



Positionspapier

zum Grönbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“

Stand: März 2015

Positionspapier

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft zum Grünbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“

Zusammenfassung

Die deutschen Versicherer sind mit einem Kapitalanlagebestand von ca. 1.425 Mrd. Euro die mit Abstand größten institutionellen Anleger in Deutschland. Im Umfeld der historisch niedrigen Zinsen investieren institutionelle Investoren vermehrt auch in alternative Kapitalanlagen wie Energieinfrastruktur und Erneuerbare Energien. Zur Verstärkung der Investitionen in diesem Bereich wird auf folgende Punkte hingewiesen:

- Es wird begrüßt, dass die Bundesregierung mit der Vorlage dieses Grünbuchs zur Ausgestaltung des zukünftigen Strommarkts zu einem glaubwürdigen rechtlichen Rahmen beitragen will, auf den Investoren vertrauen können.
- Institutionelle Investoren tragen wesentlich zum Ausbau der Erneuerbaren Energien bei. Um die Ausbauziele der Bundesregierung erreichen zu können, sind auch weiterhin attraktive und verlässliche Rahmenbedingungen nötig. Der Ansatz, Auswirkungen von Reformmaßnahmen auf das Investitionsumfeld standardisiert ex ante abzuschätzen, sollte ausgebaut werden.
- Bei dauerhaft niedrigen Preisen an der Strombörse fehlen mittelfristige Investitionsanreize. Zur Refinanzierung von Anlagen werden zusätzliche Einkommensströme erforderlich sein.
- Die Versorgungssicherheit darf nicht beeinträchtigt werden. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Versorgungssicherheit weiterhin zu gewährleisten.

Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5440
Fax: +49 30 2020-6440

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:

Tim Ockenga
Tel.: +49 30 2020-5440
Fax: +49 30 2020-6440
E-Mail: t.ockenga@gdv.de

Dr. Christian Kemter
Tel.: +49 30 2020-5442
Fax: +49 30 2020-6440
E-Mail: c.kemter@gdv.de

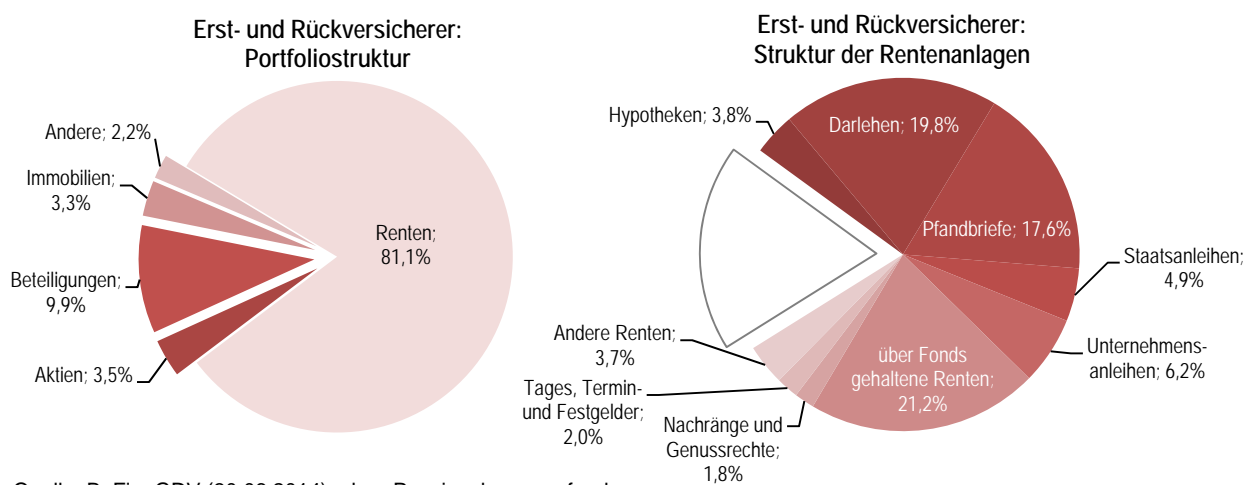
www.gdv.de



I. Versicherer als langfristige Kapitalanleger in Energieinfrastruktur und Erneuerbare Energien (EE)

Die Versicherer sind mit ihren rund 1.425 Milliarden Euro Kapitalanlagen seit jeher an der Investition in langfristige, nachhaltig wertschöpfende Kapitalanlagen interessiert und die mit Abstand größten institutionellen Investoren in Deutschland. Ein besonderes Merkmal der Versicherer ist, dass sie ihre Kapitalanlagen oftmals bis zur Fälligkeit halten, um ihre ebenfalls lang laufenden Verbindlichkeiten erfüllen zu können. Versicherer sind deshalb an sicheren, beständigen und lang laufenden Kapitalflüssen interessiert.

