

Strukturelle Benachteiligung des netztechnischen Nordens und Ostens durch den sog. „Südbonus“

Zum Anpassungsbedarf des Entwurfs des Strom-Versorgungssicherheits- und Kapazitätengesetzes

I. Kernaussagen und rechtlicher Handlungsbedarf

- Der vorliegende Regierungsentwurf zum Strom-Versorgungssicherheits- und Kapazitätengesetz (**StromVKG**) soll erstmals einen Kapazitätsmarkt in Deutschland einführen. Das Gesetz verfolgt das dringliche Ziel der **Sicherstellung ausreichender gesicherter Kraftwerksleistung** für das Jahr 2031 und damit der **Gewährleistung der Versorgungssicherheit**.
- Die im Entwurf vorgesehene regionale Steuerung (sog. Südbonus) **privilegiert Gebote für Standorte im sog. netztechnischen Süden Deutschlands** bei der Gebotsreihung. Dadurch werden bis zu zwei Drittel der Kapazitäten mit Langzeitkriterium im Süden **strukturell bevorzugt**. Ein korrespondierender Mechanismus zur **Absicherung des vom Gesetzgeber selbst anerkannten Kapazitätsbedarfs im Norden und Osten Deutschlands** fehlt jedoch. **Die Folge ist eine strukturelle Benachteiligung von Bietern aus dem Norden und Osten, die faktisch keine gleichwertige Zuschlagschance erhalten.**
- Diese asymmetrische Ausgestaltung führt zu einer **strukturellen Benachteiligung** des Nordens und Ostens und birgt **erhebliche rechtliche Risiken**: Selbst wenn man den vom Gesetzgeber angenommenen netztechnischen Bedarf von zwei Dritteln im Süden als sachlich gerechtfertigt unterstellte, darf die hieraus folgende **Ungleichbehandlung nicht über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinausgehen**. Eine verhältnismäßige Ausgestaltung erfordert daher, dass das verbleibende Drittel **spiegelbildlich dem Norden und Osten vorbehalten** bleibt. Ein Ausschreibungsdesign, das Südstandorten auch im letzten Drittel eine ungehinderte Teilnahme ermöglicht, ist **unionsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt**.
- Ohne eine entsprechende Anpassung des Gesetzesentwurfs droht eine **faktische Konzentration der Zuschläge im sog. netztechnischen Süden**. Dies stünde im **Widerspruch zur gesetzgeberischen Zielsetzung** und zum erklärten Bedarf der Übertragungsnetzbetreiber. Daher sollte mittels einer Anpassung der Komponente zur regionalen Steuerung im parlamentarischen Verfahren **sichergestellt** werden, dass auch im **Norden und Osten Deutschlands ausreichend Kraftwerkskapazitäten** entstehen.
- Dies ist **nicht nur energiepolitisch geboten**, sondern auch **europa- und verfassungsrechtlich erforderlich**. Insbesondere wäre ohne eine entsprechende Anpassung **die beihilferechtliche Genehmigung** des StromVKG gefährdet. Die Anpassung erhöht somit die Rechtssicherheit für die geplanten Ausschreibungen. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, die Gelegenheit zu nutzen, den Entwurf des StromVKG im Gesetzgebungsverfahren rechtskonform auszugestalten.

II. Ausgangslage: Kapazitätsbedarf und gegenwärtige Ausgestaltung der regionalen Steuerung

Das deutsche Stromsystem durchläuft einen tiefgreifenden Wandel. Die Überkapazitäten konventioneller Kraftwerke sind praktisch vollständig abgebaut – unter anderem aufgrund des Ausstiegs aus der Kohleverstromung und der Kernkraft. Gleichzeitig soll der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung bis 2030 auf 80 Prozent des Stromverbrauchs steigen. Die Bundesnetzagentur kommt in ihrem jüngsten Bericht vom September 2025 zu dem Ergebnis, dass die Versorgungssicherheit mit Elektrizität in Deutschland bis 2035 nur gewährleistet werden kann, wenn zusätzliche steuerbare Kapazitäten von bis zu 12,5 GW bzw. bis zu 25,6 GW errichtet werden.

