

Energiepolitik

Strukturreformen im deutschen Stromsektor: Klare Schnitte statt gesetzgeberischer Rabulistik

Prof. Dr. Uwe Leprich – Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes

Gut zehn Jahre nach Verabschiedung der ersten Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie der EU und knapp neun Jahre nach dem ersten (halbherzigen) Versuch, sie national umzusetzen, konstatiert die Monopolkommission in ihrem 16. Hauptgutachten vom August 2006, dass „im Stromsektor [...] der Wettbewerb [...] mittlerweile nahezu vollständig zum Stillstand gekommen (ist)“. Einige Monate vorher hatte bereits die EU-Kommission in ihrer vorläufigen Sektoruntersuchung auf eklatante Mängel im deutschen Stromsektor hingewiesen. Schon werden Stimmen laut, die die Strommarktliberalisierung für gescheitert erklären, einer Abschaffung der Strombörse das Wort reden und die Rückkehr zur Tarifaufsicht fordern. Getragen werden diese Stimmen meist von der Hoffnung, Partikularinteressen durch ein Zurückdrehen des Rades wieder besser durchsetzen zu können oder beim Wähler kurzfristig zu punkten, weniger von ordnungspolitischer Vernunft.

Eine nüchterne Analyse der derzeitigen Situation des bundesdeutschen Stromsektors wird jedenfalls zu dem Ergebnis kommen, dass

- ▷ die Netzregulierung durch die **Bundesnetzagentur** grundsätzlich geeignet ist, die Monopolprofite der Netzbetreiber zu senken und künftig Quersubventionierungen zwischen dem Netzbereich und dem Vertrieb, die in der Vergangenheit faktisch zu einem ökonomischen Abschluss dieses Teilmarktes geführt haben, weitgehend zu unterbinden;
- ▷ die **Strombörse** EEX in Leipzig grundsätzlich geeignet ist, eine wettbewerbliche Preisbildung für die Stromerzeugung zu ermöglichen,

wengleich beide neuen Liberalisierungsinstitutionen ihre Funktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit sicherlich noch verbessern müssen.

Das wohlfeile Einschlagen auf diese Institutionen lenkt jedoch vom Kern des eigentlichen Problems ab, das den deutschen Stromsektor prägt und dessen Lösung von überrasgen-

der Wichtigkeit für eine erfolgreiche Strommarktliberalisierung ist: der vermachtete Stromerzeugungsmarkt und damit verbunden der mangelhafte Erzeugerwettbewerb und die verkümmerte Wettbewerbsbereitschaft („spirit of competition“).

Das Erzeugeroligopol mit duopolistischer Schlagseite

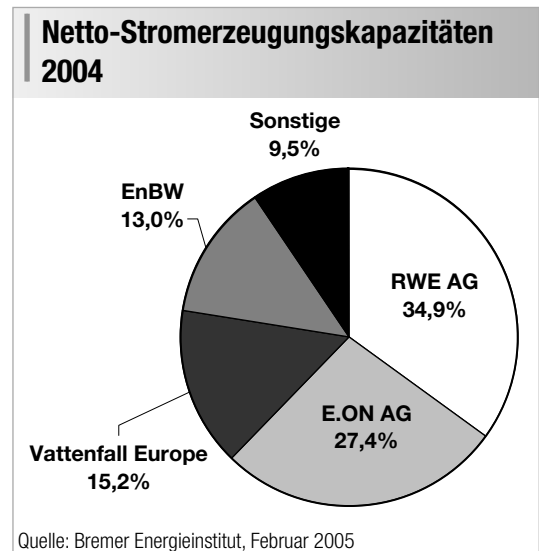
Einer der wesentlichen Antriebe der Strommarktliberalisierung war die Erkenntnis, dass die Stromerzeugung mitnichten ein „natürliches Monopol“ ist, sondern dass im Gegenteil eine Fülle unterschiedlicher Erzeugungstechnologien in allen Größenordnungen eine Vielzahl von Akteuren in die Lage versetzt, an einem wettbewerblichen Entdeckungsverfahren teilzunehmen und zu einem konkurrenzgesteuerten Portfolio-Optimum beizutragen.

