

D4.2

POLICY BRIEF

Kohärente Regulierung von
Kapazitätsmechanismen: Strategien zur
Vermeidung von Zusatzförderung

Katrin Burgstaller
Rudolf Kapeller
Sebastian Goers

August 2025

INHALT

1	Einleitung	3
2	Regulatorischer Hintergrund.....	3
3	Herausforderungen.....	4
4	Handlungsempfehlungen.....	5
5	Fazit	6

Gemäß Projektkonzeption soll dieser Policy Brief Empfehlungen sowohl (i) zur Verbesserung des technologieneutralen Zugangs im Rahmen von Kapazitätsmechanismen als auch (ii) zur Vermeidung von Zusatzförderungen beitragen. Im Zuge der regulatorischen Analyse hat sich jedoch gezeigt, dass der Zugang für sämtliche Technologien bereits durch die bestehenden europäischen Vorgaben weitgehend sichergestellt ist - unter der Voraussetzung, dass die geltenden Emissionsgrenzwerte eingehalten oder entsprechende Ausnahmen beantragt werden (gemäß Art. 22 Abs. 4 und Art. 64 EBM-VO 2024).

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich das vorliegende Papier ausschließlich auf den verbleibenden regulatorischen Handlungsbedarf: die Vermeidung von Zusatzförderungen durch eine konsistente und abgestimmte Ausgestaltung von Kapazitätsmechanismen.

1 EINLEITUNG

Die im Rahmen des Projekts **TeKaVe** (Technologieneutrale Kapazitätsmechanismen für eine Versorgungssichere Energiezukunft) erarbeitete Analyse zu den regulatorischen Voraussetzungen für Kapazitätsmechanismen zeigt, dass deren gezielte Ausgestaltung entscheidend ist, um Versorgungssicherheit zu gewährleisten und zugleich energie- sowie klimapolitische Ziele auf nationaler und europäischer Ebene nicht zu gefährden.

Vor dem Hintergrund der Energiewende und der zunehmenden Integration erneuerbarer Energien gewinnen Kapazitätsmechanismen eine immer größere Bedeutung für die Sicherstellung der Versorgungssicherheit im Strommarkt. Dabei sollen diese Mechanismen vorrangig dazu dienen, die Verfügbarkeit gesicherter Leistung zu gewährleisten, nicht jedoch bestehende Förderinstrumente zu ergänzen.

Kapazitätsmechanismen sind Instrumente der Energiepolitik, die darauf abzielen, auch in Zeiten geringer Einspeisung erneuerbarer Energien oder hoher Nachfrage eine ausreichende Stromversorgung sicherzustellen. Sie entlohnen marktlich oder regulatorisch die Bereitstellung von gesicherter Leistung, also von Kraftwerken oder Flexibilitätsoptionen, die im Bedarfsfall einspringen können. Dabei lassen sich unterschiedliche Konzepte unterscheiden, z.B. strategische Reserven oder Kapazitätsmärkte, die je nach nationalem Kontext verschieden ausgestaltet sind. Allen gemein ist das Ziel, eine Absicherung der Stromversorgung zu schaffen, und gleichzeitig eine möglichst geringe Verzerrung der Strommärkte.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass mit der Einführung marktbasierter Kapazitätsinstrumente wie Kapazitätsmärkten das Risiko von Überschneidungen und Überförderungen wächst. Eine sogenannte Zusatzförderung liegt beispielsweise vor, wenn Kraftwerksbetreiber:innen neben der marktüblichen Vergütung für eingespeisten Strom gleichzeitig Zahlungen aus einem Kapazitätsmechanismus und aus einem bestehenden Förderprogramm (etwa für systemrelevante Anlagen) erhalten. Solche Zusatzförderungen entstehen häufig durch unklare Abgrenzungen zwischen verschiedenen Instrumenten und Förderlogiken.

Fehlende regulatorische Leitplanken führen nicht nur zu einer ineffizienten Mittelverwendung, sondern können auch Marktverzerrungen und Wettbewerbsnachteile nach sich ziehen.

Ziel dieses Policy Briefs ist es, regulatorische Empfehlungen zur Vermeidung von Zusatzförderungen im Rahmen von Kapazitätsmechanismen zu skizzieren. Nur durch klare und kohärente Rahmenbedingungen kann die Effektivität der Mechanismen gestärkt und die Funktionsfähigkeit des Strommarkts langfristig gesichert werden.

2 REGULATORISCHER HINTERGRUND

Der rechtliche Rahmen auf europäischer Ebene bildet die Grundlage für die Einführung von Kapazitätsmechanismen durch die Mitgliedstaaten. Voraussetzung ist zunächst eine Bewertung, ob ein Risiko für die Versorgungssicherheit, etwa aufgrund unzureichender Ressourcen, besteht. Liegen entsprechende Bedenken vor, ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, einen Umsetzungsplan mit konkretem Zeitrahmen samt Maßnahmen zur Behebung der ermittelten regulatorischen Verzerrungen oder Fälle von Marktversagen zu erstellen.

