stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zum

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Strommarktes (Strommarktgesetz)

28.09.2015

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand

Abt. Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Frederik Moch
Referatsleiter Energiepolitik

frederik.moch@dgb.de

Telefon: 030 24060 576
Telefax: 030 24060 677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

1. Einleitung

Der DGB hat den im Jahr 2014 eingeleiteten Konsultationsprozess des BMWi begrüßt und sich im Rahmen der Energiewende-Plattformen und durch schriftliche Stellungnahmen beteiligt. Eine gut vorbereitete Entscheidung ist aus Sicht des DGB die Grundlage für die **Weiterentwicklung des Strommarktes** unter den veränderten Rahmenbedingungen der Energiewende. Die notwendige Anpassung ist die **Voraussetzung für eine verbesserte Planungs- und Investitionssicherheit**, die für Innovationen, Investitionen und Gute Arbeit in der Energiewirtschaft und darüber hinaus grundlegend sind. Damit sollte eine Reform des Strommarktes einen wichtigen Beitrag zur **erfolgreichen Umsetzung der Energiewende** leisten.

Bei den bevorstehenden Entscheidungen kommt es aus Sicht des DGB ganz entscheidend darauf an, dass der Gesetzgeber aus einer **gesamtwirtschaftlichen Perspektive** auf die bevorstehenden Entscheidungen schaut. So müssen die **energiepolitischen Entscheidungen bei der Energiewende immer auch auf ihre Beschäftigungswirkung** hin überprüft werden, um volkswirtschaftliche Fehlentscheidungen zu vermeiden und die Akzeptanz für den Umbauprozess nicht zu gefährden. Dies ist in der Vergangenheit nicht ausreichend geschehen, was sich beispielsweise an Verlagerungen industrieller Wertschöpfungsstufen, der politisch verursachten Verunsicherung in den deutschen Braunkohlerevieren oder am Niedergang der Photovoltaik-Industrie abschreckend gezeigt hat. In diesem Zusammenhang weist der DGB darauf hin, dass es an der Politik liegt, die **rein energiepolitische Betrachtung der Energiewende um eine industriepolitische Förderung und strukturpolitische Begleitung zu erweitern**, um die Beschäftigungspotentiale und Entwicklungschancen entlang der Wertschöpfungsketten bei Industrie und Dienstleistungen heben zu können.

Verantwortlich: Stefan Körzell, DGB-Vorstandsmitglied

2. Zum Referentenentwurf des Strommarktgesetzes im Allgemeinen

Aus Sicht des DGB ist die sichere, kostengünstige und umweltfreundliche Versorgung mit Strom Teil der allgemeinen Daseinsvorsorge. Sie muss 8.760 Stunden im Jahr gewährleistet sein. Daraus erwächst eine **besondere Verantwortung des Staates die Versorgungssicherheit** mit geeigneten Maßnahmen in einem liberalisierten Strommarkt durchzusetzen. Dabei ist die Versorgungssicherheit und die hohe Qualität der Versorgung für private, gewerbliche und industrielle Verbraucher weitaus wichtiger als eine vermeintlich „marktkonforme" Logik der Stromversorgung.