Die Wirklichkeit in Deutschland sieht drama-



Uwe Leprich: „Die vorgeschlagene GWB-Novelle gefährdet die deutsche Strombörse EEX.“

tisch anders aus: Die vier Verbundunternehmen (E.ON, RWE, Vattenfall Europe, EnBW) besitzen derzeit einen Anteil von über 90% an den Netto-Stromerzeugungskapazitäten, und alleine die beiden Konzerne RWE und E.ON vereinen über 60% des gesamten Kraftwerksparks auf sich (vgl. Abbildung unten). Das Bundeskartellamt spricht von einem marktbeherrschenden Duopol. ▶▶



Analyse & Hintergrund

Im Zuge der großen Konzernfusionen im letzten Jahrzehnt (RWE/VEW, PreußenElektra/Bayernwerk, Badenwerk/EVS, VEAG/HEW/BEWAG) hat es das Bundeskartellamt bedauerlicherweise versäumt, Entflechtungen von Teilen des Kraftwerksparks durchzusetzen, wie es zum Teil in Frankreich und Belgien vorgeschlagen und praktiziert wird (Versteigerung virtueller Kraftwerksscheiben).

Unbeeindruckt davon, dass der hohe Erzeugungsanteil der vier Verbundunternehmen von Wissenschaft, Politik und Medien als hochproblematisch angesehen wird, versuchen sie derzeit durch Neubauten, ihre hohen Anteile in die Zukunft zu perpetuieren: So entfallen von derzeit rund 10.000 MW Neubaukapazitäten, die bis zum Jahr 2010 ans Netz gehen sollen, bereits wieder mehr als 30% allein auf das RWE (Quelle: VDEW, Stand September 2006). Beteiligungen von Dritten (v.a. Stadtwerken) an neuen Kraftwerken der großen Vier bleiben die Ausnahme und kommen wenn überhaupt nur durch politischen Druck zustande.

Die GWB-Novelle des Wirtschaftsministers

Aufgeschreckt durch die lautstarke öffentliche Diskussion über die mit ständig steigenden Energiepreisen einhergehenden Rekordgewinne der Verbundunternehmen legte das traditionell eher den Interessen der Verbundwirtschaft zugeneigte Bundeswirtschaftsministerium den Entwurf für eine Erweiterung des Kartellrechts (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen/GWB) vor mit dem Ziel, einen Missbrauch der unbestritten marktbeherrschenden Stellung der „Versorgungsunternehmen“ zu unterbinden.

Abgesehen davon, dass die Missbrauchsaufsicht zur Bekämpfung des so genannten Ausbeutungsmis-

brauchs – die bei der Verabschiedung des GWB im Jahr 1958 in das Gesetzeswerk aufgenommen wurde, weil die Aufnahme einer Entflechtungsregelung seinerzeit nicht mehrheitsfähig war – immer schon ein „stumpfes Schwert“ gewesen ist und es keinerlei Anhaltspunkte dafür gibt, dass sich dies in Zukunft ändern könnte, sprechen rein ordnungspolitische Gründe gegen den Glos-Vorschlag:

▷ Die Strompreisbildung an der Strombörse folgt theoretisch dem Prinzip der **Grenzkostenpreisbildung**, wobei die Grenzkosten eher kurzfristiger Natur sind und sich nur wenige Zeitfenster ergeben, in denen eine (z.T. durchaus dramatische) Abweichung nach oben möglich wird. Diese Preisbildung erschwert die Neubauplanung zumindest für die Grenzkraftwerkstypen, da sie keine Vollkosten-Refinanzierung garantiert. Dieses Problem spielt in der augenblicklichen Diskussion jedoch keine Rolle und soll hier ausgeblendet werden.

▷ Interpretiert man den Text des Novellierungsvorschlages nun so, dass er auf den Erzeugungsbereich zielt (denn nur hier gibt es die marktbeherrschende Stellung im Sinne des GWB) und dass mit Versorgungsunternehmen die vier Verbundunternehmen als Stromerzeuger und Anbieter von Strom an der Börse gemeint sind¹, so entsprechen die „Entgelte“ den Börsenpreisen. Eine Kontrolle, ob die Börsenpreise „die Kosten in unangemessener Weise überschreiten“ (§29 Satz 2), kann sich entsprechend nur auf die Prüfung beziehen, ob die Börsenpreise oberhalb der Grenzkosten des Grenzkraftwerks liegen.

