

Hendrik Hering

Was tun auf dem Strommarkt? Weichenstellungen für mehr Wettbewerb!

Im November 2007 befasste sich die Wirtschaftsministerkonferenz mit der Frage, ob im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Möglichkeit eines Zwangsverkaufs von Kraftwerken aufgenommen werden sollte. Sind derart drastische Vorschläge notwendig und adäquat, um die Strompreise zu senken? Kommt es nicht vielmehr auf eine Ausweitung des Angebots an?

Die Energiepreise steigen! Nicht nur die Öl- und Gaspreise nähern sich historischen Höchstwerten bzw. haben diese bereits überschritten, auch Strom ist in den vergangenen Jahren immer teurer geworden. Seit 2005 haben sich die Strompreise für Endverbraucher um fast 18% erhöht, die Großhandelspreise sogar um 65%!¹ Zum Jahreswechsel haben wieder über 300 Versorger Strompreiserhöhungen angekündigt, durchschnittlich zwischen 6 und 7%. Verantwortliche für diese Entwicklungen der Strompreise sind in der öffentlichen Diskussion schnell ausgemacht: Die vier großen deutschen Energiekonzerne stehen in keinem nennenswerten Wettbewerb zueinander, dafür aber einer unelastischen Nachfrage nach Strom gegenüber. Die geringe Wettbewerbsintensität auf dem Strommarkt motiviert die Politik zu einem Wettbewerb um die lautesten Vorschläge zur „Regulierung“ der Strommärkte.

Werden radikale Ideen wie die Verstaatlichung sämtlicher Energiekonzerne außen vor gelassen, so zielen die weitestgehenden Vorschläge wie sie insbesondere vom Land Hessen vorgebracht werden auf den Zwangsverkauf von Kraftwerken sowie die eigentumsrechtliche Übertragung der Stromnetze an unabhängige Unternehmen ab. Ziel ist es, die Energiekonzerne horizontal und/oder vertikal zu entflechten. Entflechtungen kennt das deutsche Wettbewerbs- und Kartellrecht bisher lediglich im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Unternehmensfusion unter Auflagen. Die jetzt erhobenen Forderungen gehen aber sehr viel weiter: Es soll – so die Befürworter der Entflechtung – ein „scharfes Schwert“ geschmiedet werden, sodass Unternehmen, die den Wettbewerb behindern, zum Verkauf von Unternehmensteilen gezwungen werden können.

Vorläufiger Höhepunkt dieser Entwicklung ist ein Gesetzentwurf des Landes Hessen, der Anfang kommenden Jahres in den Bundesrat eingebracht werden soll. Die Idee des Gesetzentwurfes scheint auf den ersten Blick frappierend einfach: Wenn das Bundeskartellamt einem Unternehmen den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nachweist, so soll es als Ultima Ratio das betreffende Unternehmen zwingen können, Vermögensteile zu veräußern. Mit einer solchen allgemeinen Ermächtigung zum Zwangsverkauf ließe sich prinzipiell sowohl eine horizontale wie auch vertikale eigentumsrechtliche Aufspaltung von Energiekonzernen bewerkstelligen.

Vorschläge dieser Art werden oft drastisch formuliert und kommentiert, ob sie aber auch zielführend und für den Verbraucher unmittelbar von Nutzen sind, darf bezweifelt werden. Unbestritten ist, dass ein so wichtiger wie komplexer Markt wie der Strommarkt eines passenden Ordnungsrahmens bedarf. Hierfür hat die Politik zu sorgen. Gleichwohl muss konstatiert werden, dass die Strompreisentwicklung erheblich von Faktoren abhängig ist, die von Instrumenten der Regulierung kaum beeinflusst werden können. Der weltweit steigende Energiebedarf hat nicht nur Einfluss auf den Rohölpreis, er verteuert Energieträger insgesamt. Zur Redlichkeit der Politik gehört das Bekenntnis, dass eine – zweifellos angezeigte – Regulierung weder kurz- noch langfristig die Folgen einer steigenden Energienachfrage kompensieren kann. Nur durch eine Ausweitung der Energieproduktion kann bei steigender Nachfrage Einfluss auf das Preisniveau genommen werden. Gerade aber vor dem Hintergrund einer realistischen Einschätzung der Wirkungsmöglichkeiten der Regulierung ist es von zentraler Bedeutung, dass der

¹ Die Preissteigerungen beruhen auf Berechnungen des Energiereferates des rheinland-pfälzischen Wirtschaftsministeriums: Höhere Endverbraucherpreise errechnen sich aus dem Vergleich der für 2005 genehmigten Tarife mit dem aktuellen Durchschnittswert von fünf rheinland-pfälzischen Energieversorgern; die Großhandelspreise errechnen sich aus den Daten der Strombörse in Leipzig, wobei ein Einkaufsmix von 60% Base und 40% Peak unterstellt wird.

