

Liberalisierung und Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt

Bettina Führmann/Hans Jürgen Schlösser



Bettina Führmann



Hans Jürgen
Schlösser

Zusammenfassung

Da das Stromnetz Eigenschaften aufweist, die eine Bereitstellung durch einen einzigen Anbieter günstiger erscheinen lassen, wurde der gesamte Strommarkt durch das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 vom Wettbewerb ausgenommen. Es lässt sich jedoch zeigen, dass Wettbewerb auf großen Teilen des Strommarktes möglich ist, wenn der Netzzugang für alle Wettbewerber sichergestellt ist. Dem folgt auch die EU bei der Liberalisierung des europäischen Strommarktes. Der Erfolg der Liberalisierung ist jedoch wegen oligopolistischer Marktstrukturen und Verflechtungen bisher gering, woraus wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf folgt.

1. Einleitung

Der Strommarkt war in Deutschland lange Zeit ein sogenannter Wettbewerbsausnahmebereich. Da das Stromnetz Eigenschaften aufweist, die eine Bereitstellung durch einen einzigen Anbieter günstiger erscheinen lassen, wurde der gesamte Strommarkt durch das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 vom Wettbewerb ausgenommen. Anders als in anderen europäischen Staaten, wo die Stromerzeugung, der Stromtransport und die Stromverteilung in der Hand staatlicher Unternehmen lagen, war Deutschland in sogenannte Gebietsmonopole aufgeteilt. Das bedeutet, dass flächendeckende geschlossene Versorgungsgebiete bestanden, in denen der betreffende regionale oder lokale Energieversorger eine Monopolstellung innehatte. Die Energieversorgungsunternehmen waren entweder öffentlich-rechtlich oder privatwirtschaftlich organisiert, wobei die Gebietskörperschaften häufig maßgebliche Anteilseigner privatrechtlich organisierter Energieunternehmen waren. Zur Abgrenzung der Versorgungsgebiete wurden Demarkationsverträge zwischen den Energieversorgungsunternehmen geschlossen. Gleichzeitig wurde den Energieunternehmen von den Gebietskörperschaften in Konzessionsverträgen die ausschließliche Nutzung von Straßen und Wegen eingeräumt, um gegen Zahlung von Konzessionsabgaben eigene Leitungsnetze für die Versorgung der örtlichen Endverbraucher einrichten zu können. Die Strompreise für Haushaltskunden unterlagen einer Genehmigungspflicht (vgl. BMWi 2006: 14).

Wettbewerbs-
ausnahmebereich

Abgrenzung der
Versorgungsgebiete

Monopole nutzen
ihre Marktmacht aus

Zugang zu den
Netzen

Allerdings gerieten die auf diese Weise organisierten Märkte zunehmend in die Kritik, da die nationalen oder lokalen Monopole ihre Marktmacht ausnutzten und überhöhte Preise verlangten. Aus theoretischer Sicht wurde aufgezeigt, die Schaffung von Wettbewerb auf großen Teilen des Strommarktes möglich ist und zu Kostensenkungen führt. Lediglich das Stromnetz erlaubt wegen seiner besonderen Eigenschaften keine wettbewerbliche Lösung, weshalb es reguliert werden muss. Wird der Zugang zu den Netzen für alle Wettbewerber sichergestellt, ist Wettbewerb auch auf dem Strommarkt möglich. Dieser Vorstellung folgte auch die Europäische Union, die 1998 den europäischen Strommarkt liberalisiert hat.

Gleichwohl können in Deutschland die erwarteten Effekte nicht festgestellt werden: Anstelle einer durch den Wettbewerb hervorgerufenen Preissenkung ist es in Deutschland zu Erhöhungen der Strompreise gekommen, die immer wieder für Schlagzeilen sorgen. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, worauf diese Entwicklung zurückzuführen ist. Dazu werden in einem ersten Schritt die Charakteristika des Strommarktes und der wirtschafts-/ordnungspolitische Umgang mit diesem Markt dargestellt. In einem zweiten Schritt wird die Historie der Liberalisierung seit 1998 skizziert und werden ausgewählte Liberalisierungs- und Regulierungsmaßnahmen vorgestellt. Im vierten Abschnitt wird eine Bilanz der bisherigen Reformen (im Wesentlichen auf Grundlage des Sondergutachtens 49 der Monopolkommission) gezogen.

2. Der Strommarkt: Besonderheiten und Rahmenbedingungen

Die staatliche Regulierung der Stromwirtschaft sowie der Gas und Wasserwirtschaft wird aus wirtschaftstheoretischer Sicht damit begründet, dass in diesen Industrien „natürliche“ Monopole vorliegen, welche eine Ursache für Marktversagen darstellen (Viscusi/Vernon/Harrington 2000: 337). Auch andere „Netzindustrien“ wie Telekommunikation oder Eisenbahnen gehören dazu. In der Regel wird aber nicht das gesamte Spektrum der Geschäftstätigkeit als natürliches Monopol angesehen, sondern lediglich der Betrieb des Netzes, also des Stromnetzes, des Gasnetzes oder des Schienennetzes. Häufig wird daraus die Forderung nach der Trennung von Netz und Betrieb abgeleitet: Das Netz als natürliches Monopol bleibt in der Hand eines Monopolisten, der von einer Regulierungsbehörde reguliert wird, während es von verschiedenen Unternehmen genutzt wird, die miteinander im Wettbewerb stehen.

2.1 Die Theorie des natürlichen Monopols

In Netzindustrien treten nur selten konkurrierende Unternehmen mit jeweils eigenen Netzen gegeneinander an. Beispielsweise gibt es in den Wohnungen der privaten Haushalte nicht zwei oder drei Steckdosen, die zu verschiedenen Netzen von Stromanbietern gehören, zwischen denen sich der Kunde entscheidet. Es gibt nur ein Netz eines einzigen Anbieters.

