnummer 327 KUEBLL wird sogar hervorgehoben, Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit auf die Förderung von Umweltschutzzielen auszurichten, etwa durch den Ausschluss umweltschädlicherer Kapazitäten oder durch Maßnahmen, durch die umweltfreundlichere Kapazitäten im Auswahlprozess begünstigt werden.

[83] Siehe auch Randnummer 362 KUEBLL i. V. m. Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe a) bis c) Elektrizitätsverordnung.

Beihilfeempfänger auf das Minimum beschränkt ist, das für die Durchführung des geförderten Vorhabens bzw. der geförderten Tätigkeit erforderlich ist.[84]

Das ist gemäß Randnummer 355 KUEBLL regelmäßig durch die **Ausschreibung** der Beihilfenbeträge sicherzustellen.[85] Nach Randnummer 49 Buchstabe a) KUEBLL muss diese Ausschreibung ein wettbewerbliches Verfahren sein, d. h. offen, klar, transparent und diskriminierungsfrei und auf objektiven Kriterien beruhend, die vorab im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und unter Minimierung des Risikos strategischer Angebote festgelegt wurden.

Problematisch erscheinen vor diesem Hintergrund jegliche Zusagen, Kapazitäten an konkreten Orten aufzubauen. Die Fokussierung auf Regionen, in denen bis zur Fertigstellung des Übertragungsnetzausbaus Kapazitäten benötigt werden, lässt zumindest ein wettbewerbliches Verfahren der regionalen Anbieter zu. Die konkrete Zusage für einen Standort (wie durch die Wirtschaftsministerin in Spremberg am 4. August 2025 geäußert[86]) dürfte ein solches Verfahren aber von vornherein ausschließen. Ein Nachweis der Angemessenheit durch eine Ausschreibung scheint dann nicht denkbar. Soweit an einer breiteren Regionalsteuerung festgehalten werden soll, müsste zumindest gegenüber der Regelung im KWSG-E überlegt werden, eine strukturiertere Gebietslosaufteilung nach dem prognostizierten Strombedarf vorzunehmen, sodass in Bedarfsgebieten ein wettbewerbliches Verfahren die Zuschläge steuert.

Die Fokussierung auf Regionen lässt aber auch grundsätzliche Zweifel aufkommen, da Übertragungsnetzkapazitäten in einer kalten Dunkelflaute ausreichend zur Verfügung stehen sollten: Wenn vom windreichen Norden in den energieverbrauchenden Süden kein Strom aus erneuerbarer Energie übertragen wird, sind somit die Übertragungsnetzkapazitäten frei, die für die Weiterleitung von Strom aus steuerbarer Leistung, die statt der erneuerbaren Stromerzeuger einspringt, zur Verfügung stünden.

ee) Transparenz durch öffentliche Konsultation

Vor der Anmeldung von Beihilfen muss – außer in hinreichend begründeten Ausnahmefällen – eine öffentliche Konsultation zur Angemessenheit und zu den Auswirkungen der nach Abschnitt 4.8.4.4 KUEBLL anzumeldenden Maßnahmen auf den Wettbewerb durchgeführt werden. Dies gilt nach Randnummer 349 insbesondere für Investitionen in die Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen. Ggf. können aus der bisherigen Konsultation des BMWK aus dem Jahr 2024 hinsichtlich einer Investitionsbeihilfe, die den bisherigen Regelungen des KWSG-E für neue Gaskraftwerke mit bis zu 5 GW Leistung folgt, Verhandlungsergebnisse teilweise übernommen werden. Jegliche Änderung der nun geplanten Förderung (ob in Bezug auf das Volumen, die exklusive Ausrichtung auf Gaskraftwerke (ohne Umbaubarkeitsanforderung) oder regionale Förderungen) bedarf aber einer umfassenden erneuten Konsultation, da sie die Angemessenheit betrifft und die Auswirkungen wesentlich verändert.

---

[84] Vgl. Randnummer 47 KUEBLL.

[85] Siehe auch Randnummer 362 KUEBLL i. V. m. Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d), f) und g) Elektrizitätsverordnung.