Hendrik Hering, 43, ist Minister für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz.

Ordnungsrahmen an den tatsächlichen wettbewerbspolitischen Problemen ansetzt und wirkungsvolle Instrumente der Regulierung entwickelt und einsetzt. Inwieweit die nun vorgetragenen Vorschläge dies tun, soll im Weiteren erörtert werden.

Wie kann Regulierung wirkungsvoll greifen?

Unabhängig von den politischen Entscheidungsgründen, einen solchen weitgehenden Vorschlag kurz vor dem Termin der Landtagswahlen vorzustellen, ist zur Beurteilung der hessischen Entflechtungsinitiative entscheidend, die ihr zu Grunde liegenden ökonomischen Argumente auf den Prüfstand zu stellen. Unbestritten ist zunächst einmal: Es gibt auf dem deutschen Energiemarkt, insbesondere bei der Erzeugung und dem Transport von Strom ein enges Oligopol. Die vier großen deutschen Energiekonzerne vereinigen auf sich rund 80% der deutschen Stromerzeugung, und sie sind Gebietsmonopolisten für das Übertragungsnetz. Die ökonomisch entscheidende Frage ist: Resultieren aus dieser Marktstruktur überhöhte Preise und wenn ja, wie kann die Wirtschaftspolitik eingreifen?

Die wettbewerbspolitische Problematik vertikal integrierter Konzerne ist hinlänglich bekannt. Besitzt ein solches Unternehmen in einem Bereich der Wertschöpfungskette ein Monopol, so kann das Unternehmen seine Monopolstellung ausnutzen, um potenzielle und tatsächliche Konkurrenten zu diskriminieren. Übertragen auf den Strommarkt bedeutet dies: Der Netzbetreiber, der zugleich Erzeuger von Strom ist, kann Wettbewerber auf dem Erzeugermarkt schädigen, indem er ihnen den Netzzugang nur zu überhöhten Preisen gewährt oder aber die infrastrukturellen Voraussetzungen nicht schafft, damit beispielsweise Kraftwerke der Konkurrenz an das Netz angeschlossen werden können. Diese Problematik hat die Politik erkannt – es gibt bereits eine Reihe wettbewerbspolitischer Maßnahmen, die einen diskriminierungsfreien Netzzugang sicherstellen. Zu nennen ist – neben der bereits erfolgten bilanzrechtlichen, organisatorischen, informativen und gesellschaftsrechtlichen Entflechtung von Erzeugung, Transport und Vertrieb – aktuell die Anreizregulierung im Netzbereich, die die kostenbasierte zugunsten einer entgeltbasierten Regulierung ablöst. Aber auch die kürzlich in Kraft getretene Kraftwerks-Netzanschlussverordnung dient dem Ziel, allen Wettbewerbern den Netzzugang zu gleichen Bedingungen zu garantieren. Vor dem Hintergrund dieser beiden Entwicklungen sollte sich die Politik erstens nicht der Illusion hingeben, eine eigentumsrechtliche Entflechtung von Erzeugung und Netz würde eine Regulierung der Netze überflüssig machen und zweitens

muss die Politik die Geduld aufbringen und diese Instrumente wirken lassen.

Eine ausgeprägte horizontale Konzentration, wie auf dem deutschen Stromerzeugungsmarkt, ist insbesondere dann problematisch, wenn durch kollusives Verhalten der Oligopolisten das Angebot künstlich verknappt wird, um damit die Preise nach oben zu treiben. Die ökonomische Ratio, die hinter den horizontalen Entflechtungsvorschlägen steht, setzt an diesem Punkt an: Durch die Entflechtung sollen zusätzliche Wettbewerber in den Markt gebracht und so eine strategische Angebotsverknappung ausgeschlossen werden. Implizit wird dabei unterstellt, dass die zusätzlichen Wettbewerber entweder keine Anreize haben, die angebotene Menge zu verknappen oder aber durch die größere Zahl der Marktteilnehmer Absprachen unterbleiben. Allerdings ist es fraglich, ob zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten etwa in Form einer angeordneten horizontalen Entflechtung tatsächlich zu diesem Ergebnis führen können. Entscheidend ist es ja, zunächst das wettbewerbswidrige Verhalten nachzuweisen. Basiert ein solches Verhalten auf Absprachen zwischen den marktbeherrschenden Unternehmen, dann ist dieser klassische Kartellfall bereits heute ein eindeutiger Verstoß gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und kann geahndet werden. Weitergehende Sanktionsmöglichkeiten wie der Zwangsverkauf von Kraftwerken schaden in diesem Zusammenhang zwar nicht – entscheidend ist aber der Nachweis. Die Erfahrungen, die mit möglicherweise wettbewerbsbehinderndem Verhalten auf dem Mineralölmarkt gemacht wurden, zeigen, dies ist das eigentliche Problem. Daher ist auch Zurückhaltung gegenüber den tatsächlichen Möglichkeiten einer Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten angezeigt. Auch ein Blick nach Großbritannien lehrt: Selbst Märkte, auf denen eine horizontale Entflechtung stattgefunden hat, sind gegenüber steigenden Strompreisen nicht gefeit.