Dies liegt daran, dass bei den Netzkosten das Ganze weniger ist als die Summe seiner Teile: Wenn ein Anbieter die Netzdienstleistungen von zwei Anbietern übernimmt, ergeben sich die Gesamtkosten des Netzes nicht aus der Addition der bisherigen Kosten. Die Kosten für den einzigen sind niedriger als die Summe der Kosten von den beiden: Die Kosten sind „subadditiv“.

Subadditivität von Kosten bedeutet also, dass die Kosten eines einzigen Anbieters zur Produktion einer bestimmten Gütermenge nicht gleich der Summe der Kosten von mehreren Anbietern sind, die zusammen die gleiche Menge herstellen, sondern die Kosten des einzelnen sind geringer. Dies ist das Kennzeichen eines natürlichen Monopols (Kruse2002: 72ff.).

Subadditivität

Häufig fallen im natürlichen Monopol die Durchschnittskosten mit steigender Produktionsmenge. Bei der Einproduktunternehmung stellen solche „Economies of Scale“ eine hinreichende, allerdings keine notwendige Bedingung für ein natürliches Monopol dar. In der Realität gibt es jedoch nur wenige Einproduktunternehmen. Auch die Stromwirtschaft kann als Mehrproduktunternehmung angesehen werden. Billiger Nachtstrom und teurerer Strom zur Spitzenlast am Morgen mögen zwar physikalisch dasselbe sein, wirtschaftlich müssen sie aber als zwei verschiedene Güter behandelt werden. Eine weitere Diversifizierung sind beispielsweise Hochspannungs- und Niederspannungsnetze.

Economies of Scale

Natürliche Monopole bringen die Wirtschaftspolitik in ein Dilemma: Erzwingt die Politik den Wettbewerb, also die Produktion durch mehrere Anbieter, dann ist die Produktion ineffizient; schließlich könnte ein einzelner großer Anbieter mit niedrigeren Kosten produzieren als die vielen kleinen zusammen. Nimmt die Wirtschaftspolitik um der niedrigeren Kosten willen das Monopol hin, so sind die Nachfrager der Marktmacht des Monopolisten ausgeliefert, der überhöhte Preise setzen kann, die ebenfalls volkswirtschaftlich ineffizient sind.

Dilemma der Wirtschaftspolitik

Das Netzmonopol hat ein hohes „Diskriminierungspotential“. Der Monopolist kann seine Preise so setzen, dass er die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager zu seinen Gunsten abschöpft. Dies reduziert die soziale Wohlfahrt.

Wir nehmen an, dass die Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgt, die soziale Wohlfahrt zu maximieren. Manager von privaten Unternehmen dagegen sind an Gewinnmaximierung interessiert, nicht an der Wohlfahrt der Volkswirtschaft insgesamt. Der Wettbewerb ist es, der sie auf den Pfad der Tugend zwingt. In der modernen Volkswirtschaftslehre geht man davon aus, dass auch die Leiter öffentlicher Betriebe eigene Ziele und nicht die volkswirtschaftliche Wohlfahrt verfolgen, wenn sie mit Monopolmacht ausgestattet werden. Eine Verstaatlichung des natürlichen Monopols hilft daher auch nicht weiter.

Eine Verstaatlichung des natürlichen Monopols hilft daher auch nicht weiter.

Die Lösung des Dilemmas kann darin bestehen, das natürliche Monopol zu „regulieren“, zum Beispiel dadurch, dass eine Regulierungsbehörde, welche eine gehörige Distanz zur Unternehmensleitung einnehmen muss, die Preise setzt oder genehmigt. Das Ziel der Regulierungsbehörde besteht darin, einerseits die Kostenvorteile des natürlichen Monopols zu nutzen und andererseits die ineffizienten Monopolpreise durch volkswirtschaftlich effiziente Preise zu ersetzen. Volkswirtschaftlich effiziente Preise für Mehrproduktunternehmen im natürlichen Monopol, die „Ramsey-Preise“, sind zwar theoretisch in der Regel klar zu bestimmen, in der Praxis fehlen der Regulierungsbehörde jedoch oft die Daten zur ihrer Berechnung.

das natürliche Monopol regulieren

Hinzu tritt, dass wichtige Informationen „asymmetrisch“ verteilt sind: Der Monopolist kennt seine Kostenfunktion besser als die Regulierungsbehörde. Die Wirtschaftstheorie sagt voraus, dass er eine Neigung entwickeln wird, überhöhte Kosten anzugeben, denn schließlich stellen diese die Basis dar, auf der die Regulierungsbehörde die Preise kalkuliert. Die Regulierungsbehörde genehmigt die Preise unter anderem nach dem Kriterium, dass die Kosten des Monopolisten – gerade – gedeckt werden.

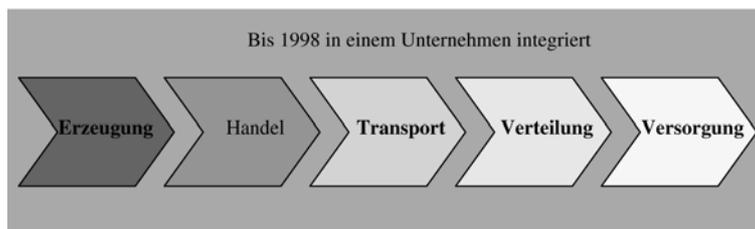
Außerdem besteht die Gefahr, dass der Monopolist kaum Anreize hat, seine Produktivität zu steigern, wenn er davon ausgehen kann, dass Kostenerhöhungen von der Regulierungsbehörde als Begründung für Preiserhöhungen akzeptiert werden. Deshalb wird die Regulierungsbehörde Kostenvergleiche mit Unternehmen, die in anderen Regionen unter ähnlichen Bedingungen operieren, anstellen. Da sich aber niemals zwei Unternehmen in einer identischen Lage befinden, entsteht dabei Spielraum für unterschiedliche Interpretationen und es kommt zu schwer lösbaren Streitfällen.