Die Kapitalanlagen der Assekuranz gliedern sich in einen sehr hohen Anteil vorsichtiger und diversifizierter Renteninvestments bei gleichzeitig nur geringen Teilen risikoreicherer Anlagen auf. Die folgende Abbildung stellt die Portfoliostruktur sowie die Anlageklassen innerhalb der Rentenpapiere im Überblick dar.



Vor dem Hintergrund des historisch niedrigen Zinsumfeldes bei gleichzeitig lang laufenden Verpflichtungen in der Lebensversicherung ist es für eine nachhaltige Kapitalanlage der Versicherer notwendig, über neue, von den Gesetzen des Finanzmarktes weitgehend entkoppelte, langfristige Investitionsmöglichkeiten nachzudenken. Dafür bieten sich insbesondere Investitionen in Eigen- und Fremdkapital in Energieinfrastruktur und Erneuerbare Energien mit langen Nutzungsdauern sowie planbaren und stabilen Kapitalflüssen und Renditen an.

Versicherer interessieren sich für die Finanzierung der Produktion und Distribution Erneuerbarer Energien, weil diese Anlagen oftmals langfristig kalkulierbare Erträge aufgrund gut prognostizierbarer Abnahmemengen

und/oder garantierter Mindestabnahmepreise infolge gesetzlicher Regelungen kennzeichnen. Dabei ist zu beachten, dass Versicherer entsprechende Anlagen zwar mit einem langfristigen Fokus, jedoch nicht als strategische Investments tätigen. Anlagen in Infrastruktur und Erneuerbare Energien sind als Finanzinvestitionen auf Zeit zu sehen. Das Eingehen von langfristigen Managementrisiken in diesem Bereich liegt nicht im Interesse der Versicherungswirtschaft und würde auch dem Kerngeschäft der Assekuranz widersprechen. Da Versicherer auch als Risikoträger für Infrastruktur-Projekte in Erscheinung treten, analysieren sie – nicht zuletzt zur Vermeidung von Kumulrisiken – sowohl die Investment- als auch die Produktseite sehr genau.

Nach einer Untersuchung des Instituts Trend Research im Jahr 2013 sind bereits heute mehr als 13 % der installierten Leistung Erneuerbarer Energien in Deutschland in der Hand von institutionellen Investoren, mit steigender Tendenz. Das sind signifikante Anteile im Vergleich zur sonstigen Eigentümerstruktur mit ca. 1/3 der Anlagen im Besitz von Privatpersonen und 14 % im Besitz von Projektierern, die die Anlagen allerdings nach Fertigstellung weiterveräußern möchten. Jeder vierte institutionelle Anleger in Deutschland ist in Energie-Infrastruktur wie Erneuerbare Energien oder Stromnetze investiert.

II. Planungssicherheit für Investoren schaffen

Entscheidend für das Engagement der Versicherer als langfristige und auf Sicherheit bedachte Investoren sind Planungssicherheit, aufsichtsrechtliche Stabilität und ein stabiler ordnungspolitischer Rahmen. Vor dem Hintergrund von Investitionszeiträumen von zehn, zwanzig oder mehr Jahren ist das Vertrauen in die Bestandskraft und Rechtssicherheit der einmal getroffenen politischen und aufsichtsrechtlichen Entscheidungen essentiell. Das gilt sowohl für den europäischen als auch für den deutschen Rechtsrahmen.

Das Grünbuch „Ein Strommarkt für die Energiewende“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie erhöht die Transparenz und damit die Verlässlichkeit des Gesetzgebungsprozesses. Auch der 10-Punkte-Plan, den die Bundesregierung als Überblick für die anstehenden Reformen im Energiesektor im vergangenen Jahr veröffentlicht hat, wird als hilfreich angesehen.