Sollte dies (dauerhaft) der Fall sein, spricht das gegen eine funktionierende Börse, und es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Börse funktionsfähiger zu machen. Eine Entgeltüberprüfung bei den Stromerzeugern auf Kostenbasis jedoch, wie sie in §29 vorgesehen ist, würde den Börsenmechanismus gänzlich ignorieren und ihn letztlich außer Kraft setzen.

Wer also ja sagt zur Strombörse und ihrem inhärenten Preisbildungsmechanismus, der muss die GWB-Novelle als in sich nicht schlüssige Rechtsnorm („Rabulistik“) in der vorliegenden Form ablehnen.

Fairer Erzeugerwettbewerb:
Instrumente und Flankierungen

Von einer marktbeherrschenden Stellung wird ausgegangen, wenn drei oder weniger Unternehmen einen Anteil von mehr als 50% und fünf oder weniger Unternehmen einen Anteil von mehr als zwei Drittel am Gesamtumsatz eines Marktes besitzen. Wie bereits gezeigt besitzen die beiden größten Erzeuger allein schon einen Marktanteil von fast zwei Drittel, und jeweils drei der vier Verbundunternehmen haben stets einen Marktanteil von mehr als 50%.

Oberstes ordnungspolitisches Ziel muss es daher sein, diese marktbeherrschende Stellung aufzulösen und mehr Akteure in den Stromerzeugungsmarkt eintreten zu lassen, gemäß dem Motto: „Wettbewerb braucht Wettbewerber“.

Rechnerisch dürfte dann jedes der vier Verbundunternehmen nur noch einen maximalen Marktanteil von knapp 17% erreichen, was letztlich dazu führen würde, dass nur E.ON und RWE ihre Anteile abschmelzen müssten. ▶▶

1) Würde man den Gesetzestext tatsächlich im Wortsinne auf die „Anbieter von Energie“ – also die Lieferanten – beziehen, wären die Regelungen ohnehin obsolet, da es bundesweit gesehen keine Lieferanten mit einer marktbeherrschenden Stellung gibt und regional/lokal marktbeherrschende Unternehmen potenziell Wettbewerb unterliegen und von den Verbrauchern innerhalb von Sekunden per Mausclick ausgewechselt werden können. Auf die semantische Fehlleistung im GWB-Entwurf – „Anbieter“ statt „Erzeuger“ - weist der Bundesverband Neuer Energieanbieter (BNE) in seiner Stellungnahme zu Recht hin.

Energiepolitik

Entflechtung des Übertragungsnetzes

**Eigentumsrechtlich
(ownership)**

- Dänemark
- Finnland
- Großbritannien
- Niederlande
- Portugal
- Schweden
- Slowakei
- Spanien
- Tschechien

**Gesellschaftsrechtlich
(legal)**

- Belgien
- Deutschland
- Frankreich
- Italien
- Österreich
- Polen
- Slowenien

**Organisatorisch
(functional)**

- Irland
- Ungarn

Anmerkung: In der der Tabelle zugrunde liegenden Untersuchung wurden die „kleinen“ EU-Staaten Estland, Griechenland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta und Zypern nicht berücksichtigt.

Quelle: Unbundling of Electricity and Gas Transmission and Distribution System Operators, Final Report to the EU Commission, 1. Dezember 2005

Im Kern bedeutet Stärkung des Erzeugerwettbewerbs in Deutschland daher Dekonzentration der beiden Konzerne E.ON und RWE im Kraftwerksbereich.

Um dies zu erreichen, gibt es theoretisch zwei Möglichkeiten:

1. *Zwangsausschreibung von virtuellen Kraftwerksscheiben der bestehenden Kraftwerke* – Wie bereits erwähnt, ist der Einsatz dieses Instruments im Zuge der Fusionswelle in den 90er Jahren versäumt worden. Ohne einen konkreten weiteren Fusionsanlass, bei dem die beiden Unternehmen beim Bundeskartellamt vorstellig werden müssen, lässt sich das Instrument derzeit nur schwerlich einsetzen. Und weitere Fusionen im deutschen Energiesektor, an denen E.ON oder RWE beteiligt sind, werden vom Bundeskar-

tellamt wohl ohnehin nicht mehr genehmigt werden.² Diese Möglichkeit zur Dekonzentration scheidet daher vermutlich aus, es sei denn, die Politik bringt kurzfristig die Kraft auf, eine Entflechtungsregelung nach amerikanischem Vorbild im GWB zu verankern.

