

Grünbuch Strommarktdesign

Zusammenfassung:

Nach ausführlicher Vorbereitung hat das BMWi mit der Vorlage des Grünbuchs „Ein Strommarkt für die Energiewende“ für die energiepolitische Diskussion eine solide Grundlage geschaffen. Es ist zu begrüßen, dass der Versuch unternommen wird, faktenbasiert weitreichende Entscheidungen für die nächste und wichtige Phase der Energiewende (präziser: Stromwende) einzuleiten. Denn nach dem rasanten Anlagen- und Kapazitätsaufbau im EEG 1.0 und der kostenbegrenzenden Richtungsgebung im EEG 2.0 erfolgt nun richtigerweise die Arbeit an einem Strommarktdesign, das auch unter fundamental veränderter Erzeugungscharakteristik effiziente Marktorganisation und Versorgungssicherheit gewährleisten soll. Dass hierbei auch Organisationsmängel und Fehlentwicklungen mit in den Blick genommen werden, die weniger mit der Energiewende selbst als vielmehr mit Spätfolgen der Liberalisierung des Strombinnenmarktes zu tun haben – etwa notwendig steigende Ansprüche an Bilanzkreistreue etc. – steigert den Wert des Vorhabens zur Reform des Strommarktdesigns.

Aufs Ganze gesehen ist festzuhalten, dass der erste Teil des Grünbuchs, die Darstellung der Funktions- und Wirkungsweise des Strommarktes, die Herausforderungen und die Notwendigkeiten der Flexibilisierung, zutreffend erarbeitet.

Der zweite Teil, der die ohnehin erforderlichen Maßnahmen im Strommarkt beschreibt, ist in Bezug auf seine Zielsetzungen zu bestätigen. Allerdings finden sich in diesem Teil auch bereits - methodisch zumindest diskussionswürdige – Vorfestlegungen und Annahmen, die streng betrachtet eher zu den Ergebnissen oder Randbedingungen eines wirksamen Strommarktdesigns gehören müssten als zu den Voraussetzungen. So sinnvoll Lastmanagement ist (Kapitel 9): Es ist – auch in Bezug auf das Potenzial - erst die Konsequenz eines wirksamen wettbewerblichen Ansatzes. Ähnliches gilt für die Diskussion der Klimaschutzziele (Kapitel 8). Für sich genommen sind sie unstrittig. Als So-wieso-Maßnahmen eines funktionierenden Strommarktdesigns können sie aber nicht fungieren, jedenfalls dann nicht, wenn als Grundprämisse ein methodisch sauberer, rein wettbewerblicher Ansatz gewählt werden soll. Das in diesem Teil des Grünbuchs angesprochene KWKG soll nach Plänen des BMWi erst im Zusammenhang mit der Reform des Marktdesigns novelliert werden; KWK liefert einen entscheidenden Beitrag zum Klimaschutz auf der Strom- und auf der Wärmeseite und spielt auch

8KU Büro Berlin
Schumannstr. 2
10117 Berlin

Telefon 030 24048613
Telefax 030 23455839
E-Mail kontakt@8ku.de
Internet www.8ku.de

Ihr Ansprechpartner:
Dr. Matthias Dümpelmann
Geschäftsführer 8KU

Berlin, 28. Februar 2015

für die Versorgungssicherheit eine positive Rolle. Damit ist die Novelle des KWKG aber der Diskussion zum Marktdesign nicht unterzuordnen sondern aufgrund der aktuell kritischen Situation der KWK vorrangig und rasch durchzuführen.

Die im dritten Teil des Grünbuchs aufgeworfene Frage nach dem grundsätzlichen Marktdesign (EOM 2.0 mit Preisspitzen vs. Kapazitätsmarkt) wird folgerichtig als gesamtgesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung gesehen. Die dort jedoch - entgegen der Prämisse der Ergebnisoffenheit – kaum verhohlen zu Tage tretende Absage an einen Kapazitätsmarkt beruht auf einem Marktvertrauen, das durch die politischen Setzungen (Klimaschutz, Lastmanagement) bereits konterkariert wird.

Gerade diese methodisch problematischen Setzungen (und nicht Ableitungen) im Text, seine die impliziten Aussagen und mehr noch die vor Ablauf der Konsultationsfrist getroffenen expliziten Aussagen seitens der Bundesregierung gegen Kapazitätsmechanismen mindern leider den sonst untadeligen Wert des Dokuments.