[86] *Kuite*, Gaskraftwerk ohne Wasserstoff? Lausitz warnt Reiche – „Wollen nicht hingehalten werden“, Berliner Zeitung v. 5.8.2025, abrufbar unter: https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft-verantwortung/trotz-reiches-gaskraftwerk-zusage-lausitz-bangt-um-wasserstoff-anschluss-li.2346946 (abgerufen am 3.9.2025).

c) Vermeidung übermäßiger negativer Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel sowie Abwägungsprüfung

Nach den Randnummern 359 und 360 KUEBLL muss die Beihilfe so gestaltet sein, dass das effiziente Funktionieren des Marktes gewährleistet bleibt und Anreize für einen effizienten Betrieb und wirksame Preissignale erhalten bleiben. Zudem dürfen keine Anreize für eine Energieerzeugung geschaffen werden, durch die weniger umweltschädliche Energieformen verdrängt werden.

Um die Verdrängung weniger umweltschädlicher Energieformen auszuschließen, müsste die Ausschreibung **technologieoffen allen Energieerzeugern offenstehen**, die zuverlässige steuerbare Leistung mit den erforderlichen Leistungsgarantien anbieten können. Im KWSG-E wurden auch noch verschiedene steuerbare Leistungen berücksichtigt. Für Kapazitätsmechanismen fordert Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe h) Elektrizitätsverordnung, dass diese allen Ressourcen, die die erforderliche technische Leistung erbringen können, offenstehen stehen müssen, einschließlich Energiespeicherung und Laststeuerung. Diese Vorgabe ist nach Randnummer 362 KUEBLL auch bei Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit zu berücksichtigen, soweit sie einen anwendbaren Gestaltungsgrundsatz darstellt. Es erschließt sich kein Grund, weshalb die Beschaffung von 20 GW steuerbarer Leistung nicht auch mittels anderer Erzeugungstechnologien oder eben auch Energiespeicherung und Laststeuerung im Ausschreibungsverfahren erfolgen könnte.

In Randnummern 366 KUEBLL werden noch weitere kumulative Anforderungen für Kapazitätsmechanismen aufgezählt[87] und insbesondere die zuvor aufgeworfenen Bedenken drohender Marktverzerrungen und zonenübergreifenden Handelserschwerung dürften hier erneut relevant sein.

Eine absolute Grenze bedeutet letztendlich der Emissionsgrenzwert nach Artikel 22 Absatz 4 Buchstabe a) Elektrizitätsverordnung:[88] Demnach dürfen an Erzeuger im Rahmen eines Kapazitätsmechanismus weder Zahlungen getätigt werden noch dürfen ihnen gegenüber Verpflichtungen für künftige Zahlungen eingegangen werden, wenn die von ihnen zur Verfügung gestellte Erzeugungskapazität[89] Emissionen von mehr als 550 Gramm Kohlenstoffdioxid je kWh aus fossilen Brennstoffen ausstößt. Somit müssen alle geförderten Stromerzeuger diesen Grenzwert einhalten und – wie im KWSG-E nach § 39 Absatz 7 für ab dem 1. Januar 2042 vorgehen – zukünftig noch strengere Emissionsgrenzwerte erfüllen, um die Dekarbonisierung nicht zu verzögern.

3.3.3 Sonstige genehmigungsfähige Beihilfe

Die Investitionsförderung für den Ausbau der steuerbaren Leistung könnte womöglich noch auf weitere beihilfenrechtlich relevante Erwägungen gestützt werden. Soweit die steuerbaren Stromerzeugungskapazitäten allerdings vorrangig oder ausschließlich durch die Verbrennung von

[87] Siehe Anhang II.

[88] Nach Randnummer 362 KUEBLL ist dieser Gestaltungsgrundsatz anwendbar.

[89] Dies gilt, wenn die kommerzielle Erzeugung nach dem 4. Juli 2019 aufgenommen wurde.

Erdgas als fossilem Brennstoff aufgebaut werden sollen, scheiden die Instrumente der beihilfenrechtskonformen Förderung zur Verringerung und zum Abbau von Treibhausgasemissionen, u. a. durch die Förderung von erneuerbaren Energien und von Energieeffizienz gemäß Abschnitt 4.1. der KUEBLL (anders als für Wasserstoffkraftwerke und H2-Ready-Kraftwerke sowie Speicherkapazität im Vorgängerentwurf) oder für die Förderregelungen für nichtfossile Flexibilität gemäß Abschnitt 4.3 des Beihilferahmens, aus.

- Nach Randnummer 78 KUEBLL enthält Abschnitt 4.1 die Vorschriften für die Vereinbarkeit von Maßnahmen zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen, einschließlich Beihilfen für die Erzeugung erneuerbarer Energie oder synthetischer Kraftstoffe, die unter Einsatz erneuerbarer Energie erzeugt werden.

