

## Das Grünbuch Strommarktdesign: Subventionen für konventionelle Kraftwerke ante portas?

Erik Gawel und Klaas Korte<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Die aktuelle Diskussion um ein künftiges Strommarktdesign bei hohen Anteilen erneuerbarer Energien hat sich sehr schnell auf die Frage verengt, wie Kapazitätzahlungen für konventionelle Kraftwerke aussehen könnten, um Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Mit dem kürzlich vorgelegten Grünbuch „Strommarktdesign“ nimmt das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) nun die dringend erforderliche Weitung der Diskussion über bloße Kapazitätzahlungen hinaus vor. Dabei wird ein grundsätzliches Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der bestehenden Marktstrukturen deutlich und zu Recht deren Ertüchtigung angemahnt. Ungeachtet der gewichtigen und im Grünbuch angeführten Bedenken findet gleichwohl eine Vorfestlegung auf die Einführung von Kapazitätzahlungen in Form einer Kapazitätsreserve statt. Trotz des offensichtlichen und richtigen Bemühens, die Versorgungssicherheitsdebatte wieder auf eine sachliche und systemische Grundlage zu stellen, verbleibt so der Eindruck einer vorschnellen Festlegung. Ein gegebenenfalls sogar noch zusätzlich erwogener Kapazitätsmarkt ist bei ertüchtigten Strommärkten aber überflüssig und problematisch.

Wie bei fortschreitender Energiewende die Strommärkte der Zukunft aussehen sollten, um Energie wirtschaftlich und zugleich versorgungssicher bereitzustellen, ist gegenwärtig Gegenstand intensiver Diskussionen. Dabei geht es einerseits um die Frage, wie überwiegend dargebotsabhängige erneuerbare Energien (EE) in das Marktgeschehen zu integrieren sind bzw. ob umgekehrt auch das Marktdesign auf die besonderen Vermarktungsbedingungen von Wind- und Sonnenenergie neu auszurichten ist. Von besonderer Bedeutung ist andererseits die Frage, ob das bisherige Strommarktdesign künftig ausreichende Anreize setzen kann, in konventionelle Kraftwerke so zu investieren, dass der verbleibende Residualbedarf jenseits des wachsenden EE-Angebotes *flexibel* und *sicher* abgedeckt werden kann. Der in jüngerer Zeit zu beobachtende Rückgang der Großhandelsstrompreise, die damit einhergehenden Profitabilitätsprobleme besonders flexibler und klimafreundlicher Gaskraftwerke sowie zahlreiche Stilllegungsankündigungen von Betreibern konventioneller Kraftwerke haben hier Zweifel geweckt.

Vor diesem Hintergrund wurde nicht zuletzt aus den Kreisen der Kraftwerksbetreiber der Ruf nach zusätzlichen Zahlungen für die Vorhaltung von regelbaren, konventionellen Kraftwerkskapazitäten laut. Andernfalls drohten bereits mittelfristig Versorgungsengpässe, im Extremfall gar Blackouts. Zahlreiche Studien wurden dazu von interessierter Seite in den letzten Jahren

in Auftrag gegeben, sodass zwischenzeitlich der Eindruck entstehen konnte, es ginge nur noch um das „Wie“, nicht aber mehr um das „Ob“ von Kapazitätzahlungen. Mit diesen Forderungen konfrontiert, hat sich die Bundesregierung schon im Koalitionsvertrag darauf festgelegt, mittelfristig einen Kapazitätsmechanismus für konventionelle Kraftwerke zu entwickeln. Nachdem im August 2014 bereits die Reform des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) in Kraft getreten ist, steht nunmehr die Entscheidung über ergänzende Kapazitätsmechanismen an. Auch unter dem Eindruck zwischenzeitlich vermehrt kritischer Stimmen aus Wissenschaft, Verbraucherverbänden, aber auch aus der Energiewirtschaft selbst wurde ein Prozess zur Entscheidungsvorbereitung festgelegt. Das nun vom BMWi vorgelegte „Grünbuch“<sup>2</sup> und der vorgesehene zweifache Konsultationsprozess mit einem noch vorzulegenden „Weißbuch“ öffnen die Debatte und stellen sie zugleich auf eine neue Grundlage.