2. *Verengung des Investitionskorridors bei Neubauten* – Eine Rückführung der Marktanteile von E.ON und RWE auf ein ordnungspolitisch verträgliches Maß lässt sich daher in erster Linie durch eine Steuerung beim Zubau von Kraftwerken erreichen. Rechtlich fehlt dafür zunächst das Instrumentarium, da jeder in Deutschland Kraftwerke auf eigenes Risiko bauen darf. Zielführend wäre eine **freiwillige Vereinbarung** der beiden Kon-

zerne mit der Bundesregierung, in der diese sich dazu verpflichten, ihren Marktanteil auf jeweils deutlich unter 20% zurückzuführen.³

Sollte eine solche Vereinbarung, die im Interesse aller Marktteilnehmer läge, nicht „freiwillig“ zustande kommen, wäre es an der Politik, weitere Instrumente zu schärfen. Dazu könnten die folgenden gehören:

- ▷ *Erweiterung des GWB um einen Paragraphen zu Marktstruktur Eingriffen* – Es ist der unbestrittene Verdienst des hessischen Wirtschaftsministers Rhiel, die Entflechtungsoption als grundsätzlich wettbewerbsermöglichende Maßnahme aus der jahrzehntelangen ordnungspolitischen Verbannung zurück auf die politische Agenda in Deutschland geholt zu haben. ▶▶

² So hat das Bundeskartellamt erst im Dezember massive kartellrechtliche Bedenken gegen eine Übernahme der Saar Ferngas durch das RWE angemeldet – nicht zuletzt wegen der vielfältigen Stadtwerkebeteiligungen der Saar Ferngas.

³ Dadurch würde möglicherweise auch die aus dem Ruder gelaufene vertikale Vorwärtsintegration von E.ON und RWE mit über 200 Stadtwerkebeteiligungen auf Dauer ihren besonderen ökonomischen Reiz – Absatzsicherung der eigenen Kraftwerke – verlieren.

Analyse & Hintergrund

Obwohl als „Ultima Ratio-Option“ charakterisiert, stellt sie doch eine wesentliche Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentenkastens dar und zwingt zu größerer ordnungspolitischer Klarheit.

- ▷ Der vom Wirtschaftsminister als Eckpunktepapier vorgelegte Entwurf einer **Kraftwerksanschlussverordnung** ließe sich dahingehend modifizieren, dass die vorgesehene befristete Durchleitungsgarantie allen neuen Kraftwerken mit **Ausnahme der von E.ON und RWE** errichteten eingeräumt würde. Diese Ausnahme erscheint auf Grund der bestehenden Marktmacht der beiden Konzerne rechtlich vertretbar.
- ▷ Die guten Kraftwerksstandorte befinden sich in Deutschland überwiegend in der Hand der vier Verbundunternehmen. In einer **Kraftwerksstandortverordnung** könnten die Bedingungen für einen Zugriff Dritter auf diese Standorte geregelt werden.
- ▷ Schließlich: Der bereits häufiger geforderte und auch von der EU favorisierte öffentliche **Rücklagen-Fonds für die Folgekosten der Kernenergienutzung** würde in Deutschland insbesondere E.ON und RWE betreffen, denen dadurch Mittel in Höhe von über 20 Mrd EUR nicht mehr zur freien Disposition steuerfrei zur Verfügung stünden.

Insgesamt sind die Möglichkeiten der Politik, E.ON und RWE zu einer freiwilligen Rückführung ihrer Marktanteile im Erzeugungsmarkt zu bewegen, als durchaus aussichtsreich anzusehen, wenn der entsprechende politische Wille vorausgesetzt wird.