Die Europäische Kommission nimmt im Rahmen der Einführung eines Kapazitätsmechanismus eine zentrale Rolle ein: Sie hat ein Stimmrecht zum Umsetzungsplan und prüft, ob der geplante Kapazitätsmechanismus mit dem EU-Recht, insbesondere mit dem Beihilferecht, vereinbar ist. Der geplante Kapazitätsmechanismus muss daher einer beihilferechtlichen Genehmigung unterzogen

werden, bevor er in nationales Recht eingeführt werden kann. Die europäischen Vorgaben haben eine Präferenz für eine bestimmte Art von Kapazitätsmechanismus, nämlich für die strategische Reserve.

Die Einhaltung dieser Vorgaben soll sicherstellen, dass Kapazitätsmechanismen gezielt, verhältnismäßig und nicht marktverzerrend ausgestaltet werden. Gleichzeitig ergibt sich daraus ein wichtiger Ansatzpunkt für die klare Abgrenzung zu anderen Förderinstrumenten, und damit zur Vermeidung von Zusatzförderung.

3 HERAUSFORDERUNGEN

Die europäische Praxis bei der Ausgestaltung nationaler Kapazitätsmechanismen ist durch methodische und regulatorische Unterschiede geprägt. Diese Inkohärenzen erschweren nicht nur die Harmonisierung der Märkte, sondern erhöhen auch das Risiko von Zusatzförderungen. Aus regulatorischer Sicht sind insbesondere folgende Problembereiche kritisch zu bewerten:

1. Uneinheitliche Parameter als Ursache für Überkompensation

Zentrale Bewertungsgrößen - der *Value of Lost Load* (VoLL), die *Cost of New Entry* (CoNE) und der Zuverlässigkeitsstandard (*Reliability Standard*, RS) - bilden die methodische Grundlage zur Einführung eines Kapazitätsmechanismus sowie zur Bemessung von Vergütungen innerhalb eines Kapazitätsmechanismus. Ihre uneinheitliche Anwendung führt zu systematischen Verzerrungen:

- VoLL-Berechnungen basieren auf unterschiedlichen Annahmen zur Zahlungsbereitschaft und Datenlage. Dies kann in einzelnen Ländern zu verzerrten Strafzahlungen führen, in Fällen, in denen der VoLL die Grundlage dafür darstellt.
- Die Definition des CoNE variiert erheblich, insbesondere im Hinblick auf technologische Grundlagen, Kapitalkosten und Risikoprämien. Dadurch entstehen potenziell überhöhte Vergütungen für vergleichbare Kapazitäten.
- Der Zuverlässigkeitsstandard wird politisch sehr unterschiedlich festgelegt. Das daraus resultierende Risikoniveau bestimmt jedoch maßgebend, ob ein Kapazitätsmechanismus eingeführt werden kann und indirekt die Höhe des Förderbedarfs.

Diese Divergenzen führen dazu, dass Betreiber in einzelnen Mitgliedstaaten systematisch höhere Förderungen erhalten, unabhängig vom tatsächlichen Marktbedarf oder der Knappheitssituation.

2. Unterschiedliche Preisobergrenzen und Marktdesigns als Verstärker von Zusatzförderungen

Auch die nationale Ausgestaltung von Preisobergrenzen und Marktdesigns beeinflusst die Effizienz der Kapazitätsmechanismen erheblich:

- In Ländern mit fixen oder überhöhten Preisgrenzen kann es zu überkompensierenden Auktionsergebnissen kommen.
- Dynamische oder hybride Preisregelungen erhöhen die Unsicherheit über die tatsächliche Förderhöhe, insbesondere, wenn sie nicht mit bestehenden Förderregimen abgestimmt sind.



Diese Unterschiede eröffnen Spielräume für strategisches Verhalten von Marktakteuren und erschweren eine einheitliche Bewertung von Förderbedarfen auf EU-Ebene.

Die derzeit bestehenden Unterschiede bei Bewertungsparametern und Preisregelungen erhöhen das Risiko von Zusatzförderungen und führen zu Marktverzerrungen. Eine wirksame Vermeidung erfordert daher:

- eine regulatorische Harmonisierung zentraler Parameter,
- transparente methodische Standards und
- eine bessere Abstimmung zwischen Kapazitätsmechanismen und bestehenden Förderinstrumenten.

Zur besseren Übersicht fasst Tabelle 1 zentrale Risikofelder für Zusatzförderungen zusammen und benennt konkrete regulatorische Ansatzpunkte zur Vermeidung ineffizienter Mittelverwendung.

