

Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMWi zum Strommarktgesetz

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) hat zum Kontext Strommarkt zuletzt zum Grünbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“ schriftlich Stellung genommen. Auf diese Stellungnahme verweisen wir hinsichtlich grundsätzlicher Einschätzungen zum Strommarkt und dessen Weiterentwicklung.¹ Dennoch greifen wir in dieser Stellungnahme zum Entwurf des Strommarktgesetzes auch einige zentrale Aspekte auf, bei denen das Bundeswirtschaftsministerium aus unserer Sicht den Strommarkt nicht ausreichend an den Erfordernissen der Energiewende ausrichtet.

Grundsätzlich muss die Energiewende dynamisch vorangetrieben werden. Dazu zählt kurz- und mittelfristig z.B.:

- Die Überkapazitäten bei Kohlekraftwerken abzubauen und den Ausstieg aus der Kohleverstromung einzuleiten
- Den Ausbau der erneuerbaren Energien sowohl bei Strom als auch bei Wärme voranzubringen
- Den Strommarkt an den erneuerbaren Energien auszurichten und Flexibilitätsoptionen zum Ausgleich der fluktuierenden erneuerbaren Strommengen besser zu integrieren
- Hierzu insbesondere den weiteren Ausbau der KWK voranzubringen und diese mit Flexibilitätsförderungen und Wärmespeichern zu verbinden
- Effizienz und Stromsparen u.a. durch Schaffung eines Effizienzfonds stärker zu forcieren
- Umsetzung der Verordnung für direkte Grünstrom-Vermarktung, um rein erneuerbare, insbesondere regionale Strom-Angebote zu schaffen („Grünstrom-Markt-Modell“)
- „Mietstrom-Modelle“ zu schaffen und zu vereinfachen, bei denen MieterInnen vermittelt durch Genossenschaften, Stadtwerke, Wohnungsbaufirmen o.ä. Strom aus dem eigenen Haus oder Siedlung (PV und KWK) selbst direkt nutzen können.
- Und - nicht zuletzt damit - die Energiewende in Hand BürgerInnen, Genossenschaften, Stadtwerken und anderen kleinen Akteuren zu stärken, die bislang das Fundament des Erneuerbaren-Ausbaus ist.

Im Weissbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“ wurden einige, aber längst nicht alle dieser Anforderungen und Maßnahmen formuliert. Entsprechend setzt auch der Referentenentwurf zum Strommarkt das ‚Ziel Energiewende‘ nicht ausreichend um und bleibt bei den Anforderungen des Klimaschutzes weit hinter dem Notwendigen zurück.

Kern des Entwurfs sind Regelungen zur Schaffung bzw. Fortsetzung von Reserven zur Leistungsabsicherung im Strommarkt (s.u.). Der BUND begrüßt, dass es keinen Kapazitätsmarkt geben

¹ BUND-Stellungnahme zum Grünbuch:

http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/150306_bund_klime_energie_gruenbuch_stellungnahme.pdf

wird. Doch vor allem die neu zu schaffende Klima- und Kapazitätsreserve (§ 13d EnWG) wirft aus unserer Sicht zahlreiche Fragen auf.²

Zunächst gilt die Kritik dem politischen Kompromiss vom 1. Juli 2015 zur Schaffung einer Reserve-Lösung für Braunkohlekraftwerke – jetzt Klimasegment der Kapazitäts- und Klimareserve – anstelle des ursprünglich geplanten „Klimabeitrags“. Letzterer hätte zu deutlich günstigeren Kosten einen deutlich zielgenaueren Beitrag zum deutschen Klimaziel 2020 geleistet.

Entsprechend werden die anvisierten 2,7 GW Braunkohlekraftwerksleistung (§13 d, Abs. 4) nicht den eigentlich notwendigen Beitrag der Stromwirtschaft zum Klimaziel erbringen. **Stillzulegen wären – als Minimum – Kraftwerke mit etwa doppelter Kapazität**, um die im Klimaschutzplan vorgesehenen 22 Mio. Tonnen CO₂-Reduktion zusätzlich zu erreichen.

