

Diskussionspapier:
Absenkung des Strommarktpreisniveaus
über eine Herausnahme der deutschen Gaskraftwerke aus dem Strommarkt
über § 13e EnWG (Kapazitätsreserve)

A. Problemstellung: Erdgaspreis bestimmt hohes Strompreisniveau

Bekanntlich sorgen die aktuell extrem hohen Erdgaspreise dafür, dass das Strompreisniveau sehr stark angestiegen ist. Denn aktuell bestimmen die Erdgasstrom-Preisstellungen den Strompreis, weil die Gaskraftwerke in der Merit Order der Strompreisbildung regelmäßig die preissetzenden Grenzkraftwerke sind: Diese erhalten als teuerste Erzeuger noch einen Zuschlag und bestimmen so den Strompreis auch für alle günstigeren Stromerzeuger (Braunkohle, Kernkraft, Erneuerbare Energien, Steinkohle).

B. Lösungsansatz: Herausnahme der Gaskraftwerke aus dem Strommarkt könnte Strompreisniveau deutlich senken

Über die Entkoppelung der Strompreise von den Erdgaspreisen wird schon länger u.a. fachöffentlich diskutiert. Eine **zeitlich begrenzte, umfassende Herausnahme der Gaskraftwerke aus dem Strommarkt** könnte das Strompreisniveau deutlich absinken lassen (vgl. etwa Ökoinstitut, Stellungnahme vom 23.06.2022).¹ Denn preissetzend würden dann voraussichtlich Steinkohlekraftwerke. So könnte es zu einer sehr erheblichen Reduzierung des Spotmarkt-Preisniveaus an der Strombörse kommen.

Regulativ könnte diese zeitlich begrenzte Herausnahme der Gaskraftwerke aus dem Strommarkt in Anlehnung an § 13e EnWG geregelt werden. Dort werden bislang die Voraussetzungen für die **Kapazitätsreserve** geregelt, deren weitere Ausgestaltung in der Kapazitätsreserveverordnung – KapResV – geregelt sind.

Die Kapazitätsreserve soll **aktuell** in Zeiten, in denen trotz freier Preisbildung auf dem Großhandelsmarkt kein ausreichendes Angebot zur Deckung der gesamten Nachfrage zur Verfügung steht, zusätzliche Leistung bereitstellen. Dazu werden bestehende Erzeugungsanlagen, Speicher oder Lasten außerhalb des Strommarktes vorgehalten und bei Bedarf auf Anweisung der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) mit Regelzonenverantwortung nach

¹ Ökoinstitut, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bereithaltung von Ersatzkraftwerken zur Reduzierung des Gasverbrauchs im Stromsektor im Fall einer drohenden Gasmangellage durch Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes ..., vom 23.06.2022, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(25)134)

Ausschöpfung der marktlichen Alternativen eingesetzt. Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt werden damit so gering wie möglich gehalten.²

C. **Praktische Umsetzung durch Übernahme des Regelungsmechanismus aus der Kapazitätsreserve**

Vorliegend wird **zur Diskussion gestellt**, den deutschen Erdgas-Kraftwerkspark zeitlich begrenzt in die Kapazitätsreserve zu überführen, soweit er sich nicht bereits dort befindet. Nach Ende der aktuellen Sondersituation würden diese Kraftwerke, anders als die gegenwärtig in der Kapazitätsreserve befindlichen Anlagen, wieder in den Strommarkt zurückkehren können. In der Folge würden die Gaskraftwerke bis zu Rückkehr ein Vermarktungsverbot am Strommarkt erhalten. Die Einsatzentscheidungen würden vielmehr von den ÜNB getroffen. Im Grundsatz erhielten die Gaskraftwerke, entsprechend den Regelungen zur aktuellen Kapazitätsreserve, ein Leistungsentgelt und eine Wertverlust- und Kostenersatz, wenn sie tatsächlich Strom erzeugen. Der Strom würde von den ÜNB in die Netze geleitet, um eine aktuelle Unterversorgung mit Strom zu vermeiden. Ihre Mehrkosten würden die ÜNB, wenn man auch insoweit dem Mechanismus der Kapazitätsreserve folgen würde, in die Netzentgelte einstellen dürfen. Dabei würden die Belastungen bundesweit vereinheitlicht.