Vor diesem Hintergrund **kritisiert der DGB die Grundsatzentscheidung des BMWi**, auf die Einführung eines technologieoffenen Kapazitätsmarktes zu verzichten und stattdessen auf die Wirkungen eines reformierten „Strommarktes 2.0" zu setzen. Der DGB geht davon aus, dass das Missing-Money-Problem am Energy-only-Markt (EOM) strukturell begründet wird und somit die Vorhaltefunktion des Strommarktes bei einem wachsenden Anteil faktisch „grenzkostenfreier" Stromerzeuger dauerhaft in Frage gestellt ist. Deshalb sollte eine Stärkung der Preissignale innerhalb des Energy-only-Markts lediglich als ein Baustein der Strommarktreform angesehen werden, nicht jedoch als Alternative zur **Einführung eines technologieoffenen Kapazitätsmarktes mit sozial-ökologischen Kriterien**. Nach Einschätzung des DGB bleibt somit künftig unsicher, ob die Versorgungssicherheit dauerhaft gewahrt bleiben kann bzw. wie sich der Neubau von gesicherten Kapazitäten (Kraftwerke, Speicher, etc.) in Zukunft refinanzieren soll. Ob und für welche Zeiträume tatsächlich Knappheitspreise am Strommarkt entstehen, ist ebenso unsicher, wie die Frage, ob die Politik den auftretenden Knappheitspreisen aus Akzeptanzgründen administrativ begegnen wird. Vor diesem Hintergrund bleibt es zumindest unerlässlich, mit einem geeigneten **Monitoring** die Versorgungssicherheit und die Investitionstätigkeit im Bereich der Energiewirtschaft kontinuierlich zu bewerten und **im Bedarfsfall effektive Gegenmaßnahmen** einzuleiten. Dass die bestehende Reservekraftwerksverordnung zu einer Kapazitäts- und Klimareserve weiterentwickelt wird, zeigt nach Einschätzung des DGB auch, dass sich die Bundesregierung nicht vollkommen sicher ist, dass ein reformierter „Strommarkt 2.0" die Versorgungssicherheit aufrechterhalten kann und dass es deshalb eines ergänzenden Kapazitätselementes bedarf.

Die Bemühungen der Bundesregierung, die **Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarländern** bei der Stromversorgung zu verbessern und das Thema Versorgungssicherheit europaweit möglichst abgestimmt anzugehen, werden vom DGB ausdrücklich unterstützt. Die gemeinsame Nutzung und dadurch verbesserte Auslastung von Erzeugungskapazitäten und Infrastrukturen kann die Systemkosten reduzieren und zusätzliche Redundanzen – also mehr Versorgungssicherheit – schaffen. In diesem Zusammenhang ist auch die Erklärung des BMWi mit den „elektrischen Nachbarn" vom 8. Juni 2015 als Schritt in die richtige Richtung zu werten. Eine verbesserte Kooperation muss jedoch unter der Voraussetzung stattfinden, dass nicht einseitig darauf gesetzt wird, zukünftig fehlende flexible Kraftwerks-, Speicher oder DSM-Kapazitäten in Deutschland durch Kapazitäten in den Nachbarländern zu ersetzen. Zudem setzt eine sinnvolle Zusammenarbeit **eine in hohem Maße harmonisierte EU-Energiepolitik** voraus, bei der **Ziele und Instrumente besser aufeinander abgestimmt werden und ein Grundkonsens über den Energiemix** besteht. Es ist zu begrüßen, dass auch die EU-Kommission dem Thema Versorgungssicherheit und Marktdesign mit der Mitteilung vom 15.7.2015 mehr Priorität einräumt. In diesem Zusammenhang ist es jedoch auch

entscheidend, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, dass die **EU-Energie- und Klimaziele bis 2020 und 2030 durch wirksame Politikinstrumente europaweit umgesetzt werden**, damit sich die Energiepolitiken der EU-Mitgliedsländer in einem vergleichbaren Korridor bewegen, so dass Marktverzerrungen innerhalb der EU reduziert werden.

Zielgerichtete Klimaschutzmaßnahmen, die der Erreichung des **Klimaziels im Jahr 2020** dienen, sind aus Sicht des DGB ein entscheidender Beitrag Deutschlands, um auf internationaler Ebene glaubwürdig für ein verbindliches, ambitioniertes Klimaschutzabkommen in Paris zu werben. Um das deutsche Ziel zu erreichen, müssen **alle Sektoren entsprechende Minderungsbeiträge** erbringen. Dies gilt insbesondere auch für die Bereiche **Haushalte/Gebäude und Verkehr**. Damit sind in diesen Sektoren erhebliche Investitionen verbunden, die ohne eine massive staatliche Anschubfinanzierung (etwa für die energetische Gebäudesanierung) nicht ausreichend angeschoben werden können. Für den Bereich der **Energiewirtschaft** unterstützt der DGB das Instrument der **„Kapazitäts- und Klimareserve" (KKR)**, um den Strommarkt 2.0 abzusichern und **einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele im Stromsektor** zu leisten. Die Anreize des EU-Emissionshandels zur CO2-Reduzierung der Stromerzeugung waren in der Vergangenheit nicht ausreichend, um das deutsche Minderungsziel zu erreichen, so dass ein zusätzliches Instrument notwendig geworden ist.