2.2 Die Bedeutung des Netzzugangs

Das Netz stellt ein Machtinstrument dar.

Es ist volkswirtschaftlich zweckmäßig, das Netz als natürliches Monopol nur von einem einzigen Anbieter vorhalten zu lassen. Wegen seines hohen Diskriminierungspotentials stellt das Netz allerdings ein Machtinstrument dar, Dies gilt für die Stromwirtschaft in besonderem Maße, weil hier eine starke „vertikale Integration“ zwischen wettbewerbsfähigen Bereichen und dem monopolistischen Netzbereich vorliegt. Für den Stromsektor lassen sich vereinfacht die fünf Bereiche Stromerzeugung, der Handel, der Transport, die Verteilung über das Leitungsnetz und die Stromversorgung unterscheiden. Wettbewerbsfähig ist beispielsweise der Kraftwerksbereich, denn die Stromerzeugung ist kein natürliches Monopol. Vertikale Integration bedeutet, dass vor- und nachgelagerte Produktionsstufen nicht zu verschiedenen, sondern zum selben Unternehmen gehören (vgl. Abb. 1). Verfügt aber ein Unternehmen sowohl über das Netz als auch über die – vorgelagerte – Stromerzeugung, so besteht der Anreiz, das Netzmonopol dazu zu missbrauchen, andere Stromerzeuger zu diskriminieren.

Abb. 1: Die Wertschöpfungskette im Stromsektor



Quelle: Eigene Darstellung

Stromanbieter ohne eigene Netzinfrastruktur müssen dem Besitzer des Netzes für den Netzzugang ein Entgelt bezahlen, denn das Vorhalten des Netzes verursacht Kosten. Als Monopolist kann der Besitzer des Netzes allerdings über-

höhte Preise fordern und so diejenigen ausbeuten, die den Netzzugang brauchen, seien es Kraftwerksbetreiber oder Bauernhöfe, die Biostrom erzeugen. Deshalb muss das Netzmonopol auf jeden Fall einer Regulierungsbehörde unterworfen werden.

Ein Missbrauch von Marktmacht hat bei vertikaler Integration von wettbewerbsfähigen und monopolistischen Bereichen viel weitreichendere Folgen. Wegen des hohen Diskriminierungspotentials kann der Besitzer des Netzes den monopolistischen Bereich auf die vorgelagerten und nachgelagerten wettbewerbsfähigen Bereiche ausdehnen. Das Hauptmotiv für überhöhte Preise ist dann nicht die Ausbeutung der Netznachfrager, also Ausbeutungsmisbrauch von Marktmacht, sondern Behinderungsmisbrauch von Marktmacht: Andere Unternehmen, die Strom ins Netz einspeisen wollen, werden durch überhöhte Preise für den Netzzugang daran gehindert, als Konkurrenten in den Markt einzutreten. Schließlich hat der Netzmonopolist bei vertikaler Integration kein Interesse daran, dass seine Stromkunden über sein eigenes Netz von anderen, konkurrierende Anbieter bedient werden können.

Misbrauch von Marktmacht

Eine Lösung kann darin bestehen, Netz und Betrieb zu trennen. Im Bereich der Bahnreform wird dies seit Jahren kontrovers diskutiert. Der Grundgedanke ist, dass ein Unternehmen, das lediglich das Netz besitzt, aber selbst keinen Strom erzeugt und verkauft, kein Interesse daran hat, andere vom Netz fernzuhalten. Im Gegenteil wird das Management versuchen – effiziente Regulierung vorausgesetzt – das Netz an möglichst viele Kunden zu „verkaufen“. Diese Lösung hat viel wirtschaftstheoretischen Charme, kann aber in der Praxis zu organisatorischen Problemen und Reibungsverlusten führen.

Netz und Betrieb trennen

Bei der „Durchleitung“ von Strom handelt es sich um etwas anderes als beispielsweise bei der Durchleitung eines Zuges durch das Schienennetz eines anderen Anbieters. Im physikalischen Sinne findet keine Durchleitung statt. Man kann sich den Prozess eher so vorstellen, dass in einem Leitungssystem ein gewisser Druck herrscht, der nicht wesentlich über- oder unterschritten werden darf. Speist jemand an einer Stelle des Leitungssystems etwas ein, so steigt der Druck, und zum Ausgleich muss an einer anderen Stelle des Systems jemand etwas entnehmen, und umgekehrt. Das Management eines Stromnetzes wirft also andere und zum Teil schwierigere Probleme auf als es der Begriff „Durchleitung“ assoziiert.

Wird das Netz wegen möglicher „Economies of Common Ownership“ in den vertikal integrierten Unternehmen belassen, dann stellt dies eine besonders hohe Herausforderung an das Regulierungskonzept dar. Gleichwohl ist aus theoretischer Sicht ein Wettbewerb im Netz möglich, auch wenn das Netz selbst ein natürliches Monopol darstellt. Dieser Leitlinie ist auch die Europäische Union gefolgt, die Ende der 1990er Jahre den Strommarkt liberalisiert hat.

