

„Experimente mit der Versorgungssicherheit können außerordentlich teuer werden“

Verschiedene Bedingungen, insbesondere aber die Konsequenzen des beschleunigten Atomausstiegs und schnelleren Umstiegs auf erneuerbare Energien in Deutschland, bewirken ein Knappheitsproblem im Stromerzeugungsmarkt. Bei der Suche nach einer adäquaten Lösung geht es darum, langfristig angemessene Erzeugungskapazitäten effizient anzureizen. Ein neuerdings in diesem Zusammenhang verstärktes Konzept sind Kapazitätsmärkte. Darüber sprach „et“ mit Prof. Dr. Axel Ockenfels von der Universität zu Köln, der das schon vor Jahren vorgeschlagen hatte, damals jedoch damit in Deutschland allein auf weiter Flur stand.

„et“: Herr Prof. Ockenfels, ist der deutsche Strommarkt auf einem guten Weg?

Ockenfels: Der deutsche Strommarkt war auf einem guten Weg. Seit einigen Jahren wird der Markt aber wieder zurückgedrängt. Erneuerbare Energien, die einen Großteil der Stromversorgung übernehmen sollen, werden am Strommarkt vorbei subventioniert. Der Strompreis ist somit für große Teile des Stromangebots irrelevant. Die Folge sind kostspielige Fehlanreize, die wiederum Markteingriffe provozieren. Ich glaube, dass ein größeres Vertrauen in Markt- und Preissteuerung durch Emissionshandel und Strommarkt gerechtfertigt ist. Ohne die dadurch frei werdenden Innovationskräfte werden die gewaltigen ökologischen und ökonomischen Herausforderungen kaum zu lösen sein.

„et“: Marktvertrauen scheint in Deutschland eine eher knappe Ressource zu sein. Kann man denn dem Markt im Stromsektor überhaupt vertrauen?

Ockenfels: Ja, wenn der institutionelle und energiepolitische Rahmen stimmt. Stimmt er nicht, führt ein Markt auch nicht zu dem erwünschten

Ergebnis. Hinzu kommt, dass der Strommarkt aufgrund der langen Planungs- und Bauzeiten für neue Erzeugungskapazitäten oft nicht flexibel auf Änderungen in den Rahmenbedingungen reagieren kann. Nach der unerwarteten Entscheidung, deutsche Kernkraftwerke schneller abzuschalten, sind beispielsweise die Erzeugungskapazitäten knapp. Dies kann für eine längere Zeit zu Versorgungsengpässen und erhöhtem Marktmachtpotenzial führen. Auch müssen nun die Übertragungsnetzbetreiber oft das Zepter übernehmen. Diese - und nicht der Markt - entscheiden dann, wer wann und wo Strom produzieren darf.

„et“: Viele bezweifeln auch, dass der Strommarkt genügend Anreize für Neuinvestitionen schafft.

Ockenfels: Die These unterstellt, dass die Strompreise zu niedrig sein könnten, um Neubauten zu rechtfertigen. Ein Grund kann sein, dass die Preise bei Kapazitätsengpässen zu gering ausfallen. Dafür gibt es einige gute Argumente. Allerdings gibt es für Deutschland in dieser Frage wenig empirische Nachweise. Eine einfache Fortschreibung historischer Preise reicht nicht aus, da sich Energiemix und Knappheit in der Zukunft anders darstellen werden.

„et“: Sie denken mit Ihren Wissenschaftskollegen und Vertretern der Industrie und Regierung über Kapazitätsmärkte nach. Sind diese eine Lösung?

Ockenfels: Diskutiert wird derzeit die Steuerung des Kraftwerkbaus durch gezielte Ausschreibung, Bepreisung und Subventionen von neuen Kapazitäten. Doch solche Eingriffe sollten wohlüberlegt sein. Ad hoc-Ausschreibungen und Subventionen bei Engpässen können das Problem mangelnder Investitionsanreize sogar verschärfen. Schon die Ankündigung führt dazu, dass geplante Kraftwerksbauten zunächst auf Eis gelegt werden. Wer möchte schon auf Zusatzeinnahmen durch zukünftig erwartete Kapazitätzahlungen verzichten?