Anmerkungen zu Einzelfragen des Teils II:

Es ist zutreffend, dass für einen sicheren, kosteneffizienten und umweltverträglichen Einsatz von residualer Leistung möglichst unverzerrte **Marktpreissignale** Erzeuger und Verbraucher verbinden sollten. Die Zielsetzung der Weiterentwicklung von Spot- und Regelleistungsmärkten teilen wir. Dass in diesem Zusammenhang must-run-Kapazität zurückgefahren wird, ist allein schon ökonomisch unvermeidbar. Positiv zu bewerten ist auch die explizit zu prüfende Weiterentwicklung der Regel- und Ausgleichenergiemärkte und flexibilitätsorientierte Umgestaltung und Optimierung von Netzentgelten und weiteren Preisbestandteilen.

Offen bleibt in diesem Zusammenhang leider gänzlich, welche konkreten Maßnahmen und welche konkreten Effekte sich ergeben würden. Folglich muss auch offen bleiben, ob die Stärkung von Marktpreissignalen letztlich den in diesem System impliziten Leistungspreis so darstellt, dass dieser ausreicht, ggf. erforderliche Investitionen in Residualkapazitäten auszulösen.

Zweifelsohne ist auch der Ausbau der **Stromnetze** eine wesentliche Voraussetzung für die Herstellung von Versorgungssicherheit zu vertretbaren Kosten. Dennoch fehlt es auch in diesen Abschnitten an methodischer Zuspitzung: So wird in der Ableitung „nationaler und europäischer Vernetzung“ als Konsequenz dezentraler Stromerzeugung (§. 27) die bestehende Definition von Dezentralität nach § 3 (11) EnWG unterschlagen,

wonach dezentrale Erzeugung eine „an das Verteilnetz angeschlossene verbrauchs- und lastnahe Erzeugungsanlage“ bedeutet. Gerade die vom EnWG expressis verbis angeführte Last- und Verbrauchsnähe wurde aber im konkreten Regulierungshandeln der letzten Jahre nur höchst ungenügend abgebildet. Die Bedingungen für ernsthafte dezentrale Einbindung von Erneuerbaren ins Verteilnetz wurden gerade nicht verbessert. Wenn dennoch investiert wurde, so liegt dies eher an der Pflicht zum Anschluss von Erneuerbaren als am positiven Investitionsumfeld.

Trotz der auch im Grünbuch wiederholten Bekenntnisse zur Verbesserung der Investitionsbedingungen im Verteilnetz werden diese auch bei der Aufzählung der einzelnen Maßnahmen nur im Konditional behandelt, werden „entwickelt“ oder „überprüft“, während im Bereich der Übertragungsnetze all dies – richtigerweise – längst umgesetzt wird.

Während die **Europäisierung des Strommarktes** der Grundlogik der mit dem Grünbuch umrissenen marktlichen Herangehensweise unmittelbar entspricht, muss die Beurteilung der Frage der **Erreichung der Klimaschutzziele** innerhalb des Strommarktdesigns sehr differenziert erfolgen:

So ist die Energiewende zweifellos einer der wichtigsten Auslöser der Optimierung des Strommarktes – jedoch nicht der einzige. Die im Teil II des Grünbuchs beschriebenen Maßnahmen ebenso wie die Debatte um die mögliche komplementäre Einführung eines Kapazitätsmechanismus oder dezentralen Leistungsmarktes sind Folge möglicher Kapazitätslücken aufgrund von Re-Investitionsunsicherheiten, die in liberalisierten Strommärkten bestehen. Die Diskussion von Instrumenten zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit kann sich in dieser Hinsicht bruchlos an marktliche Prinzipien anschließen.

Die im Sinne der Energiewende folgerichtige Betonung von klimapolitischen Randbedingungen wie etwa die Reform des ETS und insbesondere der **Ausbau der KWK** gehen über eine einfache Marktreform hinaus. Insofern ist die Frage berechtigt, welche Rolle die KWK beim Umbau des Kraftwerksparks spielt. Leider wird diese Frage im Grünbuch deutlich zu kurz beantwortet. Das ist unverständlich, weil das vom BMWi vorgenommene Monitoring den positiven Beitrag der (stromgeführten) KWK zur Energiewende und zur Flexibilität eindeutig positiv beantwortet – nicht zu reden vom Koalitionsvertrag, der das 25%-Ziel vor nicht einmal 15 Monaten eindeutig bestätigt hat.