Economies of Common Ownership

3. Die Liberalisierung und Regulierung des deutschen Strommarktes

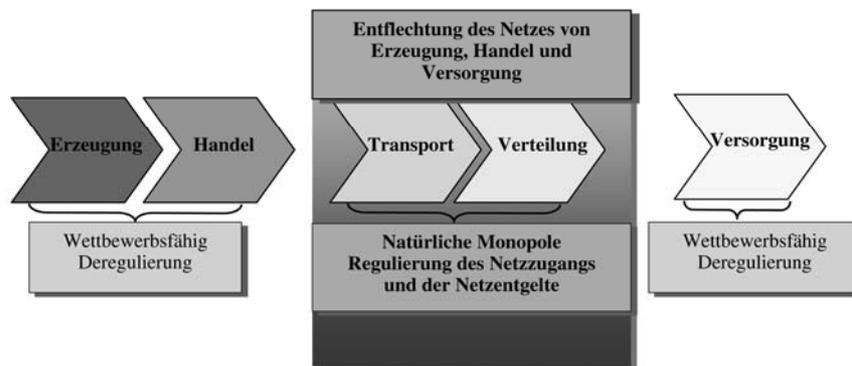
1998 wurden die staatlich eingerichteten Gebietsmonopole abgeschafft und der deutsche Strommarkt vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Das Ende der

Das Ende der Monopole sollte Wettbewerb bringen.

Monopole sollte Wettbewerb bringen und damit Rationalisierungspotenziale in den Wettbewerbsbereichen Erzeugung und Vertrieb freisetzen sowie Monopolgewinne abbauen bzw. verhindern. Als Resultat sollten die Strompreise sinken, neue Anbieter in den Markt treten und der Endverbraucher in der Wahl seines Energielieferanten frei sein. Den Anstoß zur Liberalisierung gab die EU-Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt, welche in Deutschland im April 1998 durch ein neues Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) in nationales Recht umgesetzt wurde. Ziel der Liberalisierung der Gebietsmonopole ist die wettbewerbliche Gestaltung dieses Sektors und die Schaffung von Wettbewerb im Markt. Aufgrund der spezifischen Struktur des Stromsektors als natürliches Monopol stellt die Beseitigung des Marktschutzes allerdings nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung für Wettbewerb dar. Zusätzlich bedarf es einer marktöffnenden Regulierung (vgl. Blankart/Cwojdzinski/Fritz 2004: 498). Die Ausgestaltung der Regulierung ist entscheidend für den Erfolg der Liberalisierung. Grundsätzlich soll nur dort regulierend in den Markt eingegriffen werden, wo Regulierungsbedarf besteht. Aus ökonomischer Sicht ist dies dort der Fall, wo ein dauerhaftes Monopol vorliegt, d.h. im Bereich der Netzinfrastuktur. Die vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen, in denen die Voraussetzungen für wirksamen Wettbewerb erfüllt sind, müssen dagegen nicht reguliert werden (siehe Abb. 2). Vielmehr ist es entscheidend, dass sie diskriminierungsfreien Zugang zu den monopolistischen Übertragungs- und Verteilungsnetzen haben.

Die Ausgestaltung der Regulierung ist entscheidend für den Erfolg der Liberalisierung.

Abb. 2: Die wettbewerbspolitische Behandlung des deutschen Strommarktes



Quelle: Eigene Darstellung

Diskriminierungsfreier Netzzugang

Diskriminierungsfreier Netzzugang bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich neue Marktteilnehmer zu fairen Bedingungen Zutritt zum Markt verschaffen können müssen. D.h. die bisherigen Gebietsmonopole müssen Wettbewerbern ihr „Versorgungsnetz für Durchleitungen zu Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die guter fachlicher Praxis entsprechen und nicht ungünstiger sind, als sie von ihnen in vergleichbaren Fällen für Leistungen innerhalb ihres Unternehmens oder gegenüber verbundenen oder assoziierten Unternehmen tatsächlich oder kalkulatorisch in Rechnung gestellt werden“ (EnWG 1998 § 6 (1)). Dabei gilt die wirtschaftliche Trennung, die Entflechtung der monopolistischen

Netzsparte von den wettbewerblichen Unternehmensaktivitäten als Grundvoraussetzung für funktionsfähigen Wettbewerb. Entflechtung bzw. Unbundling bedeutet, dass die verschiedenen Leistungen wie Erzeugung, Handel, Transport, Verteilung und Vertrieb, die bisher gebündelt in der Hand eines Unternehmens lagen, als getrennte Leistungen von unterschiedlichen Unternehmen angeboten werden. Falls keine rechtliche Trennung erfolgt und diese Leistungen weiterhin alle von einem Unternehmen angeboten werden, müssen sie zumindest eine getrennte Buchhaltung aufweisen (vgl. Wirtschaftswoche 2003: 16). Die Vorteile der Entflechtung der verschiedenen Geschäftsbereiche werden darin gesehen, dass der Monopolist unternehmensfremde Netznutzer nicht mehr diskriminieren und keine intransparenten Quersubventionierungen vornehmen kann (vgl. Schulze 2003: 15). Um wettbewerbsbegründeten Konkurrenten ohne eigene Netzinfrastruktur einen Netzzugang zu gewähren, gibt es unterschiedliche Netzzugangssysteme, die sich hinsichtlich der Verfahren zur Bestimmung der Netzzugangsbedingungen unterscheiden. Deutschland hat seit der Liberalisierung des Strommarktes zwei verschiedene Modelle verfolgt: Den „verhandelten Netzzugang“ (1998-2005) und den „regulierten Netzzugang“ (seit 2005).