Tabelle 1: Zentrale Risikofelder und regulatorische Handlungsoptionen zur Vermeidung von Zusatzförderung

Herausforderung	 Auswirkungen	 Handlungsempfehlung
Uneinheitliche VoLL-Berechnungen	– Möglichkeit überhöhter Strafzahlungen, Potenzial zur Verzerrung der Kriterien zur Einführung eines KM	– EU-weit einheitliche Methodik (z. B. Mindeststandards zu Datengrundlagen und Zahlungsbereitschaft)
Divergierender CoNE	– Potenzial zur Verzerrung der Preisobergrenzen, Potenzial zur Verzerrung der Kriterien zur Einführung eines KM	– Harmonisierte Annahmen zu Investitionskosten, Technologiebandbreiten und Risikoprämien
National abweichender Zuverlässigkeitsstandard (RS)	– Unterschiedliche Förderintensität bei gleicher Versorgungssicherheit	– EU-weit abgestimmte Bandbreite politisch akzeptabler Versorgungsrisiken
Unterschiedliche Preisobergrenzen	– Überkompensation durch zu hohe Grenzwerte oder dynamische Anpassungen	– EU-Leitlinien für Preisdeckel
Fehlende Interaktion mit bestehenden Förderregimen	– Zusatzförderung durch parallele Teilnahme an Kapazitätsmechanismen und z. B. Investitionszuschüssen	– Verpflichtende Förderdatenbank und Ausschlussregeln bei Überschneidungen

4 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Vor dem Hintergrund der bestehenden regulatorischen Vorgaben, insbesondere der beihilferechtlichen Genehmigungspflicht, der Anforderungen an nationale Umsetzungspläne samt des Stellungnahmerechts der Europäischen Kommission, sowie der bisher identifizierten Herausforderungen, ergeben sich mehrere konkrete Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Ausgestaltung europäischer Kapazitätsmechanismen.

Ziel ist es, Zusatzförderungen systematisch zu vermeiden, den Regulierungsrahmen konsistenter zu gestalten und gleichzeitig die Versorgungssicherheit effizient abzusichern.

1. Methodische Harmonisierung als Grundlage effizienter Kapazitätsmärkte

- Die Europäische Kommission verlangt bereits heute eine Bewertung der Angemessenheit von Kapazitätsmechanismen. Damit diese Bewertung europaweit vergleichbar wird, sollte eine schrittweise Harmonisierung zentraler methodischer Größen wie *Value of Lost Load* (VoLL), *Cost of New Entry* (CoNE) und Zuverlässigkeitsstandard (RS) erfolgen.

- Einheitliche Standards, z. B. für Datengrundlagen, Bewertungsmethoden und Risikoprämien, würden nicht nur die Transparenz und Kohärenz der nationalen Umsetzungspläne stärken, sondern auch die Effizienz beihilferechtlicher Prüfverfahren erhöhen.

2. Gemeinsamer Orientierungsrahmen für Preisobergrenzen

- Ein europäischer Referenzrahmen für Preisobergrenzen könnte helfen, Überkompensation in Auktionen zu vermeiden und Marktverzerrungen zu verringern. Nationale Anpassungen sollten zwar weiterhin möglich sein, müssten jedoch an einheitliche Kriterien für Transparenz, Methodenkonsistenz und Effizienz gebunden werden.
- Ein solches Rahmenwerk würde die Grundlage für eine verlässlichere Regulierung schaffen und könnte künftig Bestandteil der beihilferechtlichen Bewertung durch die Kommission werden.

3. Europäische Koordination statt nationaler Parallelstrukturen

- Die heutige Praxis national unterschiedlich gestalteter Kapazitätsmechanismen birgt das Risiko von ineffizienten Doppelstrukturen und widersprüchlichen Anreizen. Eine stärkere europäische Koordination, z. B. über gemeinsame Methodikstandards, einen EU-weiten Kapazitätsrahmen oder abgestimmte Ausschlussregeln bei Zusatz- und Überförderung, würde die bestehenden inkohärenten regulatorischen Rahmenbedingungen gezielt adressieren.
- Dies stünde im Einklang mit der bestehenden Anforderung an Mitgliedstaaten, versorgungsrelevante Maßnahmen frühzeitig zu begründen und EU-konform umzusetzen, und könnte einen wichtigen Beitrag zur langfristigen Absicherung gemeinsamer Klima- und Energieziele leisten.

5 FAZIT

Die Auswertung der regulatorischen Rahmenbedingungen und der praktischen Ausgestaltung nationaler Kapazitätsmechanismen zeigt, dass methodische und gestalterische Unterschiede weiterhin zentrale Herausforderungen darstellen. Uneinheitliche Bewertungsgrundlagen wie VoLL, CoNE und der Zuverlässigkeitsstandard sowie divergierende Preisregelungen erhöhen das Risiko von Zusatz- und Mehrfachförderungen. Diese können zu ineffizienter Mittelverwendung führen und die Vergleichbarkeit sowie Kohärenz zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Zur Stärkung der Effektivität und Zielgerichtetheit von Kapazitätsmechanismen sind daher weitergehende Maßnahmen erforderlich. Dazu zählen insbesondere eine schrittweise Harmonisierung methodischer Grundlagen, ein europäischer Orientierungsrahmen für Preisobergrenzen sowie klar definierte Schnittstellen zu bestehenden Förderinstrumenten. Auch die bestehenden regulatorischen Vorgaben, insbesondere die beihilferechtliche Prüfung und die Anforderungen an nationale Umsetzungspläne, könnten durch einheitliche methodische Standards wirkungsvoller angewendet werden.

Langfristig kann so ein konsistenter und transparenter Regulierungsrahmen entstehen, der Versorgungssicherheit marktgerecht unterstützt und zugleich Risiken von Überkompensation und Marktverzerrungen minimiert.