Darüber hinaus ist sehr grundsätzlich zu fragen, inwiefern eine oligopolistische Angebotsverknappung bei der Stromerzeugung einerseits und an der Strombörse andererseits tatsächlich stattfindet. Zur Preisgestaltung an der Leipziger Strombörse gibt es widersprüchliche empirische Untersuchungen – ein Gutachten² meint, überhöhte Preise durch Angebotsverknappung nachweisen zu können, ein anderes³

² C. v. Hirschhausen, H. Weigt, G. Zachmann: Preisbildung und Marktmacht auf den Elektrizitätsmärkten in Deutschland. Grundlegende Mechanismen und empirische Evidenz, Electricity Markets Working Paper 15, Dresden 2007.

³ A. Ockenfels: Strombörse und Marktmacht, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 57 (2007), S. 44-58.

sieht hingegen keinen Beweis für ein solches Verhalten. Vor allem aber ist analytisch der Zusammenhang zwischen Marktstruktur, Angebot und Preisniveau keineswegs so eindeutig, wie in Teilen der Politik und zuweilen auch in Teilen der Politikberatung suggeriert wird. Erstens ist spieltheoretisch ein dauerhaft kartellartiges Verhalten kein stabiles Gleichgewicht, da unter der Voraussetzung fehlender wirksamer Sanktionsmechanismen beim Verstoß gegen die Kartellabsprache jedes Kartellmitglied einen Anreiz hat, bei gestiegenen Preisen seine Produktion auszuweiten. Selbst wenn von der inhärenten Instabilität von Kartellen abstrahiert wird, zeigt zweitens bereits die einfache Lehrbuchökonomie, dass selbst auf Monopolmärkten die gleichen Gleichgewichtsmengen wie im Modell der vollständigen Konkurrenz resultieren, wenn der Monopolist Preisdifferenzierung betreiben kann. In diesem Fall wird der Monopolist von jedem Konsumenten einen Preis fordern, der sich an seiner Zahlungsbereitschaft orientiert. Damit wird zwar die Konsumentenrente vom Monopolisten abgeschöpft, das Marktergebnis selbst ist aber effizient – Monopole sind unter der Annahme vollständiger Preisdifferenzierung bestenfalls ein verteilungspolitisches, nicht aber ein allokatives Problem. Die Vielfalt der auf dem Strommarkt angebotenen Tarifmodelle ist ein Indiz dafür, dass die Preisdifferenzierung auf dem Strommarkt zumindest nicht unbekannt ist. Wie weitreichend die Preisdifferenzierung in der Praxis ausfällt und welche verteilungspolitischen Implikationen zu ziehen wären, soll hier nicht erörtert werden. Zu bedenken ist aber, dass der Kampf gegen „den Monopolpreis“ zum Kampf gegen Windmühlen verkommen kann, dessen Beitrag zur Senkung der Strompreise bestenfalls bescheiden ist. Des Weiteren ist zu bedenken, dass auch nach einer Erweiterung des Wettbewerbsrechts um die Möglichkeit einer horizontalen Entflechtung zunächst geklärt werden muss, inwiefern die Annahme der vollständigen Preisdifferenzierung auf dem Strommarkt tatsächlich erfüllt ist. Erst wenn dies nicht der Fall ist, liegt ein Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne einer strategischen Angebotsverknappung vor.