Der Großteil der im Grünbuch (GB) ausgearbeiteten Vorschläge ist zu unterstützen, insbesondere das klare Bekenntnis zur Beibehaltung eines marktbasierenden Ansatzes sowie der internationalen Koordinierung der Maßnahmen. Die in Teil II des Grünbuchs vorgeschlagenen „Sowieso-

Maßnahmen“ berücksichtigen – abhängig von der konkreten Ausgestaltung – alle drei energiepolitischen Ziele. Sie dürften zu verbesserten Preissignalen führen und den Bedarf an zusätzlichen Erzeugungskapazitäten reduzieren. Das System wird grundsätzlich flexibler, um den Erfordernissen der neuen „Grundlast“ fluktuierender Erneuerbarer Energien Rechnung zu tragen. Insgesamt wird dadurch der Strommarkt in seiner weiteren Entwicklung stabilisiert und auf ein tragfähiges Fundament gestellt.

III. Rechtssicherheit für getätigte Investitionen

Nachträgliche Belastungen, wie beispielsweise direkte und indirekte Steuer- und Abgabenbelastungen für Bestandsanlagen und Netze oder rückwirkende Kürzungen der Einspeisevergütungen, sind kontraproduktiv. Sie zerstören das Vertrauen der Investoren in die Rechtssicherheit und müssen unbedingt vermieden werden. Ferner sollten Investoren nicht durch die in Kapitel 4.3 GB avisierte Diskussion über die bestehende Struktur der Netzentgelte und etwaige Überlegungen zur Beteiligung der Stromerzeuger an diesen, verunsichert werden.

Die Versicherungswirtschaft hat bei der Finanzierung des bisherigen Ausbaus der Erneuerbaren Energien einen zentralen Beitrag zu den Klimaschutzziele geleistet. Die Strommarktreform kann sich aber auch auf bestehende Erneuerbare Energien-Anlagen (EE-Anlagen) auswirken. Denn moderne EE-Anlagen haben eine Lebensdauer, die weit über den im Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) verankerten Vergütungszeitraum von 20 Jahren hinausgeht. Bereits getätigte Investitionen in Erneuerbare Energien müssen daher auch im zukünftigen Strommarktumfeld berücksichtigt und geschützt werden.

Auch bei Änderungen von Rahmenbedingungen für Neuanlagen und Netze, sollte genau geprüft werden, welche direkten und indirekten Auswirkungen sich für die Anlagenbetreiber und -investoren ergeben und inwieweit diese Investitionen fördern oder beeinträchtigen. Heutige Investitionsentscheidungen müssen auf Basis langfristiger Annahmen zur Entwicklung der Stromkosten getroffen werden.

Im Grünbuch wird die Überlegung angestellt, zur Verringerung des Netzausbaubedarfs „selten auftretende extreme Einspeisespitzen von Wind- und Sonnenenergie“ abzuregeln statt einzuspeisen (S. 16/27 GB). Will man die Rendite von EE-Anlagen nicht verringern und damit den Ausbau

zum Erliegen bringen, müssen diese Abregelungen, wie in Kapitel 5.1 und 5.2 GB ausgeführt, vergütet werden. Des Weiteren wären über das NO-VA-Prinzip¹ Netz-Ausbaukosten vermeidbar.

Ferner sieht das Grünbuch negative Strompreise als Anreiz, „nicht notwendige Erzeugungskapazitäten tatsächlich vom Netz zu nehmen und den Stromverbrauch an das Stromangebot anzupassen“ (S. 21 GB). Es ist fraglich, inwiefern negative Strompreise für fluktuierende, angebotsabhängige Erneuerbare Energien Anreize zur Flexibilisierung geben können, solange entsprechende Speicher noch keine Marktreife erlangt haben.

Bereits im EEG 2014 ist für EE-Neuanlagen ab 2016 keine Vergütung im Fall von negativen Börsenpreisen vorgesehen. Mit der Zunahme von negativen Preisen stellt dies ein beträchtliches Einnahmerisiko bzw. ein Kostenfaktor der Direktvermarktung dar. Hier sollten bei der Gestaltung des Strommarktes der Zukunft tragfähige Lösungen entwickelt werden.