Das Übertragungsnetz als neutrale Infrastruktur

Wenn die Wirtschaftsministerkonferenz sich in ihrem einstimmigen Beschluss vom 7./8. Dezember 2006 dafür ausspricht zu prüfen, ob das

GWB „um ein Instrument der wettbewerbsfördernden Struktureingriffe in horizontaler oder vertikaler Richtung zu erweitern ist“, bezieht sich das nicht nur auf die oben andiskutierten Eingriffe in den Erzeugungsmarkt, sondern auch auf das Verhältnis zwischen Stromerzeugung und Netzen.

Im Zentrum der Diskussion steht hierbei die **eigentumsrechtliche Entflechtung des Übertragungsnetzes** von den restlichen Stufen der Wertschöpfungskette, insbesondere jedoch von der Stromerzeugung. Diese Art der Entflechtung empfehlen nicht nur 24 von 25 europäische Regulierungsbehörden (Gegenstimme: Deutschland), sondern auch der EU-Kommissionspräsident Barroso in seinem aktuellen Vorschlagspaket vom 10. Januar. Die folgende Übersicht zeigt zudem, dass bereits die Hälfte der größeren EU-Staaten eine eigentumsrechtliche Trennung der Übertragungsnetze umgesetzt hat.

Für einen fairen Erzeugungswettbewerb ist die strikte **Neutralisierung** des Übertragungsnetzes genau so wichtig wie die oben diskutierte ausreichende Akteursvielfalt, da dem Betreiber dieses Netzes die Schlüsselrolle für die Ermöglichung des Wettbewerbs in den stromwirtschaftlichen Teilmärkten zufällt: Sowohl der Großhandelsmarkt als auch die Märkte für Regel-, Verlust- und Ausfallreserveenergie sind nur dann vor Verzerrungen sicher, wenn der Übertragungsnetzbetreiber keinerlei eigene Erzeugungsinteressen verfolgt und sich als neutraler Dienstleister für alle Marktteilnehmer begreift.

Es erscheint unmittelbar einleuchtend, dass am kurzfristigen „Shareholder Value“ orientierte Aktiengesellschaften wie die vier deutschen Verbundunternehmen diese neutrale Rolle nicht einnehmen können, da ein Vorstand, der in dieser Situation keinen „Konzernoptimierer“ einsetzen würde, seine Aufgabe verfehlen würde.

Es ist aber ein offenes Geheimnis, dass es diese Konzernoptimierer selbstverständlich in allen vier Unternehmen gibt und dass das deutsche

Übertragungsnetz mitnichten neutral gegenüber den übrigen Konzerninteressen ist.

Umso mehr verwundert es, dass ordnungspolitisch engagierte Akteure wie das Bundeskartellamt oder der hessische Wirtschaftsminister sich im Hinblick auf die eigentumsrechtliche Entflechtung des Übertragungsnetzes in Deutschland auffallend zurückhalten. In der Regierungskoalition ist es in erster Linie der SPD-Abgeordnete und stellvertretende Fraktionsvorsitzende Kelber, der sich in dieser Frage klar positioniert hat, wobei ihm der Bundesumweltminister zumindest zeitweise gefolgt ist. Durch das aktuelle Strategiepapier der Europäischen Kommission, das den Ratschlägen der meisten Ökonomen folgt, kommt die Regierung gleichwohl unter Zwang, sich mit dieser Problematik ernsthaft auseinanderzusetzen zu müssen.

Fazit

Der weitere Fortschritt der Strommarktliberalisierung in Deutschland steht und fällt mit dem politischen Mut zur Durchsetzung wettbewerbsfördernder Struktureingriffe im Stromsektor.

Die beiden zentralen ordnungspolitischen Elemente sind Maßnahmen zur Dekonzentration der beiden Konzerne E.ON und RWE im Kraftwerksbereich sowie die eigentumsrechtliche Entflechtung der Übertragungsnetze von den sonstigen Konzernaktivitäten der vier Verbundunternehmen. Die vorgeschlagene GWB-Novelle gefährdet ein zentrales Element der Liberalisierung – die Strombörse – massiv und würde voraussichtlich erfolglos an Symptomen herumkurieren, ohne die Ursachen der unbefriedigenden Situation im Stromsektor an der Wurzel zu packen. ■

DOWJONES

Business Newsletter

Schneller besser informiert sein!
Rufen Sie uns an: +49(0)69/29725161

www.djnewsletters.de