Hinzu kommt: Eine Entflechtung ist ordnungspolitisch wegen des damit einhergehenden massiven Eingriffs in Eigentumsrechte erst als Ultima Ratio in Erwägung zu ziehen. Sie wird wenn überhaupt nur nach einer langwierigen Prüfung anzuordnen sein. Danach werden sich mit ziemlicher Sicherheit umfassende gerichtliche Auseinandersetzungen über den angeordneten Zwangsverkauf anschließen – eine Entflechtung könnte daher frühestens nach mehreren Jahren zu greifen beginnen. Nun könnte eine solche lange Zeitspanne vielleicht noch in Kauf genommen werden, da

die Entflechtung ja nur ein Mittel der letzten Wahl darstellen soll. Allerdings tritt als weitere Schwierigkeit insbesondere der horizontalen Entflechtung ein grundlegendes Wissensproblem hinzu. Das Bundeskartellamt müsste um die Entflechtungsregelung anzuwenden, nicht nur wissen (und gerichtsfest nachweisen) können, dass eine marktbeherrschende Stellung vorliegt, dass ein Missbrauch stattfindet und dass eine Entflechtung zu einer spürbaren Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen führt; es müsste zudem auch seriös prognostizieren können, welche Marktstruktur (Anzahl der Marktteilnehmer, Konzentrationsgrad, Art der zu veräußernden Vermögensgegenstände) unter welchen Umständen optimale allokative Ergebnisse erzielt. Wer denkt, eine staatliche Institution könne dies leisten, sollte sein Verhältnis zu Marktwirtschaft und Staat überdenken. Wird hingegen Wettbewerb als Entdeckungsverfahren interpretiert, in dessen Zuge die von den Entflechtungsbefürwortern als gegeben vorausgesetzten Informationen überhaupt erst generiert werden, so werden die Grenzen der Umsetzung einer wirksamen Entflechtung sehr deutlich.

Die Alternative: Angebotsausweitung durch die Förderung dezentraler Energieerzeugung

Die Erweiterung des deutschen Kartellrechtes um eine Entflechtungsregel ist wahrlich kein scharfes, sondern ein stumpfes Schwert. Ein Schwert, das vermutlich in der Scheide des kartellrechtlichen Instrumentariums vor sich hinrostet wird, ohne jemals gezogen zu werden. Sind damit die Möglichkeiten der Politik auf dem Strommarkt im Besonderen und dem Energiemarkt im Allgemeinen erschöpft? Sicherlich nicht! Es gibt gangbare Alternativen, die wie die Vorschläge zur horizontalen Entflechtung an den ökonomischen Wirkungen einer Ausweitung des Angebots anknüpfen, im Gegensatz zur Entflechtung aber auch tatsächlich wirksam werden können. Der zum ordnungspolitischen Rahmen der Bundesrepublik passende Schlüssel ist der Abbau von Markteintrittsbarrieren. Dazu gehört die Beseitigung von Leitungsengpässen, insbesondere beim grenzüberschreitenden Stromtransport, dazu gehört Planungssicherheit für die potenziellen Betreiber von Energieerzeugungsanlagen, dazu gehören kurze Genehmigungsverfahren für den Bau neuer Kraftwerke (und nicht die Drohung einer anschließenden Enteignung). Dazu gehört die kürzlich in Kraft getretene Kraftwerks-Netzanschlussverordnung, die neuen Kraftwerken unter bestimmten Bedingungen einen privilegierten Zugang zum Netz einräumt, wodurch der Eintritt neuer Wettbewerber erleichtert wird.

Zum Abbau von Markteintrittsbarrieren gehört aber auch und gerade die gezielte Unterstützung kleiner

und mittlerer Unternehmen als Stromerzeuger, insbesondere auf der kommunalen Ebene. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die konsequente Beseitigung des Örtlichkeitsprinzips, das kommunalen Energieversorgungsunternehmen bisher Schranken in ihrem Betätigungsfeld auferlegt. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwiefern durch ein Investitionsprogramm über das bestehende und bewährte Förderinstrumentarium hinausgehend die Errichtung besonders effizienter Energieerzeugungsanlagen durch kleine und mittlere Unternehmen gezielt unterstützt werden kann.

Der besondere Charme eines solchen Förderprogramms ergibt sich daraus, dass es möglich ist, das Programm indirekt durch die großen Stromerzeuger zu finanzieren, indem Erlöse aus der in den kommenden Jahren anstehenden Versteigerung der CO₂-Zertifikate hierfür herangezogen werden. Für die jetzt anstehende Zuteilungsperiode werden die Mittel zunächst zur Finanzierung einer umfassenden Klimaschutzinitiative vorgesehen. Über die avisierten Versteigerungserlöse von 400 Mio. Euro hinausgehende Mittel könnten zur Förderung klimafreundlicher dezentraler Energieerzeugungsanlagen eingesetzt werden. Gleiches gilt für die Erlöse aus den künftig anstehenden Zuteilungsperioden.