3.1 Verhandelter Netzzugang

Beim „verhandelten Netzzugang“ einigen sich Netzbetreiber und Netznutzer grundsätzlich privat über die jeweiligen Zugangskonditionen. In Deutschland bedeutete das konkret, dass Verbände der Stromwirtschaft und Netznutzerverbände (die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)) auf freiwilliger Basis gemeinsam Regelungen zur Struktur der Netznutzungspreise und anderweitiger Netzzugangsbedingungen aushandelten und diese in sogenannten „Verbändevereinbarungen“ festlegten. Diese enthielten jedoch keine konkreten Netzzugangsentgelte, sondern lediglich allgemeine Kalkulationsgrundlagen zu deren Berechnung. Das Niveau der Netzzugangstarife wurde dem einzelnen Netzbetreiber überlassen. Die Überwachung der Diskriminierungsfreiheit lag bei den Kartellämtern (vgl. Brunekreeft/Keller 2001: 6). Der Vorteil dieser Art der Regulierung liegt darin, dass die privaten Anbieter die Kostenstrukturen und Netzbesonderheiten im Sektor besser kennen als der Staat und sie mit geringem bürokratischem Aufwand verbunden ist.

Verbände-
vereinbarungen

Im Ergebnis kam durch den verhandelten Netzzugang jedoch wegen des hohen Konzentrationsgrades und der daraus resultierenden Marktmacht von wenigen Unternehmen kein Wettbewerb zustande und die Strompreise blieben hoch. Dies war in erster Linie darauf zurück zu führen, dass potenziellen Neuunternehmen kein diskriminierungsfreier Netzzugang gewährt wurde. Da die Newcomer kein Mitspracherecht bei der Festlegung der Netzpreise hatten, konnten die bestehenden Unternehmen ihnen hohe Netznutzungsgebühren berechnen. Durch diese zusätzlichen Kosten waren effiziente neue Stromproduzenten aus Sicht der Verbraucher nicht kostengünstiger als ineffiziente alte Netzbetreiber, die keine höheren Transportkosten tragen mussten. Neue Unternehmen hatten somit keine Chance, Kunden zum Wechsel zu bewegen und traten erst gar nicht

Potenziellen
Neuunternehmen
wurde kein dis-
kriminierungsfreier
Netzzugang
gewährt.

der potenzielle Wettbewerb blieb aus

in den Markt ein. Durch ihre gefestigte monopolistische Stellung konnten die bestehenden Unternehmen überhöhte Preise für Strom verlangen, denn der potentielle Wettbewerb blieb aus: Die Strommärkte waren nicht „bestreitbar“ (vgl. Baumol/Panzar/Willig 1982).

3.2 Regulierter Netzzugang

Als Reaktion auf die bislang nur sehr langsam verlaufenden Liberalisierung des Strommarktes wurde im Jahr 2003 eine EU-Beschleunigungsrichtlinie erlassen. Sie hatte zum Ziel,

- den Netzzugang gesetzlich zu regulieren, ihn also nicht mehr nur vertraglich vereinbaren zu lassen,
- die Netzentgelte einer Kontrolle zu unterwerfen,
- die Entflechtungsvorschriften für vertikal integrierte Versorger zu verschärfen
- und in jedem Mitgliedsland Regulierungsbehörden zu etablieren (vgl. BMWi 2006: 15).

Deutschland setzte die Beschleunigungsrichtlinie durch eine Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG 2005) um. Mit Inkrafttreten der Energierechtsnovelle im Juli 2005 erfolgte in Deutschland der Übergang vom verhandelten zum regulierten Netzzugang.

Nun werden die Geschäftsbedingungen und die Entgelte des Netzzugangs nicht mehr wie bei der Verbändevereinbarung durch die Marktteilnehmer frei ausgehandelt, sondern sind durch die Netzentgeltverordnung für Strom und Gas staatlich geregelt. Eine Regulierungsbehörde – auf Bundesebene ist das die Bundesnetzagentur – schreibt die Netzzugangskonditionen und -gebühren vor, um den Wettbewerb im Netz sicherzustellen. Zentrale Aufgabe der Bundesnetzagentur ist es, durch Entflechtung und Regulierung der Elektrizität- und Gasversorgungsnetze die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb auf den vor- und nachgelagerten Märkten zu schaffen. Die Regulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur umfasst neben der Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und der Kontrolle der Netznutzungsentgelte, die von den Energieversorgungsunternehmen erhoben werden, auch die Missbrauchsaufsicht sowie die Überwachung der Vorschriften zur Entflechtung der Netzbereiche und zur Systemverantwortung der Versorgungsnetzbetreiber (vgl. Bundesnetzagentur 2007). Die Netze werden als natürliches Monopol nun reguliert, bleiben aber im Eigentum der etablierten Energieunternehmen.

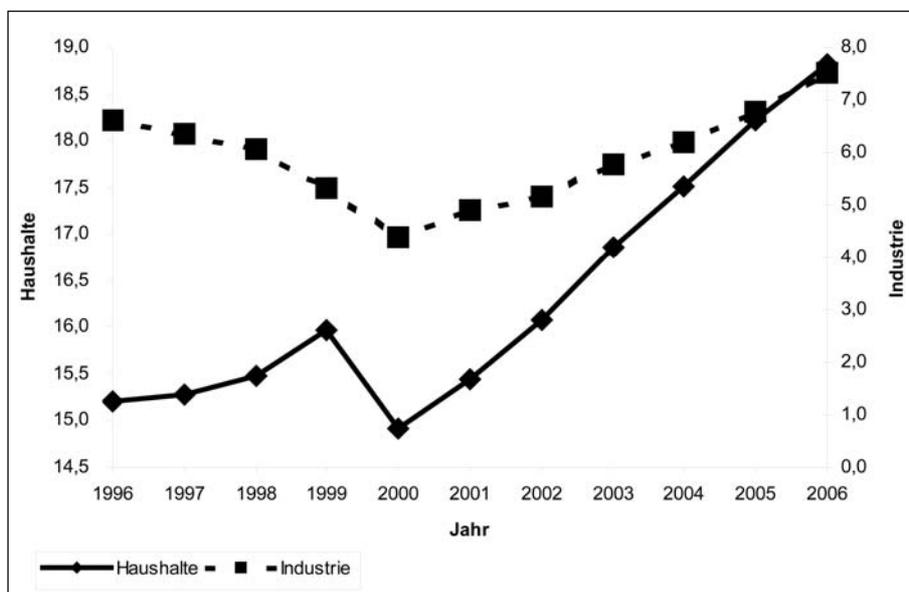
4. Bilanz der bisherigen Liberalisierungsschritte