Der DGB begrüßt, dass mit der Kapazitäts- und Klimareserve ein wirkungsvoller Klimaschutzbeitrag bis 2020 erbracht werden kann, bei dem gleichzeitig die **negativen Auswirkungen auf Standorte und Arbeitsplätze eingegrenzt** werden können. In diesem Zusammenhang betont der DGB die herausgehobene **Verantwortung des Staates**, die sozialen **Auswirkungen des Strukturwandels** in den betroffenen Regionen ernst zu nehmen und durch **präventive Strukturpolitik** zu begleiten. Diese Verantwortung kann nicht alleine den Bundesländern und Kommunen aufgebürdet werden, ihr muss auch durch ausreichend Bundesmittel Rechnung getragen werden. Aus Gründen des Klimaschutzes muss gewährleistet sein, dass die im Rahmen des Klimasegmentes gebundenen Kapazitäten nicht ohnehin bis 2020 stillgelegt worden wären. Hier muss die aktuelle Kraftwerksstilllegungsanzeigenliste der Bundesnetzagentur zu Grunde gelegt werden. Andernfalls werden keine zusätzlichen Emissionen eingespart, jedoch zusätzliche Kosten für die Stromverbraucher erwirkt.

Problematisch ist, dass der vorliegende Referentenentwurf bislang keine ausreichenden Antworten auf wichtige systemische Fragen gibt. So ist die Frage der **Umgestaltung der Netzentgelte** bisher nicht aufgegriffen worden. Deren Struktur sollte vor dem Hintergrund des wachsenden Anteils des Eigenverbrauchs verändert werden. Es sollte eine stärker leistungsbasierte Entgeltstruktur entwickelt werden, um bei verbleibender Anbindung an das öffentliche Netz einen angemessenen Beitrag für die Finanzierung der Netzinfrastruktur zu leisten und Fehlanreize zu vermeiden. Eine Eigenoptimierung zu Lasten der Allgemeinheit ist aus Sicht des Gesamtsystems nachteilig.

Aus Sicht des DGB ist es zudem entscheidend, dass der Umbau der Energieversorgung möglichst kosteneffizient erfolgt. Für den Strombereich bedeutet dies, dass die **Bezahlbarkeit und der Zugang zu Strom für private, gewerbliche und industrielle Verbraucher** wesentliche Kriterien

für die Ausgestaltung des Strommarktdesigns darstellen. Neben der Notwendigkeit, die **Energieeffizienz auch im Strombereich** voranzutreiben, um Energie- und Infrastrukturkosten einzusparen, sollten auch die Strompreise nicht in dem Maße ansteigen wie in den vergangenen 10 Jahren. Vielmehr ist eine Stabilisierung notwendig, um die Bezahlbarkeit sicherzustellen. In diesem Zusammenhang hat der DGB wiederholt die Einführung eines Energiewendefonds gefordert.

3. Zu einzelnen Artikeln des Referentenentwurfs

Unabhängig von der grundsätzlichen Kritik an der Grundsatzentscheidung des BMWi äußert sich der DGB im weiteren Verlauf zu einzelnen Regelungen des Referentenentwurfs.

Zu Artikel 1 Nummer 2 „Gesetzeszweck des EnWG“:

In § 1 wird ein neuer Absatz 4 eingefügt, der die Ziele des weiterentwickelten Strommarktes abbilden soll, um den Markteilnehmern mehr Rechtsklarheit zu verschaffen. Der DGB unterstützt diese Ziele. Zudem sollte dargestellt werden, dass ein Ziel zur Erreichung des Gesetzeszwecks in § 1 Abs. 1 EnWG die effiziente Integration der erneuerbaren Energien in den Strommarkt ist, deren Anteil in den nächsten Jahren weiter ansteigen soll.

