

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes  
zur Weiterentwicklung des Strommarktes  
(Strommarktgesetz)**

**Stellungnahme als Sachverständiger für den  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags**

**10. März 2016**

**Dr. Christoph Maurer  
Consentec GmbH**

Grüner Weg 1  
D-52070 Aachen

Tel. +49. 241. 93836-0

Fax +49. 241. 93836-15

E-Mail [maurer@consentec.de](mailto:maurer@consentec.de)

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



## 1 Hintergrund

Die Weiterentwicklung des Strommarktdesigns wird nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten und auf europäischer Ebene derzeit kontrovers diskutiert. Die Bundesregierung hat hier auf Basis des Konsultationsprozesses „Ein Strommarkt für die Energiewende“ mit Grün- und Weißbuch Reformbedarf erkannt und mit dem Strommarktgesetz einen entsprechenden Regelungsentwurf vorgelegt. Anders als andere große Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wie Frankreich und Großbritannien setzt sie dabei nicht auf die Einführung von Kapazitätsmärkten, bei denen Stromerzeugungskapazitäten für die Vorhaltung von Erzeugungsleistung unabhängig von deren tatsächlicher Nutzung vergütet werden. Stattdessen schlägt sie eine Fortentwicklung des bestehenden Strommarkts zum sogenannten „Strommarkt 2.0“ vor.

Der Autor dieser Stellungnahme hat an der Diskussion um die Weiterentwicklung des Strommarktdesigns in den vergangenen Jahren aktiv teilgenommen und war u. a. als Gutachter im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie mit den diskutierten Fragestellungen intensiv befasst.

## 2 Richtige Grundsatzentscheidung

Die Entscheidung der Bundesregierung für einen Strommarkt 2.0 und gegen die Einführung eines Kapazitätsmarktes ist richtig und kann die weitere effiziente Umsetzung der Energiewende unterstützen. Folgende wesentlichen Gründe sprechen für das Konzept des Strommarkts 2.0:

- Das aktuelle Preisniveau an den Stromgroßhandelsmärkten ist nicht ausreichend zur Deckung der Betriebs- und Kapitalkosten vieler konventioneller Großkraftwerke. Dies ist jedoch keinesfalls als ein Versagen des Strommarktes zu werten. Der Preisverfall der vergangenen Jahre ist vielmehr auf ein europaweites Überangebot an Stromerzeugungskapazitäten aufgrund unterschiedlicher Ursachen (u. a. Folgen der Wirtschaftskrise 2008/2009, Preisverfall von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, Preissituation an den internationalen Rohstoffmärkten und regulatorisch getriebener Ausbau geförderter Erzeugungsanlagen) zurückzuführen. Die aktuellen Strompreise spiegeln dieses Überangebot wider und geben ökonomisch effiziente Signale zur Stilllegung ineffizienter Erzeugungskapazitäten und Rückführung des Marktes in Richtung eines Gleichgewichtszustands.

