Vorsicht mit Kapazitätsmärkten

Andreas Mundt,
Präsident, Bundeskartellamt

Aus der aktuellen Marktsituation folgern viele Marktteilnehmer, dass der Strommarkt, wie er heute aussieht, nicht in der Lage ist, ausreichend Investitionsanreize für den Neubau von Kraftwerken bereitzustellen. Der Zubau erneuerbarer Energien verschärfe die ohnehin existierende „Missing-Money"-Problematik. Ergebnis seien zu niedrige Preise sowie eine Abnahme der Zahl von Benutzungsstunden und damit letztlich dauerhafte Rentabilitätsprobleme. Marktversagen und Blackouts werden prophezeit.

Tatsächlich sind aber viele Fragen offen. Vor allem ist der Markt derzeit von erheblichen Überkapazitäten gekennzeichnet. Sinkende Preise und Stilllegungen sind da eine normale Marktreaktion. Bei Abbau der Überkapazitäten könnte der Markt in Zukunft wieder Preissignale aussenden, die Investitionen in Kraftwerke und andere Flexibilitätsoptionen anreizen. Es ist auch nicht richtig, dass im derzeitigen Marktsystem gesicherte Leistung nicht honoriert wird. Der Strompreis impliziert schon heute eine Leistungskomponente, weil sich der Lieferant verpflichtet, den verkauften Strom zu einem bestimmten Zeitpunkt zu liefern. Sollte es zu Knappheiten kommen, setzt der Strompreis Anreize zur Errichtung und Vorhaltung von Kapazitäten. Es ist daher längst nicht ausgemacht, dass der Markt nicht funktioniert und die Versorgungssicherheit bedroht ist.

In der öffentlichen Debatte stehen denn auch oft nicht die Versorgungssicherheit, sondern die Finanzprobleme von Kraftwerksbetreibern im Vordergrund. Ganz unverständlich sind deren Klagen nicht. Die Branche durchlebt zurzeit einen grundlegenden Wandel. Die Geschäftsmodelle von früher lassen sich nicht einfach fortschreiben. Viele der Probleme sind auf staatliche Eingriffe zurückzuführen. Und die waren in den letzten Jahren häufig und zum Teil erratisch. Vor allem das Hin-und-her beim Atomausstieg war beträchtlich. Und auch der durch staatliche Förderung angereizte massive Ausbau erneuerbarer Energien war in diesem Ausmaß schwer vorhersehbar.

In der Diskussion um Kapazitätsmärkte sollte in jedem Fall sauber getrennt werden, ob es allein um finanzielle Hilfen für Kraftwerke geht oder um die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit. Schließlich gibt es in Deutschland zumindest kurzfristig kein Kapazitätsproblem. Wenn man dennoch ein Instrument einsetzt, das auf Versorgungssicherheit abzielt, muss man sich bewusst sein, dass es zu massiven Verwerfungen kommen kann. Das Risiko von Fehlsteuerung, Fehlanreizen und unnötigen Kosten ist erheblich. So führt ein Kapazitätsmarkt immer auch zu Windfall-Profits bei Kraftwerken, die eine Hilfe eigentlich gar nicht benötigen. Kraftwerke, die sonst aus dem Markt ausscheiden würden, werden künstlich am Leben erhalten. Überkapazitäten werden nicht abgebaut. Der Markt kann sich nicht mehr aus sich selbst heraus helfen. Hinzu kommt, dass die Gefahr eines Regulierungsversagens erheblich ist. Unabhängig vom konkreten Modell sind Regelungsbedarf und Komplexität von Kapazitätsmärkten hoch. Und ist ein Kapazitätsmarkt erst einmal eingeführt, ist ein Exit nur schwer möglich.

Schließlich besteht ein unübersehbarer Widerspruch zwischen dem Ziel eines europäischen Strombinnenmarktes und der Einführung nationaler Kapazitätsmärkte. Der Wettbewerb der Stromerzeuger wird massiv verzerrt. Die Nase vorn hat nicht derjenige, der den günstigsten Strom erzeugt, sondern der, der das großzügigste nationale Fördersystem hat. Aus dem Wettbewerb um den günstigsten Strom wird ein Wettbewerb der nationalen Fördersysteme. Von der Idee des Binnenmarktes würde nicht viel übrig bleiben. Zwar wird auch von den Befürwortern von Kapazitätsmärkten stets betont, dass eine europäische Einbettung eines Kapazitätsmarktes geboten ist. Wie das gelingen soll, ist aber völlig offen. Eine stärkere Koordinierung in der EU ist dringend erforderlich.

Alles in allem spricht viel dafür, sich nicht überstürzt und erst recht nicht ohne europäische Abstimmung in das Wagnis Kapazitätsmarkt zu begeben. Anstatt die misslichen Folgen bisheriger Interventionen durch einen weiteren umfassenden Markteingriff zu reparieren, sollten zunächst schädliche Regulierungseingriffe korrigiert werden. So ist es richtig, zunächst das EEG grundlegend zu reformieren und die Erneuerbaren in den Markt zu integrieren, bevor man neue Regeln für Kraftwerke aufstellt. Sollte sich die Sorge um die Versorgungssicherheit konkretisieren, steht mit der Strategischen Reserve ein Instrument zur Verfügung, dass vergleichsweise flexibel und günstig ist und auch kurzfristig eingeführt werden kann. ■