Umso überraschender ist es, dass das BMWi darauf beharrt, das KWKG (trotz der Tatsache, dass wesentliche klimapolitische Beiträge der KWK auch den Wärme- und nicht nur den Strommarkt

betreffen) erst im Zusammenhang mit der Reform des Marktdesigns zu novellieren, im Grünbuch aber eine Diskussion der wesentlichen Prägefaktoren von KWK in öffentlicher Versorgung gar nicht führt, was die nachfolgenden Anmerkungen zur KWK motiviert:

Durch KWK mit Fernwärme in der öffentlichen Versorgung, zumal bei entsprechenden Wärmespeichern, kann eine hohe auch zeitliche Kompatibilität mit dem Residuallastverlauf erreicht werden. KWK ist damit eine mit der Energiewende sehr gut zu vereinbarende Technologie-Option. Der KWK-Monitoring-Bericht hat eindeutig herausgearbeitet, dass der Residuallastbedarf in den Wintermonaten deutlich höher ist als in den Sommermonaten – einerseits, weil der Leistungsbedarf im Winter höher ist, andererseits aber auch, weil die Volatilität (insbesondere aus Wind) im Winter höher ist als im Sommer. Die Standard-Leistungskurven der KWK bilden diesen Sommer-Winter-Unterschied allein schon wegen der winterlichen Heizperiode nahezu vollständig ab.

Weiterhin zeigt der Monitoring-Bericht in stundenscharfer Auflösung insbesondere bei PV eine hohe Ungleichzeitigkeit von PV-Einspeisung und Wärmeeinspeisung. Anders gesagt: KWK-Anlagen laufen in der Regel dann, wenn die Sonne nicht scheint – also exakt in den Residuallastzeiten. Wärmespeicher und ggf. auch Power-to-Heat ergänzen die Flexibilität von KWK-Fernwärme-Systemen untertägig.

Vor diesem Hintergrund liefert KWK nicht nur einen – an dieser Stelle nicht weiter zu diskutierenden – Beitrag zum Klimaschutz auf der Strom- und auf der Wärmeseite, sondern ist bei entsprechender Konfiguration ein wichtiger Ankerpunkt für Versorgungssicherheit – unabhängig ob im EoM 2.0 oder in einem dezentralen Leistungsmarkt.

Anmerkungen zu Einzelfragen des Teils III:

Richtigerweise stellt Teil III des Grünbuchs ab auf den genuin **politischen Charakter der Entscheidung**, ob der Strommarkt in Deutschland (neben der Einsatzoptimierung, die auf einem EoM beruht) eine nur implizite Vorhaltefunktion (im EoM) oder eine explizite Vorhaltefunktion (im Sinne eines Kapazitätsmechanismus) benötigt.

Hierbei wollen wir zunächst herausstellen, dass nach unserer Auffassung der Ansatz marktlicher Kriterien vorteilhaft ist und

dass der „**dezentrale Leistungsmarkt**“ grundsätzlich solchen Kriterien genügt.¹

Unterhalb dieser Setzung ist die Frage zu stellen, ob die *theoretisch* ohne Frage zutreffende These, dass die Vorhaltefunktion eines (optimierten) EoM real Versorgungssicherheit schaffen kann - selbst wenn hierzu Investitionsmaßnahmen privater Akteure nötig sind -, unter realen Bedingungen zutrifft.

Als Entscheidungskriterien hierfür sind u.a. richtigerweise Knappheitspreise und das explizite Zulassen von Preisspitzen als von der Politik unbedingt zu sichernde Prinzipien genannt. Im Rahmen der Entscheidungsfindung ist aber zu fragen, ob die Politik eigentlich in der Lage ist, dauerhaft das in den Vorarbeiten zu dem Grünbuch definierte Grundprinzip zu befolgen, wonach „die Versorgungssicherheit (...) kein öffentliches Gut“ ist.² Diese Frage ist umso wichtiger als im Grünbuch wie selbstverständlich die energiewirtschaftlichen Grundprinzipien der Versorgungssicherheit, Preiswürdigkeit und Umweltverträglichkeit zugrunde gelegt werden, die ihrerseits ja explizit öffentliche Güter adressieren. Es ist im Übrigen mehr als fraglich, ob die Politik klug beraten wäre, Versorgungssicherheit nicht als öffentliches Gut zu betrachten – wie kundig auch immer das System eingestellt sein mag.