Nachdem das EEG 2014 vorsichtige Akzente zur weiteren Marktintegration der Erneuerbaren setzt, soll nunmehr mit dem Grünbuch eine Anpassung des Marktes an die Erfordernisse der Erneuerbaren folgen. Marktintegration wird so zu Recht als zweiseitiger Prozess verstanden, in dem sich auch der Markt selbst an die neuen Erfordernisse anpassen muss. Ein solches erweitertes Verständnis ist angesichts der begrenzten Fähigkeit dargebotsabhängiger EE, auf (schwankende) Nachfrageanforderungen reagieren zu können, durchaus angezeigt. Das Grünbuch erhebt Flexibilität zum neuen Schlagwort der Energiepolitik. Damit ist gemeint, dass die Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems nicht etwa nur durch möglichst geringe Gestehungskosten erreicht wird, sondern durch ein insgesamt flexibles Bereitstellungssystem, das durch kurzfristig bewegliche Residuallastkapazitäten, angemessene Anreize zur knappheitsorientierten EE-Einspeisung sowie eine auf Preissignale reagierende Nachfrage den Ausgleich von Angebot und Nachfrage insgesamt zu geringstmöglichen Kosten bewältigt. Freilich schreibt sich die Schlüsselrolle von Flexibilität im System leichter nieder, als sie sich in der Praxis umsetzen lässt. Dies hat nicht zuletzt die EEG-Novelle 2014 eindrucksvoll gezeigt: Dort wurde durchaus nachvollziehbar die Biomasse als besonders teure Stromerzeugungsform ohne weitere Kostensenkungsperspektive durch drastische Förderkürzungen „ausgelesen“. Allerdings trifft man damit – neben der Nischentechnologie Wasserkraft – gerade die einzige erneuerbare Erzeugungsform von Bedeutung, die nennenswerte Flexibilität bereitstellen kann.

Trotz der praktischen Umsetzungsprobleme bleibt die generelle Perspektive des Grünbuchs richtig: Flexibilität ist notwendige Voraussetzung für ein wirtschaftliches und sicheres Stromversorgungssystem, das vorrangig auf fluktuierenden EE basiert, und muss auf allen Stufen der Versorgungskette (Erzeugung, Transport, Verbrauch) eingefordert werden. Eine zweite klare Stoßrichtung des Grünbuchs ist in seiner Effizienzausrichtung zu erkennen. Dies äußert sich insbesondere in der Suche nach Synergien in Form von Nutzbarmachung bestehender Erzeugungsinfrastrukturen für Systemdienstleistungen oder der Europäisierung der Versorgungssicherheitsbetrachtung im Rahmen des EU-Binnenmarktes, aber etwa auch im Ansinnen der Vermeidung eines ökonomisch fragwürdigen Netzausbaus.

### Nur alter Wein in neuen Schläuchen?

Wie schon beim angeblichen „EEG 2.0“, das doch eher ein „EEG 1.23“ darstellt, setzt man im Grünbuch vor allem auf Vorhandenes und weniger auf Revolutionäres. Als für die deutsche Energiepolitik neu können wohl lediglich zwei Vorschläge bezeichnet werden: die Festlegung auf die Einführung einer Kapazitätsreserve und die angestrebte Abschwächung der Netzausbaupflichtung zur Aufnahme des EE-Stroms. Ansonsten sollen Anpassungen und Stärkungen der bestehenden Märkte und Instrumente den Strommarkt für hohe Anteile volatil einspeisender EE fit machen. Allerdings gibt es bislang auch keinen Beleg dafür, dass der gegenwärtige Strommarkt in einer ertüchtigten Ausgestaltung nicht in der Lage wäre, auch zukünftig Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Dies attestieren dem BMWi auch zwei eigens dazu bestellte Gutachten. Die reflexartige Antwort der Politik auf das Drängen bestimmter Teile der Energiewirtschaft ist daher wohl eher politisch zu verstehen als energiewirtschaftlich. Denn nach der aggressiven Strompreisdebatte gegen das EEG 2012 droht nunmehr noch größerer Imageschaden für das Projekt Energiewende, wenn ohne neue Subventionen für konventionelle Kraftwerke angeblich Blackouts bevorstünden.

Andere, pressierende Fragen der Energiewende bleiben auch im Grünbuch erneut unbeantwortet. Wie schon das EEG 2014 bleibt auch das Grünbuch eine Antwort auf die Frage der räumlichen Steuerung der Stromerzeugung schuldig. Denn auch die Vorschläge des Grünbuchs sind vollständig raumblind, gleichwohl aber raumwirksam. Gerade in diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach der Rolle der