Festzuhalten ist *darüber hinaus*, dass sich dieser Zusatzbeitrag des Stromsektors von 22 Mio. Tonnen am absolut untersten Rand der prognostizierten Klimaschutzlücke von fünf bis acht Prozent bewegt. Dabei verursacht der Stromsektor mit rund 40 Prozent aller Emissionen nicht nur den höchsten CO₂-Ausstoß aller Sektoren, sondern hat seit 1990 auch nur unterdurchschnittlich zur Emissionsminderung beigetragen (minus 17,7 Prozent gegenüber einer Gesamtminderung von 24,7 Prozent im Jahr 2012). Dies, obgleich im Stromsektor die höchsten und kostengünstigsten Minderungspotentiale möglich wären. Im Bereich der fossilen Energieerzeugung haben ausgerechnet die besonders emissionsintensiven Braunkohleanlagen bislang nichts zur CO₂-Minderung beigetragen. Im Gegenteil: Seit 2000 haben klimaschädliche Emissionen aus Braunkohle um drei Prozent zugelegt, während die Emissionen aus Steinkohle um 20 Prozent und Gas und Öl um 6 Prozent sanken.³ Für einen gerechten Beitrag der Stromwirtschaft zum Klimaziel – also einer Minderung von 40 Prozent – müsste sogar etwa drei Mal so viel Kraftwerksleistung (etwa 8 GW) still gelegt werden.

Doch droht in dem **völlig intransparenten Aushandlungsprozess mit den Betreiberfirmen nach §13d, Abs. 4**, dass Altkraftwerke, die ohnehin in den nächsten Jahren stillgelegt worden wären, in die Klima-Reserve geraten. Denn immerhin 2 GW Kraftwerksleistung werden bis 2020 ein Alter von fünfzig Jahren und mehr erreicht haben. Der BUND hält u.a. Blöcke an den Standorten Goldenberg, Niederaußem und Frimmersdorf für valide Kraftwerksabgänge bis 2020 (s. Fn. 2).

Somit müssten einerseits Verbraucherinnen und Verbraucher unnötige Kosten übernehmen, andererseits droht die echte CO₂-Einsparung noch geringer auszufallen als die Bundesregierung anstrebt. Denn 0,7 GW Braunkohle-Kraftwerksleistung werden auch laut Projektionsbericht der Bundesregierung bis 2020 altersbedingt ohnehin vom Netz gehen und sind somit in den CO₂-Projektionen bereits eingerechnet.⁴ Entsprechend muss die Bundesregierung bei der Umsetzung des unzureichenden Koalitions-Beschlusses vom 1. Juli wenigstens dafür Sorge tragen, dass bis 2020 insgesamt 3,4 GW Braunkohle stillgelegt werden (2,7 durch Reserve plus 0,7 GW Sowieso-Abgänge). Andernfalls würde diese CO₂-Einsparung 2020 fehlen. Weitere CO₂-Einsparungen werden voraussichtlich notwendig sein, um das Klimaziel 2020 zu erreichen (siehe z.B. die steigenden Emissionen im Verkehr, verzögerte oder verhinderte Effizienz-Maßnahmen im NAPE).

² Eine ausführliche Kritik des BUND hierzu:

http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/150907_bund_klima_energie_braunkohle_reserve_kritik.pdf

³ Vgl. Öko-Institut für das BMWi – Erläuterungen zum Klimabeitrag: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strommarkt-praesentation-das-co2-instrument-fuer-den-stromsektor.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁴ Projektionsbericht 2015: http://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/mmr/art04-13-14_lcds_pams_projections/envvqlq8w/150422_Projektionsbericht_2015_final.pdf, S. 94.

Daher müssen weitere CO₂-Einsparungen im Stromsektor durch Kraftwerksstilllegungen bis 2020 und darüber hinaus möglich bleiben. Deshalb darf § 13d Abs. 6 und § 13e Abs. 2, nicht auf die Emissionsminderung von lediglich 12,5 Mio. t CO₂ und eine maximale Nachforderung von 1,5 Mio. t beschränkt werden. Vielmehr sollte die Klima-Reserve in ihrem endgültigen Umfang offen gehalten werden, um die für das Klimaziel nötigen Emissionsminderungen auch nachträglich vornehmen zu können.

Energiewirtschaftlich wie aus Verbrauchersicht ist die Vergütung der Braunkohlekraftwerke für vier Jahre nicht nachvollziehbar. Eine entschädigungslose Stilllegung müsste bei abbeschriebenen Kraftwerken, die deutlich an der Altersgrenze operieren, rechtlich geprüft werden, um die Verbraucher vor unnötigen Kosten zu schützen.