Außerdem hinterlassen Subventionen neue Probleme. Zum einen gehen Knappheitssignale im Strommarkt verloren, zum anderen steigt die Zuversicht, dass der Staat auch zukünftig einspringen wird. Schließlich bleiben diejenigen, die bereits gebaut haben, auf dem schwarzen Peter sitzen. Weil nämlich durch Ausschreibungen oder Subventionen zusätzlicher Kapazitäten der zukünftige Strompreis geringer als ursprünglich erwartet ist wirken sie so wie eine Enteignung existierender Anlagen.

„et“: Aber Sie haben doch selbst vor vielen Jahren die Kapazitätsmärkte als Alternative ins Spiel gebracht.

Ockenfels: Das stimmt. Damals stand ich in Deutschland allein auf weiter Flur. Heute scheint vielen ein Kapazitätsmarkt das Allheilmittel zu sein. Einige glauben, damit den Markt stabilisieren zu können. Und Teile der Stromwirtschaft wittern eine zusätzliche Einnahmequelle. Die entscheidende Frage ist aber zunächst einmal, was eigentlich die Gründe für inadäquate oder verzögerte Investitionen im Strommarkt sind.

„et“: Was sind das für Gründe, können Sie diese benennen?

„Kapazitätsmärkte sind nützlich, solange die Nachfrage unflexibel ist und nicht freiwillig gedrosselt wird, wenn ein Blackout droht. Kapazitätsmärkte können auch helfen, wenn bei Produktionsengpässen adäquate Investitionssignale ausbleiben. Dabei kommt es aber entscheidend auf die Ausgestaltung des Marktes an. Eine ganze Serie von gescheiterten Kapazitätsmärkten zeigt, dass der Markt sensibel auf Fehler im Marktdesign reagiert. Die Hürden für die handwerkliche Qualität bei der Umsetzung eines Kapazitätsmarktes müssen daher besonders hoch sein. Experimente mit der Versorgungssicherheit können außerordentlich teuer werden.“

Prof. Dr. Axel Ockenfels, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln



Ockenfels: Der vielleicht wichtigste Grund sind die instabilen energiepolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland. Aber Kapazitätsmärkte helfen da nicht weiter. Kein Kapazitätsmarkt kann die Risiken schnelllebiger Energie- und Klimapolitik reduzieren oder gar antizipieren. Auch fehlt es besonders an Investitionsanreizen im Süden der Republik. Doch die marktgerechte Antwort auf diese Herausforderung ist ein Ausbau der Übertragungskapazität oder regional ausdifferenzierte Strompreise – kein Kapazitätsmarkt. Zudem kann auch die mangelnde Marktintegration der Erneuerbaren zu inadäquaten Investitionsanreizen führen. Es wäre richtig, die Ursachen solcher Fehlanreize direkt zu bekämpfen, anstatt sie durch Kapazitätsmärkte zu über-tünchen.

„et“: Aber welche Rolle bleibt dann für Kapazitätsmärkte?

Ockenfels: Kapazitätsmärkte sind nützlich, solange die Nachfrage unflexibel ist und nicht freiwillig gedrosselt wird, wenn ein Blackout droht. Kapazitätsmärkte können auch helfen, wenn bei Produktionsengpässen adäquate Investitionssignale ausbleiben. Dabei kommt es aber entscheidend auf die Ausgestaltung des Marktes an. Eine ganze Serie von gescheiterten Kapazitätsmärkten zeigt, dass der Markt sensibel auf Fehler im Marktdesign reagiert. Zuletzt haben sich Neuseeland und Australien entschieden, ihre Kapazitätsmärkte wieder abzuschaffen. Die Hürden für die handwerkliche Qualität bei der Umsetzung eines Kapazitätsmarktes müssen daher besonders hoch sein. Experimente mit der Versorgungssicherheit können außerordentlich teuer werden.

„et“: Wie sieht die Zukunft des Strommarktes in Deutschland aus? Liberalisiert oder reguliert?

Ockenfels: Die Bundesnetzagentur reagiert auf die verschiedensten einströmenden politischen Anforderungen an den Strommarkt mit vielen sinnvollen Maßnahmen. Das ist gut. Der Stromsektor benötigt ein aktives Marktdesign. Doch oft kann nur ad hoc reagiert und repariert werden. Der Strommarkt droht deshalb, in einem Wust von Flickschusterei – irgendwo zwischen Liberalisierung und Regulierung – stecken zu bleiben. Das wäre jedoch die kostspieligste aller Alternativen.

„et“: Herr Prof. Ockenfels, vielen Dank für das Interview.