- Die Funktionsfähigkeit eines bestimmten Marktdesigns ist nicht im mathematischen Sinne beweisbar. Die im Rahmen des Grün- und Weißbuchprozesses durchgeführten Gutachten haben jedoch eindeutig gezeigt, dass Sachverhalte, die zu einem Marktversagen führen könnten bzw. in der Vergangenheit (z. B. 2001 in Kalifornien) bereits geführt haben, in Deutschland – trotz punktuellen Reformbedarf – nicht vorliegen. Stattdessen ist zu erwarten, dass nach einer Konsolidierungsphase, die mit einem Abbau der bestehenden Überkapazitäten einhergeht, Investitionen in flexible Spitzenlastkapazitäten und/oder nachfrageseitige Maßnahmen zur Spitzenlastdeckung wieder erfolgen werden. Dabei ist für Investoren die Möglichkeit einer regulatorisch nicht eingeschränkten Preisbildung am Stromgroßhandelsmarkt einschließlich des möglichen Auftretens von Preisspitzen von großer Bedeutung. Die Refinanzierung neuer Investitionen muss jedoch nicht unbedingt und nicht ausschließlich über diese in ihrer genauen Ausprägung schwierig vorherzusehenden Preisspitzen erfolgen. Vielmehr wird allein aus der glaubhaften Möglichkeit des Auftretens von Preisspitzen bereits ein Bedürfnis von Marktteilnehmern zur Tötigung von Absicherungsgeschäften resultieren. U. a. solche Absicherungsgeschäfte werden Finanzierungsbeiträge für neue Investitionen liefern.
- Der Fortgang der Energiewende und der über die nächsten Jahrzehnte notwendigerweise andauernde Transformationsprozess im deutschen und europäischen Elektrizitätsversorgungssystem werden den Einsatz unterschiedlichster technischer Lösungsansätze erfordern, die heute ggf. noch nicht bekannt bzw. nicht wirtschaftlich einsetzbar sind. Für eine effiziente Bewältigung dieses Transformationsprozesses ist deshalb ein stabiles und offenes Marktdesign entscheidend, das einen Wettbewerb unterschiedlichster Marktteilnehmer und Flexibilitätsoptionen um die innovativsten und ökonomisch erfolgreichsten Lösungsansätze ermöglicht. Der Strommarkt 2.0 kommt im Verhältnis zu alternativ vorgeschlagenen Modellen mit deutlich weniger regulatorischen Vorgaben zur konkreten Entwicklung des Elektrizitätsversorgungssystems aus und kann damit die Innovationspotenziale z. B. aus der Erschließung verbrauchsseitiger Flexibilitäten oder der zunehmenden Digitalisierung der Elektrizitätsversorgung bestmöglich nutzen.
- Bei der Entscheidung über die zukünftige Gestaltung des Strommarkts ist zu berücksichtigen, dass Deutschland bereits heute stark in den europäischen Strombinnenmarkt eingebunden ist und sich diese Integration gemäß den Plänen der Europäischen Union (z. B. gemäß dem Target Model für den Internal Electricity Market) in den nächsten Jahren noch deutlich

intensivieren wird. Die Frage der Erreichung der Ziele des Strommarktes, insbesondere einer nachhaltigen, kostengünstigen und sicheren Versorgung mit elektrischer Energie, sind im Binnenmarkt nur in enger Kooperation mit unseren europäischen Nachbarn erreichbar. Dabei sind die Ziele eines europäischen Strommarkts mit den Maßnahmen des Strommarkt 2.0 deutlich leichter zu erreichen als mit nationalen Kapazitätsmärkten. Diese führen im Binnenmarkt vielfach zu Friktionen, die nicht nur die Effizienz der Strommärkte beeinträchtigen, sondern ggf. auch erhebliche unintendierte Rückwirkungen auf Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit der Stromversorgung haben können.

- Die wesentliche Alternative zur evolutionären Weiterentwicklung des Strommarkts zum Strommarkt 2.0, die Einführung eines Kapazitätsmarktes, birgt ungleich größere Risiken. Kapazitätsmärkte, die eine artifizielle Nachfrage nach vom Markt für nicht notwendig erachteten Stromerzeugungskapazitäten schaffen müssen, erfordern komplizierte und weitreichende zentrale regulatorische Vorgaben. Dabei hat die weltweite Erfahrung mit Kapazitätsmärkten bereits in vergleichsweise einfach gelagerten Fällen gezeigt, dass diese Vorgaben vielfach zum ineffizienten Aufbau von Überkapazitäten, zu technologischen Lock-In-Effekten und damit zur Verhinderung von Innovationen oder zu unbeabsichtigten, die Effektivität des Marktdesigns grundsätzlich in Frage stellenden Nebeneffekten geführt haben. Unter den Randbedingungen der eng miteinander verknüpften europäischen Elektrizitätsmärkte und der für zentrale Planungsinstanzen schon mittelfristig kaum absehbaren Dynamik der Energiewende in Deutschland erscheint das Fehlerpotenzial beim regulatorischen Design von Kapazitätsmärkten ungleich höher.