Mit dem StromVKG soll im Interesse einer sicheren und zuverlässigen Versorgung mit Elektrizität in Deutschland erstmals ein Kapazitätsmarkt eingeführt werden. Vorgesehen sind zunächst Ausschreibungen im Umfang von rund 11 GW neuer steuerbarer Leistung mit einem Verpflichtungszeitraum von 15 Jahren. Davon entfallen 9 GW auf Langzeitkapazitäten und 2 GW auf steuerbare Kapazitäten ohne Langzeitkriterium.

Die Ausschreibungen für Langzeitkapazitäten enthalten eine Komponente zur regionalen Steuerung. Gebote für Erzeugungsstandorte im sog. netztechnischen Süden – definiert als die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland (§ 2 Nr. 28 StromVKG-RegE) – erhalten bei der Gebotsreihung eine **Bevorzugung durch einen rechnerischen Abzug von 16.000 Euro/rMW/a auf den Gebotswert** (§ 48 Abs. 5 Nr. 2 StromVKG-RegE). Dieser Bonus gilt, bis zwei Drittel des Ausschreibungsvolumens bezuschlagt sind (§ 48 Abs. 5 Nr. 2 lit. a) und b) StromVKG-RegE). Für das verbleibende Drittel findet der Bonus keine Anwendung; hier können auch Anlagen aus dem Norden und Osten zum Zuge kommen, allerdings nur, wenn sie tatsächlich günstiger bieten als Anlagen mit Standort im Süden.

Der Entwurf verortet somit mindestens zwei Drittel der Kapazitäten im sog. netztechnischen Süden (wobei schon für diese Verortung von zwei Dritteln keine belastbare Grundlage erkennbar ist). Ob und in welchem Maße jedoch Kapazitäten im Norden und Osten entstehen, bleibt hingegen vollkommen ungewiss (vgl. 50 Hertz, Policy Brief „*Wo müssen die neuen gesicherten Kapazitäten der Kraftwerksstrategie stehen?*“, 2026). Insbesondere sichert **der im Gesetzentwurf vorgesehene Mechanismus die notwendige Verortung von Kraftwerken auch im Norden und Osten nicht hinreichend ab.**

Der Entwurf begründet daher die konkrete Gefahr, dass die **neuen Kapazitäten vollständig im sog. netztechnischen Süden** entstehen, denn auch mit Blick auf das verbleibende Drittel des Ausschreibungsvolumens können Südstandorte uneingeschränkt mitbieten. Steht das Ausschreibungsergebnis fest, gibt es keine regionalen Nachsteuerungsmöglichkeiten mehr.

Diese Problematik wird durch die **kumulative Wirkung des Südbonus mit der bestehenden Redispatch-Vergütung** verschärft, die Südstandorten ebenfalls bereits einen zusätzlichen wirtschaftlichen Vorteil verschafft (vgl. dazu Fraunhofer IEG/Consentec, Kurzstudie zu dem Südbonus für Kraftwerke, Dezember 2025, S. 11, 13).

III. **Rechtliche Defizite der asymmetrischen Ausgestaltung und Erforderlichkeit eines Ausgleichsmechanismus zugunsten des Nordens und Ostens**

Die asymmetrische Verteilung neuer Kraftwerkskapazitäten birgt **erhebliche rechtliche Risiken**. Denn die Einführung von Kapazitätsmärkten unterliegt insbesondere nach dem europäischen Energie- und Beihilfenrecht einem strengen Anforderungsregime, das den grundsätzlichen Vorrang marktbasierter – also gerade nicht staatlich gelenkter – Lösungen absichert.