Ein solches Vorgehen wirft u.a. die folgende **Fragen** auf: Zunächst ist zu bedenken, dass die Kapazitätsreserve einen anderen Fall – nämlich die Absicherung der Versorgungssicherheit in einem von volatilen Erzeugern dominierten Markt – regeln will als den vorliegenden. Hier liegt die Problemstellung so: Ein Stromangebot wäre – aus den Gaskraftwerken – ohne die vorliegend überlegte Regelung und bei Aufrechterhaltung des Aussetzung von Kohleausstieg und Atomausstieg gegeben, allerdings mit letztlich nicht „durchzuhaltenden“ Auswirkungen auf das Strompreisniveau. Das fehlende Stromangebot würde also erst durch die Zuordnung aller Gaskraftwerke zur Kapazitätsreserve verursacht. Die vorgeschlagene Regelung diene also aktuell primär nicht der Absicherung der Versorgungssicherheit, sondern der Modifikation der Preisbildung an Strommarkt mit dem Ziel einer Absenkung des Preisniveaus durch Eingriff in die Merit Order. Fraglich wäre dabei, nach welchem Kriterium die ÜNB entscheiden würden, welche Gaskraftwerke wann Strom erzeugen dürfen, um eine ansonsten bestehende Versorgungslücke zu schließen. Denkbar wäre, dass die ÜNB auf Erfahrungsgrundlage (die im Laufe der Zeit immer besser würde) bereits vor dem jeweiligen Handelstag über eine je separate Tagesausschreibung bereits eine

²

Vgl. BNetzA,
<https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Versorgungssicherheit/KapRes/start.html>

gewissen Leistung Gaskraftwerke (z.B. 4 GW) kontrahieren und damit deren Strom zu „Null“ in den Markt bringen, so dass anzunehmen ist, dass das Angebot die restliche Nachfrage (z.B. 60 GW) noch hinreichend übersteigt. Weitere Fragen betreffen u.a. die Kostenwälzung über die Netzentgelte und die Frage, für wie lange die Gaskraftwerke dem Markt entzogen werden sollen.

Auch vor diesem Hintergrund soll vorliegend soll überlegt werden, **welche regulativen Elemente der Kapazitätsreserve** für den vorliegenden Zweck **übernommen** werden könnten und wie die Regelung auszugestalten wäre, um für die erwähnten Fragestellungen belastbare Antworten zu finden. Dabei werden die Fragestellungen Regelungselemente entsprechend der Reihenfolge in § 13e EnWG behandelt:

1. § 13e Abs. 1 EnWG: Netzbetreiber als Entscheider über Kraftwerkseinsätze

Über eine Kapazitätsreserve der ÜNB können diese ausnahmsweise auf Erzeugungskapazität zugreifen, um im Fall einer Gefährdung oder Störung der Sicherheit oder Zuverlässigkeit des Elektrizitätsversorgungssystems Leistungsbilanzdefizite infolge des nicht vollständigen Ausgleichs von Angebot und Nachfrage an den Strommärkten im deutschen Netzregelverbund auszugleichen.

In der vorgeschlagenen Variante der temporäre Erweiterung der Kapazitätsreserve um alle Gaskraftwerke würde der Zugriff von Netzbetreibern auf Erzeugungsanlagen in Ausnahmefällen von der **Europäischen Kommission** sicherlich kritisch geprüft werden. Hier ließe sich ggf. argumentieren, dass es – ähnlich wie im Grundfall der aktuellen Regelung – eine Gefährdung der Versorgungssicherheit und auch der Preiswürdigkeit der Stromversorgung gibt, also gerade auch im Interesse der Endkunden besondere Umstände vorliegen. Während im Grundfall die zunehmende Dominanz der Volatilität der regenerativen Erzeugungsanlagen den Zugriff von Netzbetreibern auf Erzeugungsanlagen rechtfertigt (in der Transformation ggf. unumgänglich, wenn die Marktmechanismen nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen), würden dies vorliegend die Gefährdung einer sicheren und preisgünstigen Stromversorgung durch die starken negativen Auswirkungen der Gaspreisentwicklung auf den Strompreis rechtfertigen können.