In diesem Kapitel wird nun überprüft, inwiefern die Ziele der Liberalisierung in Deutschland erreicht wurden. Als Kriterien zur Bewertung der Liberalisierungsfortschritte werden die Preis- und die Wettbewerbsentwicklung auf dem deutschen Strommarkt herangezogen.

4.1 Strompreisentwicklung

Werfen wir zunächst einen Blick auf die Entwicklung der Strompreise: Es wird davon ausgegangen, dass sich bei Wettbewerb ein Strompreis einpendeln wird, der unter sonst gleichen Bedingungen unterhalb des ehemaligen Monopolpreises liegt. In Abb. 3 ist die Entwicklung des Strompreises in Deutschland nach und während der oben beschriebenen Reformen abgebildet.

Abb. 3: Entwicklung der Strompreise (in Cent(KWh) für Haushalte und Industrie in Deutschland, 1996-2006



Haushalte: Tarifabnehmer (Haushaltsbedarf), incl. Ausgleichsabgabe, Stromsteuer und Mehrwertsteuer; Industrie: ohne Mehrwertsteuer

Quelle: Eigene Darstellung, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Es zeigt sich, dass der Strompreis nach der Liberalisierung zwar zunächst gesunken, danach aber weit über das Niveau des Monopolpreises hinaus angestiegen ist. Neben Steuererhöhungen¹ werden steigende Preise für Energieträger² von den ehemaligen Gebietsmonopolisten als Ursache für die steigenden Preise genannt. Da allerdings in anderen Ländern zur gleichen Zeit sinkende Strompreise zu beobachten sind, wird mangelnder Wettbewerb als eine zentrale Ursache für die hohen Strompreise in Deutschland angesehen.

4.2 Wettbewerbsentwicklung

Die Monopolkommission (MK) stellt in ihrem Sondergutachten 2007 fest, dass aufgrund struktureller und verhaltensbedingter Wettbewerbsbeschränkungen, hoher Markteintrittsbarrieren für neue Unternehmen und der geringen Wechsel-

Monopolkommission

quote der Lieferanten durch die Endverbraucher „immer noch nicht von einem funktionsfähigen Wettbewerb gesprochen werden kann“ (MK 2007: 3).

E.ON und RWE nehmen eine duopolistische marktbeherrschende Stellung auf der Erzeugerebene ein.

Die vier größten Unternehmen besaßen gemeinsam einen Anteil von 86% (2003) bzw. 89% (2004) an der inländischen Stromerzeugungskapazität.

Eine erste strukturelle Wettbewerbsbeschränkung ergibt sich daraus, dass die beiden Verbundunternehmen E.ON und RWE eine duopolistische marktbeherrschende Stellung auf der Erzeugerebene einnehmen (vgl. ebd.: 84). Der gemeinsame Anteil der beiden Verbundunternehmen an der Nettostromerzeugung betrug 2003 57% und 2004 59%. EnBW und Vattenfall Europe vereinigten zusammen 29% bzw. 30% der inländischen Kraftwerkskapazität auf sich, womit die vier größten Unternehmen gemeinsam einen Anteil von 86% (2003) bzw. 89% (2004) an der inländischen Stromerzeugungskapazität besaßen (vgl. Monopolkommission 2007: 65). Darüber hinaus ist eine hohe vertikale Integration der vier Verbundunternehmen auf dem Strom-Großkundenmarkt zu beobachten: E.ON besitzt 193, RWE 71, EnBW 40 und Vattenfall Europe zehn Minderheitsbeteiligungen an regionalen Stromversorgern, beispielsweise an Stadtwerken. Die Monopolkommission geht davon aus, dass die Minderheitsbeteiligungen den Verbundunternehmen ermöglichen, gewissen Einfluss auf die regionalen Versorger auszuüben (vgl. MK: 67). Ferner können die marktstrukturelle Voraussetzungen wie Homogenität des Gutes, hohe Markttransparenz und oligopolistische Anbieterstrukturen die beteiligten Oligopolisten zu einer Kollusion befähigen. Das bedeutet, dass sie auch ohne eine ausdrückliche Absprache einen gemeinsamen Monopolpreis beispielsweise durch einen Preisaufschlag auf die Grenzkosten setzen (vgl. MK: 85). Darüber hinaus ist durch die Gemeinschaftsbeteiligungen von E.ON und RWE an Kraftwerken, Stadtwerken und regionalen Energieversorgern der Wettbewerb zwischen den Verbundunternehmen stark eingeschränkt (vgl. MK: 68f.). Die Monopolkommission sieht in den gleichgerichteten Interessen, also letztlich den gemeinsamen Gewinnmaximierungsinteressen, die sich aus Gemeinschaftsbeteiligungen ergeben, eine erhöhte Gefahr ein(es) gleichgerichtete(n) nichtwettbewerbliches Verhalten(s)“ (MK: 67). Da die Verbundunternehmen auf dem regional abgegrenzten Kleinkundenmarkt zahlreiche Mehr- und Minderheitsbeteiligungen an den regionalen Grundversorgern besitzen, weist dieser sogar noch monopolistische Strukturen auf (MK: 67 und 84).