Die Einführung von Kapazitätsmechanismen unterliegt einem **zweistufigen europarechtlichen Prüfungsregime**: Erstens müssen Kapazitätsmechanismen den Anforderungen der **Elektrizitätsbinnenmarktverordnung** (VO (EU) 2019/943) genügen. Zweitens unterliegen staatlich finanzierte Kapazitätsmechanismen dem **EU-Beihilferecht**, das dem Schutz des Binnenmarktes vor wettbewerbsverzerrenden Subventionen dient. Staatliche Fördermaßnahmen sind danach nur zulässig, wenn sie einem legitimen Ziel dienen und den Wettbewerb nicht über das erforderliche Maß hinaus verfälschen. Daneben ist insb. auch der **verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz** (Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten:

Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung (VO (EU) 2019/943) verlangt, dass **Kapazitätsmechanismen diskriminierungsfrei, technologieneutral und marktbasierend** ausgestaltet sein müssen, um Marktverzerrungen zu vermeiden (Art. 22 Abs. 1 VO (EU) 2019/943). Der Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie (**CISAF**) und die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 der Europäischen Kommission (**KUEBLL**) stellen ebenfalls hohe Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit von Kapazitätsmechanismen nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV mit Blick auf die **Erforderlichkeit, Geeignetheit und Angemessenheit von Beihilfemaßnahmen**. Staatliche Fördermaßnahmen sind danach nur zulässig, wenn sie einem legitimen Ziel dienen und den Wettbewerb nicht über das erforderliche Maß hinaus verfälschen. Jede Abweichung vom Grundsatz der Gleichbehandlung, etwa durch regionale Differenzierung, muss **durch belastbare, objektive und transparente Kriterien gerechtfertigt** sein (vgl. Rn. 345 KUEBLL; Rn. 96 CISAF).

Der Südbonus bedarf beihilferechtlich daher einer Rechtfertigung, da er eine **Abweichung vom Grundsatz der diskriminierungsfreien und marktbasierenden Ausgestaltung von Kapazitätsmechanismen** darstellt.

Die Bestimmungen des StromVKG stehen nach dem Gesetzesentwurf in den wesentlichen Teilen unter dem Vorbehalt der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV (§ 87 StromVKG-RegE).

Vor diesem Hintergrund liegt es im **Interesse des Gesetzgebers**, die **beihilferechtlichen Risiken** des Ausschreibungsdesigns im Gesetzgebungsverfahren zu **minimieren**, um rechtzeitige und diskriminierungsfreie Ausschreibungen sicherzustellen.

1. Diskriminierung durch strukturelle Benachteiligung des Nordens und Ostens

Der zentrale rechtliche Einwand gegen die derzeitige Ausgestaltung betrifft die **systematische Ungleichbehandlung von Bietern aus dem Norden und Osten gegenüber solchen aus dem sog. netztechnischen Süden**. Diese Ungleichbehandlung findet auf mehreren Ebenen statt:

- Zunächst werden Standorte im sog. netztechnischen Süden durch den **Südbonus bei der Gebotsreihung für bis zu zwei Drittel des Ausschreibungsvolumens bevorzugt, indem Standorte im Norden schlicht ausgeschlossen werden**. Der hierfür unterstellte netztechnische Bedarf wird im Entwurf jedoch nicht quantitativ unterlegt; insbesondere bleibt die Festlegung gerade der Zwei-Drittel-Quote und die an Ländergrenzen orientierte Grenzziehung des sog. netztechnischen Südens **gänzlich unbegründet**.
- Zudem können Standorte im sog. **netztechnischen Süden auch für das letzte Drittel uneingeschränkt mitbieten**, sodass die strukturelle Benachteiligung der Nordstandorte durch die ersten beiden Drittel nicht ausgeglichen wird. Es ist vielmehr ohne Weiteres möglich, dass **auch für das letzte Drittel überwiegend oder sogar ausschließlich Standorte im sog. netztechnischen Süden bezuschlagt** werden.
- Die **kumulative Wirkung mit der bestehenden Redispatch-Vergütung** verschärft diesen Effekt weiter. In der Praxis werden Projekte im Norden und Osten Deutschlands dadurch faktisch chancenlos gestellt. Neuer Kraftwerke bedarf es aus Systemstabilitätsgründen allerdings in ganz Deutschland.