IV. Verlässliche und attraktive ökonomische Rahmenbedingungen für Investitionen schaffen

Erneuerbare-Energien-Projekte werden vielfach von Initiatoren wie etwa spezialisierten Projektentwicklern entwickelt und in vorgerückten Entwicklungsstadien an Investoren weiterveräußert. Ein funktionierender Sekundärmarkt ist sehr wichtig, denn Primärinvestitionen finden nur statt, wenn mit einem Verkauf der Anlage nach Errichtung gerechnet werden kann. Dabei hängt die Liquidität des Sekundärmarktes in erheblichem Maße von der Geschwindigkeit des Ausbaus Erneuerbarer Energien ab. Daher sind verlässliche und attraktive Rahmenbedingungen für Primär- und Sekundärinvestoren von großer Bedeutung. Anderenfalls ist zweifelhaft, ob die mittel- und langfristigen Ziele für den Ausbau der Erneuerbaren Energien erreicht werden können.

V. Refinanzierung der Stromanlagen auch bei dauerhaft niedrigen Strompreisen sicherstellen

Refinanzierung von konventionellen Anlagen

Grundsätzlich scheint die Notwendigkeit von Kapazitätsmechanismen aktuell noch nicht gegeben. Es bestehen nach unserer Einschätzung zum einen große Überkapazitäten. Zum anderen sollten allein Netzengpässe keinen Grund für Kapazitätsmechanismen über die ausreichend kontrahierte Netzreserve hinaus darstellen.

¹ NOVA: Netzoptimierung und -verstärkung vor Ausbau

Für den Zeitraum nach dem Atomausstieg und ggf. weiteren dauerhaften Abschaltungen von Überkapazitäten könnte es jedoch zu Stromengpässen kommen. Daher ist es sinnvoll, bereits heute die Debatte über die weitere Marktgestaltung zu führen, um rechtzeitig die erforderlichen Entscheidungen treffen zu können.

Das Grünbuch sieht als Voraussetzung für das Funktionieren von Knappheitspreisen, dass diese bei den Marktteilnehmern ankommen und Investoren darauf vertrauen dürfen, dass die Politik beim Auftreten von Knappheitspreisen nicht interveniert (S. 39 GB).

Ohne eine klare Selbstbeschränkung der Politik, dass bei Preisspitzen und ggf. auftretenden kontrollierten Abschaltungen von Stromverbrauchern (sog. Brown-Outs) nicht z. B. durch Einführung von Preisobergrenzen eingegriffen wird, werden Investoren den auf Knappheitspreisen basierten Markt meiden. Das Investorenvertrauen in die Politik ist insoweit ganz entscheidend. Knappheitspreise setzen eine strukturelle Knappheit an Produktionskapazitäten voraus. Die entscheidende Frage ist, ob im Falle von Knappheit und Preisspitzen die nötigen Flexibilitätsmaßnahmen bei Angebot und Nachfrage rechtzeitig ergriffen werden. Es besteht die Gefahr, dass Investoren die nötigen Residualkraftwerke nicht bauen, weil die zur Refinanzierung notwendigen Preisspitzen durch diese zusätzlichen Kraftwerke verschwinden würden und es somit keine Knappheit mehr gäbe. Es ist daher zweifelhaft, ob Investoren auf „Knappheitspreise“ als dauerhafte Kalkulationsbasis vertrauen würden.

Um ein stabiles Investitionsumfeld im Stromsektor zu erhalten, scheinen daher zusätzliche Einkommensströme nötig zu sein. Bei den politischen Entscheidungen sollte berücksichtigt werden, dass die Sowieso-Maßnahmen, die internationale Koordination und die steigende Energieeffizienz dazu beitragen werden, den Bedarf an Residualkraftwerken zu senken. Auch sollten die Rückwirkungen auf den restlichen Strommarkt ebenfalls mit berücksichtigt werden. Die notwendigen Residualkraftwerke sollten deshalb gezielt und mit Blick auf die nötige Flexibilität und Emissionsstandards gefördert werden, um die volkswirtschaftlichen Kosten für Bau, Betrieb und Folgekosten der Kraftwerke möglichst gering zu halten.

Hierbei könnte auch die Berücksichtigung der nationalen und europäischen Klimaschutzziele helfen, wie in Kapitel 8 des Grünbuchs aufgezeigt: Derzeit geben die niedrigen CO₂-Zertifikatspreise nur wenig Anreize in emissionsarme Technologien zu investieren. Eine strukturelle Reform des europäischen Emissionshandels ist daher sinnvoll, wenn die Klimaziele erreicht werden sollen.