Zu Artikel 1 Nummer 3 „Grundsätze des Strommarktes“:

In dem neu zu schaffenden § 1a EnWG sollen die Grundsätze des reformierten Strommarktes analog zum Weißbuch festgeschrieben werden. Diese Maßnahmen wie eine wettbewerbliche- und freie Preisbildung, eine verbesserte Bilanzkreistreue, eine Flexibilisierung von Angebot und Nachfrage, eine verbesserte Kosteneffizienz bei Netzausbau, verbesserte Rahmenbedingungen für die Ladeinfrastruktur von Elektrofahrzeugen, mehr Transparenz im Strommarkt sowie eine Einbindung des Strommarktes in die europäischen Strommärkte werden vom DGB zwar prinzipiell unterstützt, aber – wie eingangs erwähnt – als nicht ausreichend zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit angesehen.

Zu Artikel 1 Nummer 4b und Artikel 1 Nummer 16 „Ladepunkte für E-Mobile“:

Der DGB begrüßt, dass durch den in § 3 Nr. 25 EnWG eingefügten Halbsatz, die Rolle der Ladepunkte für Elektromobile als Letztverbraucher im Stromnetz deutlich gemacht wird. Zudem wird in § 17 Absatz 2 EnWG klargestellt, dass Ladepunkte für Elektromobile als Letztverbraucher „angemessen, diskriminierungsfrei, transparent“ von den Netzbetreibern an das Stromnetz angeschlossen werden müssen. Diese Anpassungen beheben bestehende Rechtsunsicherheiten und sind eine wichtige Grundlage für den flächendeckenden Ausbau der Ladeinfrastruktur und die Verknüpfung von Strom- und Verkehrssektor.

Zu Artikel 1 Nummer 5 „Spitzenkappung":

Im Rahmen der Netzplanung soll den Netzbetreibern die Möglichkeit der Spitzenkappung bei erneuerbaren Energien eingeräumt werden (Vgl. § 11 Abs. 2 EnWG). Nach Einschätzung des DGB kann diese Maßnahme helfen, einen unnötig teuren Netzausbau zu vermeiden und die Akzeptanz des Netzausbaus zu verbessern. Gleichzeitig ist jedoch sicherzustellen, dass diese Maßnahme transparent und sachgerecht eingesetzt wird und nicht zu einer Verhinderung des notwendigen Netzausbaus genutzt wird. Die dafür vom Gesetzgeber vorgesehenen Transparenz- und Veröffentlichungspflichten erscheinen deshalb zielführend. Zudem sollte der Gesetzgeber klarstellen, dass die betroffenen Anlagenbetreiber im Sinne des § 12 EEG entschädigt werden. Um Netzbetreiber mit einer hohen Dichte an EE-Anlagen nicht zu benachteiligen, müssen die Entschädigungszahlungen an die Anlagenbetreiber als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten in der Anreizregulierung behandelt werden. Zudem sollte das BMWi im Rahmen des Versorgungssicherheits-Monitorings untersuchen, inwiefern die Spitzenkappung die vorgegebenen Ziele in der Praxis erreicht hat.

Zu Artikel 1 Nummer 10 „Netzreserve":

Der DGB unterstützt die Fortführung der Netzreserve als vorübergehende Maßnahme zur Bewirtschaftung von Netzengpässen und zur Spannungshaltung, insbesondere in Süddeutschland. Im Hinblick auf das Neubausegment von bis zu 2 GW muss sichergestellt werden, dass diese Option sich nicht negativ auf den erforderlichen Netzausbau auswirkt. Es stellt sich zudem die Frage, wie der Umfang von bis zu 2 GW begründet wird. Dies lässt der Referentenentwurf bisher offen.

Aus Sicht des DGB sollte sichergestellt werden, dass die ausgeschriebene Erzeugungskapazität auf das notwendige Mindestmaß beschränkt bleibt und keine „Überkapazitäten" außerhalb des Strommarktes geschaffen werden. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, dass der Referentenentwurf eine Verschränkung von Netzreserve einerseits und Kapazitäts- und Klimareserve andererseits vorsieht.