Die Weiterentwicklung des Strommarkts zum Strommarkt 2.0 ist somit eine konsequente und richtungsweisende Entscheidung. Für deren Erfolg wird jedoch entscheidend sein, dass die wesentlichen gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen für die Akteure am Strommarkt mittel- und langfristig kalkulierbar bleiben. Nur unter solchen Rahmenbedingungen werden Investoren auf die Erlöschancen an diesem Markt vertrauen und bereit sein, offensichtlich vorhandene Risiken zu übernehmen. Die Einführung von Ausbaukorridoren im EEG 2014 sowie die im Entwurf des Strommarktgesetzes vorgesehenen und darüber hinaus gehende, im Weißbuch angekündigte Maßnahmen sowie die Erklärung Deutschlands und seiner elektrischen Nachbarn zur freien Preisbildung im Strommarkt vom Juni 2015 sind wichtige erste Schritte. Für den Erfolg des Strommarkts 2.0 wird jedoch entscheidend sein, den damit eingeschlagenen Weg in den nächsten Jahren konsequent weiter zu verfolgen.

### 3 Stellungnahme zu konkreten Maßnahmen

Zur Umsetzung des Strommarkt 2.0 sieht das Strommarktgesetz eine Reihe von konkreten Maßnahmen vor. Nachfolgend nimmt der Autor zu einzelnen dieser Maßnahmen konkret Stellung:

#### 3.1 Kapazitätsreserve

Ein funktionierender Strommarkt ist nicht gleichzusetzen mit einem jederzeitigen Ausgleich von Angebot und Nachfrage an einem bestimmten Marktplatz wie der Strombörse. So können ggf. dort bestehende (technische) Preisobergrenzen nicht ausreichend hoch sein, um eine Markträumung zu ermöglichen. Gleichzeitig ist zumindest in der Übergangsphase zum Strommarkt 2.0 die Nachfrageseite nur teilweise in den Strommarkt eingebunden und nur leistungsgemessene Verbraucher verfügen über die technischen Voraussetzungen, ihre Nachfragepräferenzen in Abhängigkeit vom Strompreis am Großhandelsmarkt offenzulegen. Es kann daher – unabhängig vom Marktdesign, also auch bei Einführung eines Kapazitätsmarkts – zu Situationen kommen, in denen ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage nur durch eine Rationierung der Nachfrage hergestellt werden kann. Solche Situationen sind als extrem selten und ökonomisch nicht unbedingt ineffizient einzustufen. Darüber hinaus sinkt die Notwendigkeit von Rationierungen mit der zunehmenden aktiven Marktteilnahme der Nachfrage. Dabei handelt es sich jedoch um einen Anpassungsprozess, der nicht in einem Schritt zu bewältigen ist, zumal ex-ante keine Sicherheit vorliegt, wie schnell die mit dem Strommarktgesetz geplanten legislativen Maßnahmen sowie weitere im Weißbuch angekündigte Schritte wirken werden.

Gleichzeitig ist die aktuelle Marktsituation durch eine starke Auslenkung aus dem Gleichgewichtszustand gekennzeichnet. Dementsprechend sind auch bei einer Vielzahl von Akteuren im Erzeugungssystem, gerade im Bereich der konventionellen Energieerzeugung, Anpassungsmaßnahmen in hohem Umfang erforderlich. Auch wenn ein funktionierender Strommarkt eine kontinuierliche Entwicklung des Elektrizitätsversorgungssystems vom jeweiligen Ausgangspunkt hin zu einem Gleichgewichtszustand unterstützt, kann in Phasen nicht abgeschlossener Anpassungsmaßnahmen – als Reaktion auf die heutige Marktsituation oder auch zukünftige Entwicklungen der Rahmenbedingungen, die Anpassungsreaktionen auf Seiten der Marktteilnehmer erfordern – nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass in unwahrscheinlichen oder zumindest sehr seltenen Extremsituationen ein punktueller Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Strommarkt nicht möglich ist.

Soll das – ggf. ökonomisch effiziente – Auftreten derartiger Ereignisse verhindert werden, ist die Einführung einer Kapazitätsreserve außerhalb des Marktes ein richtiger und sinnvoller Schritt, der gleichzeitig auch das Vertrauen aller Akteure in die Nachhaltigkeit des nun gewählten Strommarktdesigns erhöht. Deshalb darf aus einem eventuellen Einsatz der Kapazitätsreserve auch kein direkter Rückschluss auf die Funktionalität des Strommarktdesigns an sich gezogen werden.