2. § 13e Abs. 2 EnWG: Beschaffungsverfahren Ausschreibung

Absatz 2 der aktuellen Regelung sieht ein wettbewerbliches Verfahren für die Entscheidung dafür vor, welche Kraftwerke in die Kapazitätsreserve aufgenommen werden. Die Auswahl erfolgt in Ausschreibungen und dabei entsprechend der Gebote für Vorhaltungskosten für elektrische Leistung (Leistungspreis je kW).

Ausschreibungen dienen der wettbewerblichen Auswahl der günstigsten Angebote. Damit ist dann auch die Reihenfolge der Einsatzentscheidungen vorgezeichnet, wenn mehrere Kraftwerke die benötigte Leistung zur Verfügung stellen könnten.

Vorliegend würde gegen Ausschreibungen sprechen, dass eine Auswahl nur der günstigsten Gaskraftwerke nicht erfolgen soll. Vielmehr müssten alle Gaskraftwerke aus dem Strommarkt in die Kapazitätsreserve überführt werden, um den gewünschten Effekt auf die Merit Order und damit auf den Strompreis zu erreichen. Auch würden Ausschreibungen eine erhebliche Zeit benötigen, die ggf. vorliegend nicht abgewartet werden soll. Aktuell wird etwa die nächste Ausschreibung nach § 13e EnWG für März 2023 vorbereitet.

Andererseits müsste auch im vorliegenden Zusammenhang eine rechtlich belastbare, **nicht willkürliche Entscheidung** der ÜNB über eine angemessene **Höhe des Leistungspreises** sowie für den **Einsatz bestimmter Gaskraftwerke** getroffen werden. Wenn die wesentliche Renditeerwartung der Kraftwerksbetreiber allerdings bereits über den Leistungspreis, den alle Kraftwerksbetreiber bekommen würden, erfüllt würde, wäre dieser letzte Belang ggf. von geringerer Bedeutung. Kritisch bliebe aber die Entscheidung über eine angemessene Höhe des Leistungsentgelts. Dabei unterscheiden sich voraussichtlich die spezifischen Kosten und erwartbaren Renditeerwartungen zwischen den verschiedenen Gaskraftwerken. Die Frage der adäquaten Bepreisung der vorgehaltenen Leistung wäre also noch genauer zu untersuchen, insbesondere, wenn Ausschreibungsmechanismen – etwa aus zeitlichen Gründen – nicht zur Anwendung gelangen sollen.

Denkbar wäre, dass die ÜNB auf ihrer Erfahrungsgrundlage, die im Laufe der Zeit immer besser würde, bereits vor dem jeweiligen Handelstag über eine je separate Tagesausschreibung - und also außerhalb des Strommarktes an der Börse - bereits eine gewisse Leistung aus Gaskraftwerken (z.B. 4 GW) kontrahieren und damit deren Strom zu „Null“ in den Markt bringen, so dass anzunehmen ist, dass das Angebot die restliche Nachfrage (z.B. 60 GW) noch hinreichend übersteigt. Es wäre zu prüfen, wie diese Sonderausschreibungen für Gasstrom durchgeführt werden könnten. Wichtig scheint aber, dass die ÜNB jedenfalls bereits vor dem Handelstag die Leistung abrufen müssen, um den Markt zu sättigen.

Um den Erfolg der Regelung auf die Strompreisbildung am Markt nicht leerlaufen zu lassen, müsste zudem sichergestellt werden, dass die verbleibenden Kraftwerksbetreiber die Abwesenheit der Gaskraftwerke nicht zu überhöhten Geboten nutzen, weil eine Verdrängung ihrer Kraftwerke durch die Gaskraftwerke nicht mehr zu befürchten ist. Das Ausmaß dieser Gefahr wäre aber noch

energiewirtschaftlich mit Blick auf am Markt übliches Bieterverhalten zu überprüfen.