Weder die Händler und Weiterverteiler noch die Endverbraucher sind in der Lage, den überhöhten Erzeugerpreisen entgegen zu wirken.

Die Monopolkommission geht davon aus, dass weder die Händler und Weiterverteiler auf den nachgelagerten Stufen noch die Endverbraucher in der Lage sind, den überhöhten Erzeugerpreisen entgegen zu wirken. Sie führt dies im Wesentlichen auf drei Gründe zurück: Erstens sind die Händler und Weiterverteiler aufgrund der Nichtspeicherbarkeit des Gutes Strom nicht in der Lage, disziplinierend auf die Erzeuger einzuwirken, indem sie z.B. in Niedrigpreisphasen gezielt überschüssige Mengen einkaufen und diese in Hochpreisphasen verbrauchen bzw. verteilen. Zweitens haben die Stromnachfrager keine Möglichkeit – zumindest nicht kurzfristig – mit einer deutlichen Senkung ihres Stromverbrauchs auf Preiserhöhungen zu reagieren. Drittens können sie nicht auf substitutive Güter ausweichen (vgl. MK: 84f.).

Der Wettbewerb wird weiter durch hohe Marktzutrittsschranken behindert.

Der Wettbewerb wird weiter durch hohe Marktzutrittsschranken behindert. Eine wesentliche Marktzutrittsschranke ergibt sich aus der zuvor beschriebenen vertikalen Integration der vier großen Verbundunternehmen. Da insbesondere E.ON und RWE auf allen Wertschöpfungsstufen aktiv und auf den meisten Wertschöpfungsstufen als bedeutende bzw. dominante Anbieter tätig sind, sind

neue Unternehmen, die eigenständig auf dem Strommarkt agieren möchten, gezwungen, selbst auch alle relevanten Marktstufen abzudecken. Ferner sehen sich neue Unternehmen langen Planungs- und Genehmigungszeiten von bis zu zehn Jahren beim Bau eines Kraftwerkes sowie Verweigerung bzw. Diskriminierung beim Netzzugang bzw. -anschluss gegenüber (vgl. MK: 85). Ohne Anschluss an ein Netz und die Möglichkeit, den produzierten Strom in das Netz einzuspeisen, hat ein neues Unternehmen keine Möglichkeit, die Abnehmer zu erreichen (vgl. MK: 3). Eine weitere Marktzutrittsschranke im Stromvertrieb, im Besonderen auf dem Kleinkundenmarkt, ergibt sich aus der mangelnden Wechselbereitschaft der Endverbraucher. Da diese, trotz bestehender Preisunterschieden, selten den Stromanbieter wechseln, gibt es für potentielle Neuunternehmen kaum Chancen zur Erschließung des Strommarktes (vgl. MK: 85).

4.3 Fazit

Aufgrund der genannten Wettbewerbshindernisse

- oligopolistische bzw. monopolistische Marktstruktur,
- vertikale und horizontale Verflechtungen der vier Verbundunternehmen
- wettbewerbswidriges Verhalten der Verbundunternehmen und
- hohe Marktzutrittsschranken für neue Unternehmen

ist der Erfolg der Liberalisierung bislang als gering zu bewerten. Zwar wurde das Ziel erreicht, dass nun jeder Konsument in der Wahl seines Stromanbieters frei ist, doch eine nachhaltige Preissenkung lässt sich nicht verzeichnen. Darüber hinaus schränkt auf der Nachfrageseite die geringe Wechselbereitschaft der Privatkunden den Wettbewerb auf den Strommärkten ein. Zwar haben sich dem aktuellen VDEW-Kundenfokus 2007 zu Folge im Jahre 2007 mehr private Haushalte (7,3%) für einen neuen Stromanbieter entschieden als noch 2006 (6%) (vgl. VDEW-Pressemeldung vom 13. August 2007), doch ist dieser Anteil nach wie vor sehr gering. Diese „Trägheit“ der privaten Nachfrager stellt eine nicht unerhebliche Marktzutrittsschranke für potentielle Neuanbieter auf dem Strommarkt dar.

Diese Bilanz des Liberalisierungserfolgs sowie die jüngsten Strompreiserhöhungen zeigen, dass es mehr Wettbewerb im Energiesektor bedarf. Diskutiert wird insbesondere eine schärfere Trennung des Betriebs von Stromverteilungsnetzen von der Versorgung und der Erzeugung. Im Zentrum der Vorschläge der EU-Kommission von September 2007 und der öffentlichen Debatte steht die eigentumsrechtliche Entflechtung, das so genannte „Ownership Unbundling“⁴³. Bei der eigentumsrechtlichen Entflechtung darf derjenige, der die direkte oder indirekte Kontrolle über Stromerzeugung oder –versorgung ausübt, nicht gleichzeitig an einem Netz Beteiligungen halten oder Rechte ausüben. Umgekehrt darf derjenige, der die direkte oder indirekte Kontrolle über ein Netz ausübt, nicht zugleich die Kontrolle über ein Erzeugungs- oder Vertriebsunternehmen haben, daran Beteiligungen halten oder Rechte ausüben (vgl. BMWi 2008: 27).

eigentumsrechtliche
Entflechtung

Von einer solchen Entflechtung werden die folgenden positiven Effekte erwartet:

- Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs
- Investitionsanreize auf den Netzebenen
- Optimierung eigentumsübergreifender Netzinfrastrukturen durch Kooperationen und grenzüberschreitende Zusammenschlüsse zwischen Netzbetreibern
- Geringere Regulierungskosten durch eine effektive Netzregulierung
- Höhere Transparenz über das Marktgeschehen (vgl. MK: 161)
- Positive Preise (vgl. BMWi 2008:28).