Entsprechend unbefriedigend ist im Gesetzentwurf die Unklarheit über die Höhe der Vergütung der Braunkohlekraftwerke in der Reserve. Die Verordnungsermächtigung nach §13e Abs. 2 und die entsprechenden Maßgaben in §13d Abs. 4 sind zu unklar gefasst, um etwa die aus unserer Sicht unlaute Anrechnung von Tagebau-Kosten zu verhindern. Es ist aus unserer Sicht grundsätzlich kritikwürdig, dass ein Großteil künftiger Regelungen per Verordnungsermächtigung mit sehr offen formuliertem Auftrag erfolgen soll. Dieser vergleichsweise große Gestaltungsspielraum umgeht aus unserer Sicht das Entscheidungs- und Gestaltungsrecht des Parlaments.

Im Sinne der Versorgungssicherheit ist eine Reserve aus unflexiblen, emissionsintensiven Kraftwerken wie hier vorgesehen völlig ungeeignet. Die EU-Rechtskonformität der Klima-Reserve wird inzwischen von verschiedenen Gutachten angezweifelt.⁵ Tatsächlich muss sich die Bundesregierung den Vorwurf gefallen lassen, mit dieser Maßnahme alte Kohlekraftwerke zu subventionieren, die zur Versorgungssicherheit weder nötig noch geeignet sind.

Das alles zeigt wie ungeeignet diese Reserve grundsätzlich als Lösung für das Klima-Problem der Stromwirtschaft ist.

Den Aufbau des Kapazitätssegments mit wettbewerblicher Kontrahierung der Kapazitäten erfüllt eine Reservefunktion im eigentlichen Sinne. Nichtsdestotrotz halten wir angesichts der massiven Überkapazitäten, die sich nach den Berechnungen des Öko-Instituts zum Klimabeitrag auch nach 2022 nicht deutlich reduzieren, den Umfang von bis zu 5 Prozent der Jahreshöchstlast inklusive Neubau für hoch angesetzt. Den Prüfvorbehalt der Bundesnetzagentur (§13d Abs. 7) begrüßen wir entsprechend.

Der Neubaubedarf für Kraftwerke von bis zu 2 GW soll laut §13a, Abs. 4 bereits 2016 entschieden werden. Das erscheint früh angesichts kurzer Realisierungszeiträume von GuD-Kraftwerken von etwa zwei Jahren (einfache Gas-Turbinen noch schneller) – und der Frage der grundsätzlichen Notwendigkeit. Es birgt vor allem die Gefahr, dass letztlich unnötige bzw. unnötig viele konventionelle Kapazitäten errichtet werden, für die die Verbraucher dann 15 Jahre zahlen werden. Angesichts der 10-H-Regel in Bayern, die den Ausbau der Windkraft dort weitgehend verhindert, sowie der dortigen Netzausbauproblematik, drohen durch den Kraftwerksneubau in dem Bundesland Lock-in Effekte, die letztlich alle Verbraucher über die Netzreserve-Kosten teuer zu stehen kommen. Der BUND in Bayern hat im Energiedialog des Bayerischen Wirtschaftsministeriums (Januar 2015) zu diesen Fragestellungen dargelegt, dass mögliche Engpässe nach Abschalten der Atomkraftwerke kostengünstig, flexibel und hoch effizient durch die Verbindung von Stromeinsparung und dem Ausbau von dezentralen KWK-Anlagen erfolgen kann. Damit würde auch ein Beitrag zur Wärme-Energiewende in den Städten geleistet.

⁵ Gutachten des Wiss. Dienstes des Dt. Bundestags und Rechtsgutachten für Greenpeace (<http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/klimareserve-braunkohlekraftwerke-analyse-greenpeace-20150916.pdf>) .

Insbesondere wird in § 13a, Abs. 4 auch nicht der Wortlaut der politischen Vereinbarung der Koalition vom 1. Juli aufgenommen, wonach es sich um **schnellstartfähige Kraftwerke in Süddeutschland** handeln muss. Dies muss bereits im EnWG präzisiert werden (nicht erst per Verordnung) und durch eine **Brennstoff-Spezifizierung, nämlich Gas**, ergänzt werden. In Hinblick auf diese neuen Reserve-Kraftwerke sollte besonders die Option von (auch schnellstartfähigen) KWK-Anlagen aufgenommen werden, zumal damit eine höhere Energieeffizienz und Flexibilität erreicht werden kann.