Ferner ist in Bezug auf die Gewährleistung von Versorgungssicherheit (unter der Bedingung, dass hierzu private Investitionen nötig sind) zu fragen, ob eigentlich die potenziellen Investoren hinreichend Vertrauen in die Bereitschaft der Politik haben, einem solch freien Spiel der Kräfte bereitwillig selbst dann zuzusehen, wenn tatsächlich investitionsauslösende (hohe!) Knappheitspreise entstehen.

Sofern die Bundesregierung ihre im Grünbuch dargelegte **Governance** bezüglich eines EoM 2.0 mit Preisspitzen und Reservemechanismus ernst nimmt, hätte sie einen konkreten Regelungsvorschlag für eine aus Investorensicht glaubwürdige Selbstbindung der Politik an hohe Preisspitzen zumindest in Aussicht stellen müssen. Auch wäre zu klären, wie unter diesen Bedingungen die Amtspraxis der Wettbewerbsbehörde gestaltet wird (u. a. Aufhebung des Markup-Verbots, Beweislastführung).

Mit anderen Worten: Die Funktionsfähigkeit eines reinen EoM setzt *Politikvertrauen der Investoren* und *Marktvertrauen der Politik* dauerhaft und auch unter Stresssituationen voraus. Nur wenn *beide* Voraussetzungen erfüllt sind, wird ein reiner EoM

¹ Die Wirkungsweisen von EoM und Kapazitätsmechanismen sind im Übrigen zutreffend dargelegt; die öffentliche Diskussion ist ausführlich erfolgt, so dass hier auf eine Wiederholung verzichtet wird.

² r2b: Endbericht Leitstudie Strommarkt (2014), S. viii.

Versorgungssicherheit gewährleisten. Die Thematik des Investorenvertrauens wird jedoch im Grünbuch nicht behandelt. Die im Grünbuch beschriebene politische Entscheidung zu dieser Frage wird somit die Wahrscheinlichkeit beurteilen müssen, ob die Erfüllung beider Kriterien zu erwarten ist.³

Operativer und im Detail mit erheblichen Tücken versehen ist die im Grünbuch adressierte Fortentwicklung der **Reservekraftwerks-Verordnung**. Ursprünglich als vorübergehende Notmaßnahme konzipiert, begegnen ihr in erheblichem Maße rechtliche und energiewirtschaftliche Zweifel.

Die rechtlichen Zweifel entzündeten sich im Kern daran, dass (vorübergehende und dauerhafte) Stilllegungen von Kraftwerken durch die BNetzA versagt werden dürfen im Falle von Systemrelevanz. Die Aufwandsentschädigung für diese Fälle deckt – in Analogie zum **Redispatch** – Opportunitätskosten aber nicht ab und verkennt damit völlig einen aus Investorensicht kategorialen Umstand. Zu unterscheiden ist nämlich die Risikoposition eines stillgelegten Kraftwerks von der eines Kraftwerks in Betrieb – und sei es zur Vorhaltung einer Netzreserve. Auch im Fall eines rein regulierten Betriebs von Kraftwerken ist eine Rendite angemessen. Sie wird – worauf das OLG Düsseldorf in Bezug auf das aktuelle Verfahren in Sachen Redispatch jüngst hinwies – ja auch für den regulierten Betrieb von Netzen gewährt.

Energiewirtschaftlich zu klären ist im Übergang zu einer **Kapazitätsreserve** (Kapitel 11) ferner noch, wo und wie der Übergang bzw. die Abgrenzung von rein netzbezogenen Instrumenten und einer Kapazitätsreserve als vorübergehende Leistungsvorhaltung – etwa im Wege der Ausschreibung – gestaltet werden soll. Gerade als regelleistungsanaloges Instrument – wie das Grünbuch ausführt – birgt eine Kapazitätsreserve außerhalb des Marktes und in Einsatzhoheit der Übertragungsnetzbetreiber bei der konkreten Ausgestaltung durchaus Gefahren für die Art von Markt, die im Grünbuch eigentlich beabsichtigt sind.

Im Ergebnis zeigt sich, dass es ein durchaus riskanter und von Widersprüchen nicht freier Weg wäre, Versorgungssicherheit rein auf einem EoM gestützt durch eine Kapazitätsreserve aufzubauen.

³ Die unverhohlene Infragestellung des 25%-Ziels im KWKG kaum 15 Monate nach seiner Verankerung im Koalitionsvertrag ist zumindest ein Indiz für nicht immer stetige politische Haltungen.