Bei der Gestaltung ist unbedingt darauf zu achten, dass die Vorhaltung der Anlagen der Kapazitätsreserve tatsächlich vollständig außerhalb des Strommarkts, d. h. unter Minimierung aller Rückwirkungen auf Strompreise sowie auf die Erlösmöglichkeiten der Anbieter am Strommarkt, erfolgt. Deshalb sind das Rückkehrverbot für in der Kapazitätsreserve kontrahierte Anlagen zusammen mit einem Einsatzkonzept, das den Marktmechanismen eindeutig nachgelagert ist und Preisbeeinflussungen vermeidet, entscheidende Erfolgsfaktoren für die Kapazitätsreserve. Diese dürfen auch zukünftig nicht verändert werden, ohne dass dadurch die gesamte Statik des Strommarkts 2.0 gefährdet würde.

### **3.2 Europäische Sichtweise auf Versorgungssicherheit**

Unter den Rahmenbedingungen eines europäischen Strombinnenmarkts mit einem – soweit technisch möglich – ungehinderten Stromaustausch zwischen den verschiedenen Marktgebieten und Ländern kann ein effizienter Ausgleich von Angebot und Nachfrage nur systemweit erfolgen. Dabei können auf nationaler Ebene systematische Ungleichgewichte zwischen Erzeugungskapazität und Spitzenlast auftreten. Die in der Vergangenheit übliche Beurteilung der Versorgungssicherheit über nationale Leistungsbilanzen ist deshalb als überholt einzustufen. Die Umstellung des Monitoring der Versorgungssicherheit auf einen Versorgungssicherheitsbericht, der grenzüberschreitend und unter Berücksichtigung der stochastischen Einspeisecharakteristik vieler Erzeugungsanlagen (insbesondere auf Basis von Wind und Sonne) die Möglichkeiten zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage untersucht, ist deshalb zu begrüßen. Die im Laufe des Jahres 2015 vorgelegten Berichte der im sogenannten Pentalateralen Energieforum zusammenarbeitenden Übertragungsnetzbetreiber sowie von Consentec/r2b im Auftrag des BMWi<sup>1</sup> zeigen methodische Ansätze zur Durchführung einer solchen Untersuchung auf.

---

<sup>1</sup> <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=695676.html>

Bei der Interpretation der Ergebnisse derartiger Versorgungssicherheitsberichte ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Funktionalität des Strommarktes und ggf. bestehende Risiken für die Versorgungssicherheit für längere Prognosehorizonte (mehrere Jahre im Voraus) nicht abschließend beurteilt werden können. Gerade bei Umsetzung des Strommarkt 2.0, der stark auf nachfrageseitige Flexibilitäten mit geringen Erschließungskosten und kurzen Vorlaufzeiten setzt, wird der Ausgleich von Angebot und Nachfrage nicht ausschließlich durch Erzeugungskapazitäten mit mehrjährigen Planungs- und Bauphasen, sondern durch eine Vielzahl von Flexibilitätsoptionen herbeigeführt, die bei der Erstellung eines Versorgungssicherheitsberichts mit sehr langfristigem Prognosehorizont noch überhaupt nicht bekannt sind.

### **3.3 Weiterentwicklung des Regel- und Ausgleichsenergiesystems**

Das Regel- und insbesondere Ausgleichsenergiesystem ist von zentraler Bedeutung für die Funktionalität des Strommarkts. Es gewährleistet, dass die Akteure am Strommarkt die volle wirtschaftliche Verantwortung für ihr Handeln tragen müssen und es nicht zu ökonomisch ineffizientem Freeriding kommt. Insofern ist die zukünftig bestehende Möglichkeit zur Einbeziehung eines Teils der von den Bilanzkreisen verursachten Regelleistungsvorhaltungskosten in die von den Bilanzkreisverantwortlichen für Fehlmengen zu zahlenden Ausgleichsenergiepreise sinnvoll. Ebenso ist zu begrüßen, dass das symmetrische Ausgleichsenergiepreissystem, das einen wesentlichen Erfolgsfaktor für den in Deutschland hohen Wettbewerb im Endkundenbereich darstellt, beibehalten wird.