Dieses Ergebnis **widerspricht zentralen rechtlichen Anforderungen**, sowohl den Vorgaben der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung (unter **a**)), den beihilferechtlichen Anforderungen (unter **b**)) und dem Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (unter **c**)).

a) Ungleichbehandlung widerspricht Vorgaben der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung

Auf unionsrechtlicher Ebene verlangt Art. 22 Abs. 1 lit. b) bis d) der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung (VO (EU) 2019/943), dass Kapazitätsmechanismen (i) keine unnötigen Marktverzerrungen herbeiführen, (ii) nicht über das erforderliche Maß hinausgehen und (iii) Kapazitätsanbieter „*in einem transparenten, diskriminierungsfreien und wettbewerblichen Verfahren auswählen*“ müssen. Ebenso müssen sie (iv) gemäß Art. 22 Abs. 1 lit. h) VO (EU) 2019/943 „*allen Ressourcen, die die erforderliche technische Leistung erbringen können, offenstehen, einschließlich Energiespeicherung und Laststeuerung*“.

Diese Vorgaben schließen regionale Steuerungselemente nicht *per se* aus, verlangen aber, dass **jede standortbezogene Ausgestaltung an objektive, problemadäquate Kriterien anknüpft und Marktverzerrungen minimiert**. Ein generalisierender Mechanismus zugunsten eines großflächig definierten Südens, der zugleich die nachweislich bestehenden systemischen Bedarfe im Norden und Osten Deutschlands unberücksichtigt lässt, **kollidiert mit dem Nichtdiskriminierungs- und Wettbewerbsprinzip**.

Selbst wenn man den vom Gesetzgeber angenommenen netztechnischen Bedarf von zwei Dritteln im Süden als gerechtfertigt unterstellte, darf die hieraus folgende Ungleichbehandlung nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene regionale Steuerung lässt indes auch beim letzten Drittel Anbieter aus dem sog. netztechnischen Süden mitbieten und hält das letzte Drittel nicht Anbietern aus dem netztechnischen Norden vor.

Dies begründet die konkrete Gefahr einer regionalen Ungleichverteilung, die über die angeführte netztechnische Rechtfertigung hinausgeht. **Die regionale Steuerung sollte daher dahingehend angepasst werden, dass sie keine Verteilung von mehr als zwei Dritteln im Süden zulässt; das verbleibende Drittel muss spiegelbildlich dem Norden und Osten vorbehalten bleiben.**

Die vorstehenden Erwägungen zeigen: Der sog. Südbonus – erst recht in Verbindung mit der bestehenden Redispatch-Vergütung – stellt Nord- und Oststandorte faktisch chancenlos und **widerspricht damit der gebotenen diskriminierungsfreien und wettbewerblichen Ausgestaltung des Verfahrens.** Demgegenüber ist eine symmetrische, bedarfsgeleitete regionale Steuerung – etwa über eine komplementäre Nordausschreibung – unionsrechtlich deutlich kompatibler, weil sie das Gebot der Nichtdiskriminierung wahrt, die Verzerrungswirkung auf das notwendige Maß begrenzt und für eine bedarfsgerechte Allokation auch im Norden und Osten Deutschlands sorgt.

b) Ungleichbehandlung widerspricht beihilferechtlichen Vorgaben

Beihilferechtlich verlangen sowohl die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (**KUEBLL**), als auch der Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie (**CISAF**), dass die Beihilfemaßnahme (i) allen Empfängern offenstehen muss, die technisch in der Lage sind, einen wirksamen Beitrag zur Erreichung des Versorgungssicherheitsziels zu leisten (Kap. 4.4 (Rn. 111) i.V.m. Anf. 5 Anhang I CISAF; Rn. 343 KUEBLL). Zusätzliche technische Kriterien und regionale Differenzierungen müssen (ii) objektiv, (iii) transparent und (iv) diskriminierungsfrei sein und dürfen (v) nicht zu einer Überkompensation führen (Rn. 345 KUEBLL; vgl. Kap. 4.4 (Rn. 111) i.V.m. Anf. 5 Anhang I CISAF).