Refinanzierung von Erneuerbaren Energien

In den letzten Jahren wurde die Stromproduktion aus Erneuerbaren Energien zunehmend Marktsignalen und Marktrisiken ausgesetzt. Falls die Politik die Förderung der Erneuerbaren Energien so weit zurückfahren möchte, dass sie sich ausschließlich aus der Vermarktung am Grenzkostenmarkt refinanzieren sollen, ist dies sehr bedenklich.

Nach unserer Einschätzung reicht ein rein auf elektrischer Arbeit basierender Markt (auch ein Strommarkt 2.0) nicht aus, um Investitionen in neue EE-Anlagen zu refinanzieren.

Grund hierfür ist der Grenzkostenmechanismus: Bereits jetzt stellen Erneuerbare Energien 50 % der Kapazitäten und 30 % der Erzeugungsleistung. Mit zunehmenden Anteilen von fluktuierenden Erneuerbaren Energien (FEE) mit Grenzkosten nahe null im Stromnetz wird der Börsenpreis immer stärker und immer öfter Richtung null tendieren, bzw. auch unter null fallen (~100h im Jahr 2013), obwohl Erneuerbare Energien bisher noch nicht 100 % der Last gedeckt haben. Mit dem Anstieg der EE-Einspeisung wird diese Entwicklung weiter zunehmen, auch wenn neue EE-Anlagen durch technische Weiterentwicklungen weniger volatil sein werden. Dies lässt nicht nur die Refinanzierung von Backup-Kraftwerken zur Deckung der Residuallast, sondern auch der FEE-Anlagen allein über Markterlöse fraglich erscheinen.

Es sind daher weiterhin zusätzliche Erlösströme erforderlich (wie in Form von gesetzlich garantierten Einspeisevergütungen und Marktprämien bzw. langfristigen Lieferverträgen mit Gegenparteien höchster Bonität praktiziert), um Investitionsanreize für neue (F)EE-Anlagen zur Stromerzeugung zu generieren. Eine entsprechende politische Richtungsentscheidung wäre für die erforderlichen Investitionsplanungen von Produzenten von konventioneller und Erneuerbarer Energie hilfreich.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Erneuerbaren Energien sollte berücksichtigt werden, dass die Beteiligung von Finanzinvestoren an Investitionen in Erneuerbare Energien durch die von der EU vorgegebenen Entflechtungsvorschriften erheblich erschwert werden. Die strikte Trennung von Energieerzeugung und Energietransport führt zu einem „entweder/oder“-Konflikt und verringert damit das zur Verfügung stehende Finanzierungsvolumen privater Kapitalgeber.

VI. Keine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit

Die Vorschläge des Grünbuchs nehmen eine Absenkung des Niveaus der Versorgungssicherheit in Kauf. Dabei ist die im internationalen Vergleich sichere Stromversorgung in Deutschland für Bürger und Unternehmen von hohem Stellenwert.

Die Spannungsqualität hat sich in den letzten Jahren bereits merklich verschlechtert. Eine weitere Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit durch Zunahme von Betriebsunterbrechungen durch Stromausfall würde in der Regel zu weiteren Ausfällen in der Wertschöpfungskette und damit zu volkswirtschaftlichen Schäden führen.

Berlin, den 01.03.2015

Linkliste zu weiteren Stellungnahmen und Veröffentlichungen des GDV

Positionspapier zur Verbesserung der Bedingungen für Investitionen in Infrastruktur, veröffentlicht am 25. August 2014

<http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2014/08/GDV-Positionspapier-Infrastruktur-Investments-2014.pdf>

Internationale Leitlinie zum Risikomanagementprozess von Offshore-Windparks – Offshore Code of Practice –, veröffentlicht am 13. Oktober 2014

http://vds.de/fileadmin/vds_publicationen/vds_3549_web.pdf

Vorschlag für eine angemessene Solvenzkapitalanforderung für langfristige Investitionen in Infrastruktur oder Erneuerbare Energien, veröffentlicht am 8. Januar 2014

<http://www.gdv.de/2014/01/angemessene-eigenmittelanforderung-unter-solvency-ii-notwendig/>



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin

Tel. 0 30/20 20-50 00, Fax 0 30/20 20-60 00
berlin@gdv.de, www.gdv.de