Gleichzeitig ist die im Weißbuch angedachte Weiterentwicklung der Regelenergiemärkte – primär durch die Bundesnetzagentur, aber auch die Übertragungsnetzbetreiber – voranzutreiben, um durch eine Anpassung der Rahmenbedingungen auch kleinen Akteuren, Erzeugungsanlagen auf Basis erneuerbarer Energien und Nachfragern eine Möglichkeit zur Beteiligung an einem technologieoffenen und fairen Wettbewerb um die Bereitstellung von Regelleistung und Regelenergie zu bieten.

### **3.4 Anpassung der Regelung zur Aussetzung der Förderung erneuerbarer Energien bei negativen Preisen (§ 24 EEG)**

Wie ein kürzlich publiziertes Gutachten für das BMWi unter Beteiligung des Autors<sup>2</sup> gezeigt hat, führt die mit dem EEG 2014 zur Umsetzung der einschlägigen Vorgaben der EU-Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien eingeführte Aussetzung der Marktprämienzahlung für EEG-Anlagen bei Zeitfenstern von mehr als sechs Stunden mit negativen Börsenpreisen nicht zu einer Effizienzsteigerung im Gesamtsystem. Vielmehr muss damit gerechnet werden, dass die Regelung die Flexibilisierung des Stromversorgungssystems eher behindert, die Kosten für die Erreichung der Ausbauziele bei erneuerbaren Energien erhöht und die Preissignale an den Strommärkten verzerrt.

Die im Strommarktgesetz enthaltene redaktionelle Klarstellung kann die durch die Beihilfeleitlinien verursachten Probleme nicht lösen. Sie adressiert lediglich die Häufigkeit der Anwendungsfälle von § 24 EEG. Aufgrund der oben genannten negativen volkswirtschaftlichen Wirkungen und des mit § 24 EEG einhergehenden erheblichen Bewirtschaftungsrisikos für die Direktvermarkter, die ihre Vermarktungsentscheidung treffen müssen, ohne sicher zu wissen, ob sie für den jeweiligen Zeitpunkt eine Marktprämienzahlung erwarten können, wäre eine Abschaffung des § 24 EEG zu begrüßen. Dieser müsste jedoch aufgrund der beihilferechtlichen Anforderungen ein intensiver Dialog mit der Europäischen Kommission vorausgehen.

## **4 Notwendige weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Strommarkt 2.0**

Der vorliegende Entwurf zum Strommarktgesetz legt wichtige Grundlagen für die Weiterentwicklung des Strommarkts zum Strommarkt 2.0. Dieser Entwicklungsprozess ist mit dem Gesetz aber keinesfalls abgeschlossen. Bereits das Weißbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“ benennt verschiedene weitere Maßnahmen und Maßnahmenkomplexe, die im Strommarktgesetz noch nicht adressiert werden. Beispielhaft sind hier insbesondere die Reform des Netzentgeltsystems und die Entwicklung eines Zielmodells für Entgelte, Umlagen und Abgaben zu nennen. Bei der Entwicklung dieses Zielmodells sind neben dem technologieoffenen

---

<sup>2</sup> [https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Gutachten/negative-preise-stromgrosshandelsmarkt.pdf;jsessionid=D515F5025B249508AC9C0AA2E2CE9EF9?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Gutachten/negative-preise-stromgrosshandelsmarkt.pdf;jsessionid=D515F5025B249508AC9C0AA2E2CE9EF9?__blob=publicationFile&v=2)

Wettbewerb aller Flexibilitätsoptionen im Stromsektor insbesondere auch die zunehmende Bedeutung strombasierter Lösungen in den Sektoren Wärme und Verkehr sowie die Frage der Speicherung elektrischer Energie zu berücksichtigen. Gerade aufgrund der in diesem Bereich besonders dynamischen Entwicklung mit unterschiedlichen, teilweise konkurrierenden Technologien (u. a. Power-To-Heat, Power-To-Gas, Batteriespeicher, Elektromobilität, Wasserstoffmobilität) kann eine konsequente Anwendung der Prinzipien des Strommarkt 2.0 (Technologieoffenheit, Verzicht auf gezielte Förderung einzelner Technologien, verzerrungsfreie Preissignale) sich hier als besonders vorteilhaft erweisen.