Auf den ersten Blick mag der Eindruck entstehen, dass die Versteigerung der CO₂-Zertifikate die Stromverbraucher zusätzlich belastet. Allerdings muss hier streng unterschieden werden, zwischen der Art und Weise der erstmaligen Zuteilung der Zertifikate und deren Wert, der sich am Markt für Emissionsrechte bildet. Nur der letztgenannte beeinflusst den Strompreis. Die Zertifikate bilden die gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten der CO₂-Vermeidung ab und müssen sicher daher im Sinne einer optimalen Allokation auch in den Strompreisen widerspiegeln. Davon unabhängig muss aber die Frage „Versteigern oder Verschenken“ bei der erstmaligen Zuteilung der Zertifikate gesehen werden: Die Höhe der Opportunitätskosten richtet sich nach dem Marktpreis für CO₂-Zertifikate, der durch Angebot und Nachfrage, nicht aber durch die Form der ursprünglichen Zuteilung bestimmt wird.⁴ Die Versteigerung der CO₂-Zertifikate ist daher eine Verteilungsfrage: Sollen die Energiekonzerne oder der Staat die Erlöse aus der *erstmaligen* Zutei-

lung von Zertifikaten erhalten. Da die Stromkonzerne die Kosten für die Zertifikate ohnehin einpreisen und aufgrund der unelastischen Nachfrage am Strommarkt diese Kosten auch weitgehend auf die Verbraucher überwälzen werden, sprechen gute Argumente gegen eine kostenlose Vergabe und für eine Versteigerung.

Ein Teil der Erlöse aus der Versteigerung könnte zur gezielten Förderung für die Errichtung effizienter Energieerzeugungsanlagen durch kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere aus dem kommunalen Bereich, eingesetzt werden. Damit werden einerseits die Versteigerungserlöse für umweltpolitische Zwecke eingesetzt. Andererseits wird – und dies ist entscheidend – der Wettbewerb auf dem Strommarkt durch das Auftreten neuer Wettbewerber und die Ausweitung des Angebots angekurbelt.

Zwar setzt auch dieser Vorschlag wie die horizontale Entflechtung auf mehr Wettbewerb durch mehr Anbieter, im Gegensatz zur Entflechtung, die auf diskretionäre staatliche Eingriffe abstellt, soll hier aber nicht den eigentlichen Marktprozessen vorgegriffen werden. Es geht darum, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu verbessern, indem der Marktzutritt für neue Anbieter erleichtert wird. Zusammen mit den bereits von europäischer Ebene vorgeschlagenen Maßnahmen, die auf einen Ausbau der grenzüberschreitenden Kuppelstellen zwischen den europäischen Staaten zielen, wird hier das in Deutschland zur Verfügung stehende Strom- und Energieangebot erweitert und der Rahmen für einen intensiveren Wettbewerb gesetzt.

Langfristig angelegte Politik für sinkende Strompreise statt öffentlichkeitswirksame Placebos

Zur wirtschaftspolitischen Redlichkeit gehört allerdings auch die Einsicht: Der Staat hat für intensiven Wettbewerb zu sorgen. Aber zu glauben, dass dies allein zu sinkenden Strompreisen führen könnte, ist naiv. Der wachsende Energiehunger von Staaten wie China und Indien führt schon für sich genommen zu Preisanstiegen. Hinzu kommen umweltpolitisch bedingte Preissteigerungen, um Anreize zur Energieeffizienz und zur Angebotsausweitung – Stichwort: Förderung regenerativer Energien – zu setzen. Beide Trends – wachsende Energienachfrage, wachsende Bedeutung des Klimaschutzes – wird die Politik nicht aufhalten können. Radikale Forderungen mit fragwürdigen Versprechungen nach dem Motto „Zerschlagt die Stromkonzerne, dann sinken die Preise“ helfen hier nicht weiter und lenken von der eigentlichen Aufgabe ab: Den ordnungspolitischen Rahmen des Wettbewerbs auf den Energiemärkten zu stärken!

⁴ Anzumerken ist, dass die Bundesregierung sich bewusst für eine Verknappung der CO₂-Zertifikate entschieden hat. Gegenüber der vorangegangenen Zuteilungsperiode kommt es zu einer Kürzung von über 11%. Davon muss die Energiewirtschaft den weitaus größten Teil verkraften, die mit einer Kürzung von rund 15% konfrontiert wird. Dies dürfte zu einer Preissteigerung bei den CO₂-Zertifikaten führen, die sich auch bei den Strompreisen widerspiegelt. Maßgeblich für die Preissteigerung ist aber nicht die Versteigerung eines Teils der Zertifikate, sondern die – umweltpolitisch gewollte – Verknappung der ausgegebenen Zertifikate.