Der BUND fordert, dass die Regierung jetzt eine **langfristig tragfähige und klimaverträgliche Lösung für die Emissionsminderung im Kraftwerkspark** findet. Der „Klimabeitrag“ war ein geeignetes Instrument, weitere mögliche Maßnahmen liegen auf dem Tisch.⁶ Der Ausstieg aus der Kohle, insbesondere der Braunkohle, muss jetzt sozial verträglich eingeleitet werden.

Zudem gilt eine grundsätzliche Kritik der **Zielsetzung und dem Zweck der Gesetzgebung** (§1 EnWG). Das Strommarktgesetz schreibt die marktwirtschaftliche Fixierung des EnWG im Sinne der ‚alten Energiewelt‘ fort. Die Regelungen bleiben weiterhin vorrangig auf den Markt von Großkraftwerken und großen konzentrierten Stromanbietern ausgerichtet, obwohl hier im Zuge der Energiewende ein systematisches Umlenken erforderlich ist.

Der Entwurf des Strommarktgesetzes führt Zwecke und Zielsetzungen ein (§1), dabei werden „wettbewerbliche Marktmechanismen“ und „der Elektrizitätsbinnenmarkt“ als Ziel definiert. Wettbewerb und Binnenmarkt sollten aber kein Selbstzweck sein, sondern der Energiewende dienen. Entsprechend wäre in §1 Abs. 1 klarer zu formulieren, dass das Ziel eine *vollständige* Versorgung mit erneuerbaren Energien ist. Das Wort „zunehmend“ ist angesichts der Entwicklungen und Erfordernisse zu schwach.

Im Hinblick auf die gesetzliche Vorgabe von „Marktmechanismen“ ist es erforderlich zu definieren, wie dieser Markt organisiert werden soll. In §1a Abs. 3 wird von einem „Wettbewerb“ zwischen effizienten und flexiblen Erzeugungsanlagen – Anlagen zur Speicherung – effiziente Kopplung des Wärme- und Verkehrssektors gesprochen. Nach §1 Abs. 4 soll der Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Strommarkt ermöglicht werden. Aus Sicht des BUND geht es aber vielmehr darum, den Ausgleich des fluktuierenden erneuerbaren Stroms gezielt zu organisieren und zu regeln. Hierbei sind vor allem dezentrale Elemente des Strommarktes und der Stromvermarktung zu stärken. Hierzu zählen insbesondere Regelungen zur einfachen Stromabrechnung zur Nutzung von Eigenstrom aus PV- und KWK-Anlagen, v.a. für Mieter. Die beabsichtigte Streichung der Zahlungen für vermiedene Netzentgelte widerspricht ebenfalls der Entlastung der dezentralen Verteilnetze durch verbrauchsnahe Erzeugung von Strom.

Der BUND schlägt daher vor, bereits in die Zielsetzung des EnWG aufzunehmen, dass der Strommarkt sich an den Erfordernissen der Energiewende und der erneuerbaren Energien ausrichten soll. Zweck soll entsprechend der Ausgleich der erneuerbaren Energien mit den verschiedenen Flexibilitätsoptionen sein.

Auch blendet die alleinige Maßgabe, dass nach § 1a Abs. 1 sich der Preis nach wettbewerblichen Grundsätzen bildet, völlig aus, dass erhebliche Kostenkomponenten und Umweltschadenskosten bei dieser Preisbildung nicht erfasst werden. Die alleinige Formulierung von „Wettbewerb“ als Ziel und Selbstzweck ist daher nicht zielführend für Umwelt- und Klimaschutz in der Energiewende. Ebenso muss die „Stärkung des Elektrizitätsbinnenmarktes“ beinhalten, dass zugleich auch dort den Zielen von Klima- und Umweltschutz endlich Rechnung getragen wird.

⁶ S. Gutachten für BUND und DUH (2013): Rechtliche Instrumente zur Verhinderung neuer Kohlekraftwerke und Braunkohletagebaue (http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/20131129_klima_energie_bund_rechtsgutachten_kohlekraftwerke.pdf)

Kontakt/ Ansprechpartner und weitere Informationen:

Tina Löffelsend
Leiterin Energie- und nationale Klimapolitik
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin
Tel.: 030/275 86-433
Email: tina.loeffelsend@bund.net

Werner Neumann
Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates und Sprecher Bundesarbeitskreises Energie des BUND
werner.neumann@bund.net