Da die 2 GW Neubau der Netzreserve auch auf das Volumen der Kapazitäts- und Klimareserve angerechnet werden, zeigt die Bundesregierung einmal mehr, dass sie nicht davon überzeugt ist, dass ab dem Winterhalbjahr 2021/2022 innerhalb des Strommarktes ausreichend Kapazitäten bereitgestellt werden können, sodass über die Netzreserve zusätzliche Kapazitäten quasi „durch die Hintertür" ausgeschrieben werden müssen.

Im Hinblick auf die künftigen Ausschreibungen, sollten aus Sicht des DGB verpflichtende Vorgaben festgeschrieben werden, wonach potentielle Anbieter neben dem Nachweis der Tarifbindung auch die beste verfügbare Technik (Wirkungsgrad, technische Verfügbarkeit) einsetzen müssen, um einen unfairen Verdrängungswettbewerb auszuschließen.

Zu Artikel 1 Nummer 20 „Monitoring der Versorgungssicherheit":

Die vom BMWi beabsichtigte Verbesserung des Monitorings der Versorgungssicherheit bei Elektrizität und Erdgas wird vom DGB unterstützt. Für das Monitoring im Bereich der Stromversorgung regt der DGB an, dass im § 51 Abs. 3 zudem eine Berücksichtigung der fortschreitenden Verknüpfung

der Sektoren Strom, Wärme und Mobilität erfolgt. Dieser Aspekt, der in Zukunft beispielsweise durch eine vermehrte Investitionstätigkeit in Power-to-heat sichtbar werden wird, wird Rückwirkungen auf die Versorgungssicherheit bei den Endenergieträgern Strom und Erdgas haben. Zudem sollte der Bericht im Vorfeld mit den betroffenen Stakeholdern konsultiert werden.

Zu Artikel 3 und 8 „Vermiedene Netzentgelte"

Kritisch sieht der DGB die Maßnahme, die vermiedenen Netzentgelte für alle Anlagen, die nach 2021 in Betrieb gehen, abzuschaffen. Hierbei sollte differenziert werden: Anlagen volatiler erneuerbarer Energien nutzen zunehmend alle Netzebenen und sind bereits derzeit Treiber des Netzausbaus und der damit verbundenen Kosten auf allen Netzebenen – deshalb ist hier eine Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte sachgerecht. Anders die Situation bei flexiblen Erzeugern auf Spannungsebenen bis einschließlich 110 Kilovolt, die auch in Zukunft dazu beitragen werden, dass Netzausbau mit den entsprechenden Kosten unterbleiben kann. Die Anrechnung von vermiedenen Netzentgelten ist für diese Anlagen, insbesondere für KWK-Anlagen, Speicher und Spitzenerzeuger weiterhin sachgerecht und sollte deshalb auch für den Zeitraum ab 2021 bestehen bleiben.

Zu Artikel 4 „Änderung der Netzzugangsverordnung/ Anreize für bessere Bilanzkreistreue"

Die Möglichkeit, auch die Vorhaltung von Regelleistung stärker verursachergerecht abzurechnen, wird aus Sicht des DGB begrüßt. Dies wird für Bilanzkreisverantwortliche den Anreiz erhöhen, stärker auf den Ausgleich der Bilanzkreise zu achten. Ob dieser Anreiz jedoch ausreichend ist, um ausreichend längerfristige Anreize für gesicherte Kapazitäten innerhalb des Strommarktes zu sorgen, bleibt nach Einschätzung des DGB offen. Es bleibt insbesondere das Problem, dass Pönalen für mangelnde Bilanzkreistreue wie die vorgesehenen nur nachträglich wirken und nur unzureichend Anreize bieten, langfristig entsprechende Kapazitätsoptionen zu sichern. Denn dies könnte zu Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen führen, die dies nicht oder nicht in gleichem Umfang tun. Es sollte in dem intendierten Diskussionsprozess auch über geeignete ökonomische Instrumente nachgedacht werden, wie eine wettbewerbsneutrale Bereitstellung von ausreichender Regelenergieleistung bei den Bilanzkreisverantwortlichen sichergestellt werden kann.