  In Randnummer 19 Absatz 35 definieren die KUEBLL Energie aus erneuerbaren Quellen als solche im Sinne des Artikels 2 Nummer 1 der Richtlinie (EU) 2018/2001. Das ist Energie, die in Anlagen erzeugt wird, in denen ausschließlich erneuerbare Energiequellen eingesetzt werden, sowie bezogen auf den Heizwert der Anteil der Energie, der aus erneuerbaren Energiequellen in Hybridanlagen, die auch konventionelle Energiequellen einsetzen, erzeugt wird; dies schließt erneuerbaren Strom ein, der zum Auffüllen von nach dem Zähler angeschlossenen (mit der Anlage zur Erzeugung erneuerbarer Energien oder zusätzlich dazu installierten) Speichersystemen genutzt wird, aber nicht den Strom, der als Ergebnis der Speicherung in Speichersystemen gewonnen wird. In Artikels 2 Nummer 1 der Richtlinie (EU) 2018/2001 ist nur Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heißt Wind, Sonne (Solarthermie und Photovoltaik), geothermische Energie, Umgebungsenergie, Gezeiten-, Wellen- und sonstige Meeresenergie, Wasserkraft, und Energie aus Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas aufgezählt. Die Stromerzeugung aus Erdgas ist somit nicht erfasst. Damit scheidet der Rückgriff auf Abschnitt 4.1 der KUEBLL zur beihilfenrechtlichen Rechtfertigung zum Aufbau von 20 GW zusätzlicher Gaskraftwerksleistung von vornherein aus.

- Abschnitt 4.3 des Beihilfenrahmen umfasst nach Randnummer 93 nur die Förderung nichtfossiler Stromflexibilität, sodass auch hier Erdgas als Primärenergiequelle ausgeschlossen ist. Eine behilfenrechtliche Rechtfertigung des aktuellen Konzepts auf dieser Basis kommt somit nicht in Betracht.

Wenn nach den ermessenlenkenden Mitteilungen der Kommission die Genehmigung der Beihilfen zu verneinen ist, wird die Kommission wegen der selbstbindenden Wirkung keinen Positivbescheid erlassen.

Anhang I

Die Kommission listet in Randnummer 339 KUEBLL auf, dass sie bei ihrer Prüfung der Erforderlichkeit von Beihilfen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit die folgenden Kriterien berücksichtigen, die von den Mitgliedstaaten übermittelt werden müssen:

a) Eine Bewertung der Auswirkungen der Stromerzeugung aus variablen Energiequellen, auch aus benachbarten Systemen;

b) eine Bewertung der Auswirkungen einer Teilnahme von Nachfragesteuerung und Speicherung am Markt, einschließlich einer Beschreibung von Maßnahmen zur Förderung der Nachfragesteuerung;

c) eine Bewertung des tatsächlichen oder potenziellen Bestands an Verbindungsleitungen und wesentlicher interner Übertragungsnetzinfrastruktur einschließlich einer Beschreibung der laufenden und geplanten Vorhaben;

d) eine Bewertung weiterer Aspekte, die zu Problemen im Zusammenhang mit der Stromversorgungssicherheit führen oder diese noch verstärken könnten, z. B. eine Plafonierung der Stromgroßhandelspreise oder andere regulatorische Mängel oder Fälle von Marktversagen. Falls nach der Verordnung (EU) 2019/943 erforderlich, muss vor der Beihilfegewährung eine Stellungnahme der Kommission zu dem in Artikel 20 Absatz 3 dieser Verordnung genannten Umsetzungsplan eingeholt werden. Der Umsetzungsplan und die Stellungnahme werden im Rahmen der Bewertung der Erforderlichkeit berücksichtigt; alle relevanten Inhalte eines Aktionsplans gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2019/943.

Anhang II

Für Maßnahmen zur Gewährleistung der Stromversorgungssicherheit gelten nach Randnummern 366 KUEBLL die folgenden weiteren Vorgaben:

a) Sie sollten weder unnötige Marktverzerrungen herbeiführen noch den zonenübergreifenden Handel beschränken.
b) Sie sollten nicht dazu führen, dass die Anreize, in Verbindungskapazität zu investieren, abnehmen, beispielsweise durch Verringerung der Engpasserlöse für bestehende oder neue Verbindungsleitungen.
c) Sie sollten nicht die Marktkopplung (einschließlich der Intraday-Märkte und der Regelreservemärkte) erschweren.
d) Sie sollten keine vor der Maßnahme gefassten kapazitätsbezogenen Investitionsentscheidungen untergraben.