Während die EU-Kommission und einige deutsche Politiker den Weg der vollständigen Entflechtung als Motor für die Entfaltung eines dynamischen Wettbewerbs sehen, stehen Wissenschaftler oder unabhängige Stelle wie beispielsweise die Bundesnetzagentur und die Monopolkommission dieser Lösung eher skeptisch gegenüber. Sie bezweifeln, dass sich dadurch, dass vertikal integrierte Energieversorger zur Aufgabe ihrer Netze gezwungen werden, die Anbieterzahl tatsächlich erhöht. Auch die positiven Effekte auf Investitionen und Preise stellen sie mit Blick auf die Länder, in denen die Strompreise ohne Eigentumsentflechtung gesunken sind, in Frage. Die Monopolkommission geht sogar davon aus, dass durch eine Eigentumsentflechtung die Investitionsanreize der Netzbetreiber und der Kraftwerksbetreiber nachhaltig reduziert werden (vgl. MK: 5). Skeptiker befürchten außerdem, dass sich auf Märkten, die durch einen oder mehrere dominante Erzeuger bestimmt sind, sich nach der Eigentumsentflechtung der neue Eigentümer des Netzmonopols mit dem oder den dominanten Erzeugern in seiner Netzregion zusammenschließt. Des Weiteren sehen sie in der Eigentumsentflechtung einen weitreichenden staatlichen Eingriff in die Eigentumsrechte (vgl. BMWi 2008: 28). Weitere mögliche Nachteile sind ökonomische Ineffizienzen in der Organisation des Geschäftsbetriebes, ein steigendes Geschäftsrisiko der ehemals verbundenen Unternehmenseinheiten und die mit solchen Eingriff verbundene Rechtsunsicherheit (vgl. MK: 161)

Während es außer Frage steht, dass grundsätzlich Handlungsbedarf bei der Entflechtung besteht, sollte angesichts der aufgezeigten Nachteile einer vollständigen Entflechtung geprüft werden, ob die mit der Eigentumsentflechtung verfolgten Ziele nicht auch auf anderem Wege zu erreichen sind. Als Alternative kann zum einen die deutsche Kraftwerks-Netzanschlussverordnung werden, die mögliche Diskriminierung beim Anschluss neuer Kraftwerke ans Netz beseitigt (vgl. BMWi 2008: 29). Zum anderen das von der Monopolkommission vorgeschlagene zeitlich befristete Moratorium für die Erweiterung von Erzeugungskapazitäten durch die marktbeherrschenden Unternehmen, um andere Unternehmen die Gelegenheit zu geben, konkurrierende Erzeugungskapazitäten aufzubauen (vgl. MK: 163).

deutsche
Kraftwerks-
Netzanschluss-
verordnung
Moratorium für die
Erweiterung von
Erzeugungskapazitäten

Anmerkungen

1 Einführung der Ökosteuer im April 1999.

2 Steigende Weltmarktpreise für Rohöl und daran gekoppelte höhere Erdgaspreise

- 3 Daneben steht noch ein zweites Konzept zur Diskussion: die Entflechtung durch einen unabhängigen Netzbetreiber, auch Independent System Operator (ISO). Dieses Konzept weist gegenüber der vollständigen Entflechtung einige Vorteile auf, kann an in dieser Stelle nicht weiter behandelt werden.

Literatur

- Baumol, William J./Panzar, John C./Willig, Robert D. 1982: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego.
- BMWi 2006: Monatsbericht 12-2006, Berlin.
- BMWi 2008: Monatsbericht 01-2008, Berlin.
- Blankart, Charels B./Cwojdzinski, Lisa/Fritz, Marco 2004: Netzregulierung in der Elektrizitätswirtschaft: Was bringt das neue Gesetz?, in: Wirtschaftsdienst 2004, Nr. 8, S. 498-505.
- Brunekreeft, Gert/Keller, Katja 2001: Sektorspezifische Ex-ante-Regulierung der deutschen Stromwirtschaft?, Freiburg.
- Bundesnetzagentur 2007:
http://www.bundesnetzagentur.de/enid/6ef2abe77988d38bc5797a8f61ec996e,0/Allgemeine_Informationen/Zustaendigkeit_und_Aufgabenabgrenzung_xf.html (Zugriff: 01.12.2007)
- Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 24. April 1998
- Kruse, Jörn 2002: Deregulierung in netzbasierte Sektoren, in: Hartmut Berg (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin, S. 72-88.
- Monopolkommission 2007: Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung. Sondergutachten gemäß § 62 Abs. 1 EnWG, Bonn.
- Schulze, Andreas 2003: Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien – Ordnungspolitisches Paradoxon oder wettbewerbsökonomische Notwendigkeit? Diskussionsbeitrag Nr. 53, Potsdam.
- VDEW-Pressemitteilung vom 13. August 2007: http://www.strom.de/vdew.nsf/id/DE_20070813_Wechselverhalten_Stromversorger?open&l=DE&ccm=300010 (Zugriff: 20.01.2008)
- Viscusi, W. Kip/Vernon, John M./Harrington, Joseph E. 2000: Economics of Regulation and Antitrust, Cambridge: MA, 3. Aufl.
- Wirtschaftswoche 2003: Die Liberalisierung der Energiemärkte, Nr. 22/2003, S. 4-36.