Netze in einem zukünftigen Stromsystem. Ihnen könnte als Bindeglied zwischen Erzeugung und Verbrauch eine wichtige Rolle bei der räumlichen Steuerung zukommen. Doch eine Erzeugerbeteiligung an den Netzentgelten steht wohl weiterhin nicht zur Debatte, und Anpassungen der Netzentgelte sollen lediglich mit dem Ziel von Flexibilitätsanreizen geprüft werden, nicht jedoch zur Optimierung der Systemkosten, etwa einer effizienten Vermeidung von Netzausbau durch intelligente Verortung der Erzeugungsanlagen. Einzig die anvisierte Abregelung von Strom aus Wind und Solar zur Vermeidung von Netzausbau bis zur „letzten erzeugten Kilowattstunde“ scheint diesem Anliegen geschuldet. Ob eine solche Pauschalregelung eine integrierte Netzplanung in Form einer intelligenten Anreizsetzung durch die Regulierung – auch der Netze – ersetzen kann, ist jedoch mindestens fraglich. Gänzlich ausgeblendet bleibt die Frage der Akzeptanz beim Ausbau der Erzeugungs- und Transportinfrastruktur. Und auch die Energieeffizienz spielt abermals keine Rolle, obwohl sie maßgeblich zur Minderung der eigentlichen Problemstellung, nämlich der Gewährleistung von Versorgungssicherheit bei hohen Anteilen (volatiler) EE, beitragen könnte.

### Argumentative Schlagseite

Explizit hingegen wird das Grünbuch in Fragen, die die Interessen einflussreicher Lobbygruppen betreffen. So wird im Zusammenhang mit neuen Abregelungsmaßgaben für fluktuierende EE an der vollständigen Kompensation der Betreiber festgehalten. Und auch in der Diskussion um die Netzentgelte und staatlichen Preisbestandteile wird ausdrücklich vorausgesetzt, dass „die bestehenden Begünstigungen erhalten bleiben“<sup>3</sup>. Ob dies nur dem Grunde oder auch der Höhe nach gelten soll, bleibt zwar offen, die Erfahrungen aus der Reform der sog. besonderen Ausgleichsregelung im EEG, also der Umlageprivilegien für industrielle Großverbraucher und Schienenbahnen, lassen jedoch erwarten, dass auch hier gilt, dass die Interessen der stromintensiven Industrie im Zweifel über denen der privaten und gewerblichen Verbraucher stehen.

### Die Grundsatzfrage: Strommarkt 2.0 oder neue Subventionen?

Im Zentrum des Grünbuches steht aber die selbst formulierte Grundsatzentscheidung: Wird unsere Versorgungssicherheit einem dazu ertüchtigten Strommarkt 2.0 anvertraut oder brauchen wir tatsächlich

bald schon neue staatlich vermittelte Zahlungen an Betreiber konventioneller Kraftwerke? Folgen also den durchaus gut begründeten, befristeten Subventionen zur Markteinführung Erneuerbarer demnächst unbefristete Subventionen für Konventionelle? Obwohl diese Frage ausdrücklich offen gehalten wird, werden diesbezüglich auch bereits gewisse Fakten geschaffen. Mit der Entscheidung für eine Kapazitätsreserve wird der vielstimmigen Forderung der Kraftwerksbetreiber zumindest ein Stück weit nachgegeben: Stilllegungsbedrohte Anlagen, die sich nicht zuletzt aufgrund bestehender Überkapazitäten im Markt nicht mehr rechnen, können nun also auf Zahlungen für den Bereitschaftsdienst hoffen. Dass bei einer solchen hoheitlich festgelegten Kapazitätsreserve Preis und Umfang politisch verhandelbar sind, liegt auf der Hand. Gleichzeitig werden noch weiterreichende Kapazitätzahlungen in Form von Kapazitätsmärkten nicht ausgeschlossen. Dieses Vorgehen muss umso mehr erstaunen, als dass die eigens in Auftrag gegebenen Gutachten von einem Kapazitätsmarkt abraten. Die Gutachter empfehlen zudem eine Kapazitätsreserve auch nur für den Fall, „dass eine zusätzliche Absicherung der Stromversorgung politisch gewünscht sei“<sup>4</sup>.