Die vorstehenden Anforderungen aus KUEBLL und CISAF konkretisieren für das Beihilferecht, was auch primärrechtlich aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt: Regionale Differenzierungen bei der Vergabe staatlicher Beihilfen sind nur zulässig, soweit sie **an einen nachgewiesenen, objektiven Systembedarf anknüpfen und in ihrer Reichweite auf das zur Zielerreichung erforderliche Maß begrenzt bleiben.** Ein Mechanismus, der eine Region über das netztechnisch erforderliche Maß hinaus begünstigt – oder der den nachweislich bestehenden Bedarf in anderen Regionen unberücksichtigt lässt – ist mit diesen Vorgaben nicht vereinbar.

Das im StromVKG vorgeschlagene Ausschreibungsdesign benachteiligt insgesamt strukturell die Standorte im Norden und Osten, damit einen wesentlichen Teil des Bundesgebiets, **ohne dass diese Benachteiligung durch hinreichend belegte netztechnische Gründe gerechtfertigt** wäre (s. dazu im Detail unter 2.).

Hinzu kommt, dass der Kapazitätsmechanismus über eine **bundesweite Umlage** finanziert wird: Stromverbraucher in ganz Deutschland – auch im Norden und Osten – tragen die Kosten für Kraftwerke, die ganz überwiegend im Süden entstehen. Daher bestehen **erhebliche Zweifel, ob das vorgeschlagene Ausschreibungsdesign die beihilferechtlichen Anforderungen erfüllt.**

c) Verfassungsrechtliche Bedenken aufgrund der Ungleichbehandlung

Auch auf verfassungsrechtlicher Ebene verpflichtet Art. 3 Abs. 1 GG den Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Bieter im Norden und Osten befinden sich hinsichtlich ihres Beitrags zur Versorgungssicherheit in einer vergleichbaren Situation wie Bieter im sog. netztechnischen Süden – sie bieten gleichermaßen steuerbare, wasserstofffähige Kapazitäten an. Eine Bevorzugung des Südens ohne ein Korrektiv für den Norden und Osten bedarf daher einer sachlichen Rechtfertigung, die über die bloße Feststellung eines allgemeinen Bedarfs hinausgeht. Eine solche Rechtfertigung ist im StromVKG nicht erkennbar.

2. Unverhältnismäßigkeit der einseitigen regionalen Steuerung

Die Elektrizitätsbinnenmarkt-Verordnung setzt ferner voraus, dass Kapazitätsmechanismen **keine unnötigen Marktverzerrungen herbeiführen und nicht über das erforderliche Maß hinausgehen** (vgl. Art. 22 Abs. 1 lit. b) und c) VO (EU) 2019/943). Der Südbonus in seiner derzeitigen Ausgestaltung genügt diesen Anforderungen nicht:

- Der Südbonus führt zu einer **doppelten Marktverzerrung**: Zum einen werden Anbieter aus dem Norden und Osten im Wettbewerb strukturell benachteiligt. Zum anderen profitieren diese Regionen nicht im gleichen Maße von der geförderten Infrastruktur.
- Mit Blick auf den gesamtdeutschen Bedarf an gesicherter Leistung ist der **Südbonus ungeeignet**, weil er die vom Gesetzgeber selbst anerkannte Notwendigkeit neuer Kraftwerke außerhalb des Südens nicht absichert. Der Gesetzgeber erkennt ausdrücklich an, dass neue Kraftwerke „*nicht nur in ausgewählten Regionen, sondern in ganz Deutschland*“ benötigt werden (Begr. RegE, S. 86). Ein regionaler Steuerungsmechanismus, der keine Vorkehrung trifft, um diesen gesamtdeutschen Bedarf tatsächlich zu decken, **verfehlt das übergeordnete Ziel der Versorgungssicherheit.**
- Der **Südbonus ist ferner nicht erforderlich.** Ein erforderliches Instrument müsste so ausgestaltet sein, dass es die angestrebte regionale Schwerpunktsetzung verlässlich auf den als erforderlich angesehenen Steuerungsanteil begrenzt. Diesen Anforderungen genügt der Südbonus nicht: Denn das Ausschreibungsdesign ist nicht auf die regionale Steuerung von zwei Dritteln des Ausschreibungsvolumens beschränkt. Es enthält insbesondere **keine strukturellen Vorkehrungen, die eine faktische Dominanz von Südstandorten auch im verbleibenden Drittel verhindern.** Wenn aber ein netztechnischer Mindestbedarf von zwei Dritteln im Süden die Bevorzugung rechtfertigen soll, darf der Kapazitätsmarkt **keine Verteilung von mehr als zwei Dritteln im Süden zulassen**; das **verbleibende Drittel muss spiegelbildlich dem Norden und Osten vorbehalten** bleiben.

- Als milderes, gleich wirksames Mittel müsste die regionale Steuerung so ausgestaltet werden, dass der **nicht gesteuerte Ausschreibungsanteil tatsächlich als Korrektiv wirkt und eine ausgewogene und bedarfsgerechte regionale Verteilung ermöglicht**.

In der Gesamtabwägung ist der Südbonus deshalb unangemessen. Denn er **missachtet strukturell die legitimen Interessen der Bieter im Norden und Osten** sowie den dort bestehenden Bedarf an gesicherter Leistung. Ein **Ausgleichsmechanismus für den Norden und Osten wäre das mildere und zugleich effektivere Mittel**, um sowohl den Südbedarf als auch den gesamtdeutschen Bedarf zu decken. Die regionale Steuerung darf nicht als Einbahnstraße zugunsten des sog. netztechnischen Südens ausgestaltet werden.

IV. Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber verpflichtet, die strukturelle Ungleichbehandlung der Standorte im Norden und Osten Deutschlands im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu beseitigen. Die konkrete Ausgestaltung unterliegt dabei einem Gestaltungsspielraum und kann unterschiedliche Umsetzungsoptionen umfassen. Diese müssen jedoch den folgenden **rechtlichen Mindestanforderungen** genügen:

- (1) Erstens muss die gewählte Lösung effektiv darauf hinwirken, dass jeweils eine **angemessene Kapazitätsmenge im netztechnischen Norden und Osten verortet wird**. Ein bloßes Offenhalten der theoretischen Möglichkeit einer Zuschlagserteilung genügt insoweit nicht; erforderlich ist ein wirksamer Steuerungsmechanismus.
- (2) Zweitens muss die Lösung **diskriminierungsfrei und transparent ausgestaltet** sein, um den Anforderungen der Elektrizitätsbinnenmarktverordnung und des EU-Beihilferechts zu genügen. Dies erfordert insbesondere, dass strukturelle Wettbewerbsverzerrungen – auch solche, die sich aus der kumulativen Wirkung von Südbonus und Redispatchvergütung ergeben – durch das Ausschreibungsdesign aktiv vermieden oder ausgeglichen werden. Hierfür genügt es nicht, formale Teilnahmeoffenheit herzustellen. Vielmehr müssen strukturelle Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus der Kombination von Südbonus und Redispatchvergütung ergeben, aktiv ausgeglichen werden.

Dafür kommen insbesondere eine **komplementäre Nordausschreibung**, eine **anteilige Reservierung von Kapazitäten für den Norden und Osten** und eine **Anpassung des Ausschreibungsdesigns in Betracht, die den kumulativen Effekt von Südbonus und Redispatchvergütung berücksichtigt**.

Der Deutsche Bundestag kann so die Voraussetzungen dafür schaffen, die Versorgungssicherheit gesamtdeutsch zu gewährleisten und die beihilferechtliche Genehmigung des StromVKG abzusichern und zugleich die **Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu erhöhen**.

* * *