3. § 13e Abs. 3 EnWG: Leistungsentgelt und u.a. Kostenersatz, Wälzung über NNE

Nach Abs. 3 erhalten alle Kraftwerke ein jährliches Leistungsentgelt sowie weitere Zahlungen zum Ausgleich von wirtschaftlichen Nachteilen durch die Abrufung der vorzuhaltenden Leistung. Hierunter sollten auch die Kosten für den Brennstoff Erdgas fallen („alle Kosten“). Zur Frage der Bemessung des Leistungsentgelts vgl. 2.

Die Kosten werden über die **Netzentgelte** refinanziert und bundesweit gewälzt. Es wäre zu prüfen, ob auch dieses Element in den vorliegenden Ansatz zu übernehmen wäre. U.E. spricht u.a. die Entflechtungsfragestellung (Netzbetreiber als Entscheider über Kraftwerkseinsätze) dafür, dies zu tun – auch wenn so nicht unerhebliche Stromgestehungskosten in die Netzentgelte gelangen. Für die Endkunden würde diese gleichmäßige Verteilung der teuren Gasstrommengen vorteilhaft sein, da diese wirtschaftliche Last so gleichmäßig verteilt würden.

4. § 13e Abs. 4 EnWG: Vermarktungsverbot und Stilllegungspflicht

In der vorliegend zur Diskussion gestellten, zeitlich begrenzten Erweiterung der Kapazitätsreserve auf alle Gaskraftwerke wäre ein umfassendes Vermarktungsverbot vorzusehen.

Die Stilllegungspflicht würde dagegen nicht sinnvoll sein, werden Gaskraftwerke zumindest zum Teil noch länger einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten müssen (Deckung der Residuallast bei dominant volatiler Erzeugung aus Solar- und Windstrom).

5. § 13e Abs. 5 EnWG: Begrenzung auf 5 % der Jahreshöchstlast

Es wäre zu prüfen, ob der Anteil der Stromerzeugung aus allen Gaskraftwerken dann in der Kapazitätsreserve die in Abs. 5 enthaltene Begrenzung übersteigen könnte. Dies hätte aktuell allein kompetenzielle Folgen (Befassung u.a. des Parlaments mit Verordnungsfassung).

Es sollte jedoch noch geprüft werden, ob es eine rechtliche oder wettbewerbliche Begrenzung für den Anteil von Gasstrom an der Jahreshöchstlast gibt. Denn über den Mechanismus könnten erhebliche Anteile der Stromversorgung dem – allerdings marktversagenden – Wettbewerb entzogen werden. Die Regelung sollte auch unter diesem Aspekt mit der Europäischen Kommission in dieser und den

weiteren Strommarkt-regulierungsrelevanten Fragestellungen zumindest konsultiert werden.

6. Europäische Regelung voraussichtlich vorzugswürdig

Weiter wäre zu prüfen, ob eine rein deutsche Regelung aus Marktgesichtspunkten nicht stark nachteilig wäre: Denn wenn das deutsche Strompreisniveau – u.a. auf Kosten einer Erhöhung der Netzentgelte – vergleichsweise niedrig liegen würde, dürfte dies – im Rahmen des technisch Möglichen – einen Export von großen Strommengen in das benachbarte Ausland zur Folge haben. Es wäre noch energiewirtschaftlich zu ermitteln, wie entscheidend dieser Aspekt vor dem Hintergrund begrenzter Grenzkoppelkapazitäten tatsächlich von Bedeutung wäre.

7. Gaseinsatz in KWK-Anlagen ausnehmen?

Gas dient auch der KWK. Es gibt also Gaskraftwerke, die im Fall eines Vermarktungsverbot es auch in der Wärmeversorgung Lücken reißen würden. Auch diese Anlagen müssten aber wohl aus dem Strommarkt herausgenommen werden. Denn im Zweifel würde schon eine Anlage den Grenzpreis nach oben treiben. Wenn die ÜNB „neben dem Markt“ Ausschreibungen durchführen (s.o.), könnten die ÜNB diese KWK bevorzugt kontrahieren. Jedenfalls wäre die Behandlung der KW-Gasanlagen noch genauer zu untersuchen.

Berlin, 8. September 2022

Dr. Martin Altrock
Rechtsanwalt

Dr. Wieland Lehnert
Rechtsanwalt