Nun könnte die Einführung einer Kapazitätsreserve aber als politisches Mittel zur Beruhigung der laufenden Debatte um Versorgungssicherheit zu den geringsten Kosten erachtet werden. Das gleichzeitige Offenhalten der Einführung eines darüber hinaus gehenden, eigenständigen „Kapazitätsmarktes“, was sympathischer klingt als neue Subventionen, noch dazu entgegen dem Rat der eigenen Gutachter, lässt hier Zweifel aufkommen. Warum eine Entscheidung hierüber weiterhin vertagt wird, ist von der Sache her ohnehin nicht recht ersichtlich. Neben der klaren Ablehnungshaltung der Gutachter und einer wohl überwiegenden Skepsis unter EnergieökonomInnen führt das Grünbuch selbst noch erhebliche beihilferechtliche Bedenken der EU an. Letztlich hängt die Bewertung der Notwendigkeit eines Kapazitätsmechanismus von den zugrunde gelegten Annahmen und politischen Einschätzungen ab. Diese Bewertung kann der Politik jedoch weder abgenommen werden, noch ist vom erneuten Vorbringen der bekannten Meinungen in den anstehenden Konsultationsprozessen kurzfristig weiterer Erkenntnisgewinn zu erwarten. Allerdings wird so Zeit gewonnen und der Eindruck einer „offenen“ Diskussion erzeugt. Wann und vor allem auch auf welcher Grundlage eine Entscheidung über zusätzliche Kapazitätzahlungen in Form eines Kapazitätsmarktes getroffen werden soll, bleibt im

Grünbuch aber gerade offen, und strategische Investitionszurückhaltung bleibt für Kraftwerksbetreiber zur Untermauerung ihrer Position derweil attraktiv.

### Rasche Kapazitätzahlungen sind überflüssig

Ungeachtet des proklamierten Charakters des Grünbuches als bloßes „Diskussionspapier“ findet sich eine lange Liste an „nächsten Schritten“, also bereits getroffenen Entscheidungen. Vor allem die Festlegung auf eine Kapazitätsreserve, obwohl im Grünbuch selbst als kontrovers dargestellt, steht dem Anspruch der Offenheit entgegen. Aber auch das Festhalten an bestimmten Markt- und Regulierungsstrukturen, etwa im Bereich der Netzentgelte, schränkt die Diskussion unnötig ein. Und so verbleibt trotz des offensichtlichen und richtigen Bemühens, die vorschnell auf Kapazitätsmechanismen verengte Debatte um Versorgungssicherheit wieder zu öffnen und auf eine sachliche und systemische Grundlage zu stellen, der Eindruck einer gewissen interessenpolitischen Schieflage. Schließlich ist die Signalwirkung an die Kraftwerksbetreiber fatal, denn solange Zusatzzahlungen aussichtsreich bleiben, lohnt sich Investitionszurückhaltung. Der „selbsterfüllenden Prophezeiung“ einer Investitionslücke kann aber nur durch ein klares politisches Statement gegen zukünftige Subventionen begegnet werden.

Kurzfristig tun vor allem eine Revitalisierung des EU-Emissionshandels und der Abbau von Überkapazitäten not. Dann nämlich werden vom Börsenstrompreis wieder Knappheits-Signale ausgehen, die Kohlekraft verteuern, Gaskraftwerke rentabel halten und bei entsprechendem Marktdesign und politisch glaubhafter Subventions-Zurückhaltung auch wieder angemessene Investitionsanreize setzen. Die Inaussichtstellung von Subventionen für konventionelle Kraftwerke, erst recht aber deren Gewährung ist gegenwärtig in Deutschland der falsche Weg. Stattdessen bedarf es eines intelligenten Maßnahmenportfolios, das ursachen- statt symptombezogenen Versorgungssicherheit bei hohen Anteilen fluktuierender EE zu adressieren sucht. Dazu gehören sowohl die „Sowieso-Maßnahmen“ des Grünbuches für einen Strommarkt 2.0 als auch weiterreichende Bemühungen zur bedarfsgerechteren Auslegung neuer EE-Anlagen, eine stärker integrative Netzplanung und -steuerung sowie perspektivisch auch die Erschließung von Speicherpotenzialen. Zudem sollten die nach wie vor gültigen Verbrauchsminderungsziele endlich ernsthaft angegangen werden, wodurch der Bedarf an Erzeugungskapazitäten und damit das dem Grünbuch zugrunde liegende Problem maßgeblich verringert würden. Gegenwärtige Versorgungssicherheitsprobleme sind jedenfalls Netzengpässen und nicht mangelnden Erzeugungskapazitäten geschuldet, so dass generelle und netzblinde Kapazitätzahlungen das Problem nicht werden beheben können. Hier werden vielmehr die derzeitigen Absicherungsinstrumente in Form von Regelenergiemarkt und Netzreserve eine adäquate Antwort darstellen.

- 1 Prof. Dr. Erik Gawel ist Direktor des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig und Leiter des Departments Ökonomie am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Dipl.-Ök. Klaas Korte ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Department Ökonomie des UFZ.
- 2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Ein Strommarkt für die Energiewende: Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Grünbuch), Berlin 2014.
- 3 BMWi, a.a.O., S. 24.
- 4 BMWi, a.a.O., S. 46.