

Deutscher Sonderweg der Strommarktliberalisierung am Ende

Stromwettbewerb durch Regulierung

von Uwe Leprich

Der Befreiungsschlag kam nicht gänzlich überraschend, doch in seiner kristallklaren Aussage wirkte er wie die Zuführung von Frischzellen in eine bislang eher trostlose Diskussion: „Netzettbewerb **durch** Regulierung“ überschrieb die Monopolkommission ihr 14. Hauptgutachten, das im Juli veröffentlicht wurde und zu einer schonungslosen Abrechnung mit der bisherigen Strommarktliberalisierung in Deutschland geriet. Im Gefolge dieses Gutachtens preschten auch CDU-Ordnungspolitiker wie der im Falle eines Regierungswechsels als Wirtschaftsminister gehandelte Lothar Späth und der saarländische Wirtschaftsminister Hanspeter Georgi vor und forderten die Einrichtung einer „schlagkräftigen und durchsetzungsfähigen Regulierungsbehörde“. Möglicherweise deutet sich hier eine Abkehr des deutschen Sonderweges an, von dem wohl die meisten schon immer wussten, dass er im Kern marode ist.

Wie kam es zum deutschen Sonderweg der Strommarktliberalisierung ?

Aus den vielfältigen und allesamt im Sande verlaufenen Bemühungen, das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 im Nachkriegsdeutschland zu novellieren, konnte bereits geschlussfolgert werden, dass die deutsche Elektrizitätswirtschaft und ihre Verbände sich ungern von der Politik hineinreden lassen. Ohne die Vorgabe aus Brüssel, die 1996 verabschiedete Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie in nationales Recht umzusetzen, wäre dieses Gesetzesfossil mit Status-Quo-Garantie wohl immer noch in Kraft. Doch ganz in der Tradition einer elektrizitätswirtschaftlichen Gemengelage, bei der die Interessen der Energieversorger mit denen der Öffentlichkeit nicht zuletzt auf Grund beträchtlicher Anteilsverflechtungen gleichgesetzt werden, waren sich die Entscheidungsträger schnell einig, die Liberalisierung der Energiemärkte in Deutschland als Deregulierung misszuverstehen und wettbewerbsbegründende bzw. –sichernde Regelungen möglichst zu vermeiden. Dies war die Geburtsstunde eines deutschen Sonderweges, der zum Ziel hat, die Selbstkontrolle der Branche in das Zeitalter der Liberalisierung hinüberzuretten.

Seither sind weder die Verbandsvertreter noch die Politiker – allen voran der aus der Branche kommende Bundeswirtschaftsminister – müde geworden, diesen deutschen Sonderweg gegenüber der übrigen Welt zu rechtfertigen. Dies ist keine einfache Aufgabe, gilt es doch, den in der modernen Industriegeschichte bislang noch nirgendwo erfolgreichen und von Wettbewerbsökonomen unmittelbar als Mogelpackung gebrandmarkten Ansatz einer Selbstkontrolle natürlicher Monopole als wettbewerbsfördernde Idee zu präsentieren. Vor diesem Hintergrund ist es in Deutschland besonders schwierig, eine wissenschaftlich-rationale Diskussion über Strommarktliberalisierung zu führen, ohne vorher eine Vielzahl von Nebelkerzen austreten zu müssen.

Bewertung des deutschen Sonderweges

Eine nüchterne Bewertung der bundesdeutschen Strommarktliberalisierung muss sich zunächst gängigen Bewertungskriterien unterwerfen, wie sie beispielsweise von der europäischen Kommission im Oktober letzten Jahres formuliert wurden. Dazu gehören vor allem

1. die Wettbewerbsintensität bei der Stromerzeugung und auf den Großhandelsmärkten
2. die Wettbewerbsintensität auf den Vertriebsmärkten
3. die Entwicklung der Preise für Endkunden und der Netznutzungsentgelte
4. die Einstellung der Akteure zum Wettbewerb („spirit of competition“).

Besonders wichtig ist es, eine solche Bewertung nicht an Hand statischer Kennziffern vorzunehmen, sondern ihre bisherige und prognostizierte zukünftige Entwicklungsdynamik als wesentliche Bewertungsgrundlage heranzuziehen. Im einzelnen kommt man dabei zu folgenden vorläufigen Ergebnissen:

1. Wettbewerbsintensität bei der Stromerzeugung und auf den Großhandelsmärkten

Von ehemals acht Verbundunternehmen sind seit Beginn der Liberalisierung fusionsbedingt noch vier übrig geblieben. Ihr Anteil an der Stromerzeugung beträgt – einschließlich aller Anteile an Gemeinschaftskraftwerken – weit mehr als 80%. Die beiden mit Abstand größten Unternehmen RWE Energie und E.ON vereinigen mit

eigenen Kraftwerken, Anteilen an Gemeinschaftskraftwerken und langfristig gesicherten Kraftwerksleistungen bei ungefähr gleich hohen Anteilen zusammen rund 65% der inländischen Kraftwerkskapazitäten und rund 70% der gesamten inländischen Nettostromerzeugung (ohne industrielle Eigenerzeugung) auf sich. Von hoher wettbewerblicher Relevanz ist auch die Tatsache, dass die Verbundoligopolisten die gesamte Regelenergie in Deutschland bereitstellen.

Wettbewerb ließe sich hier angesichts dieser oligopolistischen Marktstruktur nur dann intensivieren, wenn

- Independent power producers (IPPs) Vertrauen in eine faire Marktchance hätten und mit neuen Kraftwerken in Deutschland die Angebotsvielfalt erweitern würden
- verstärkt auf Stromimporte ausgewichen werden könnte und
- Strombörsen die notwendige Markttransparenz herstellen würden.

Folgende Entwicklungstrends sind hier jedoch zu beobachten:

- Anfangs hochmotivierte ausländische Investoren ziehen sich wegen fehlender Aussichten auf faire Marktchancen zurück. Konkrete Investitionsabsichten wie der Bau zweier GuD-Anlagen in Ahaus und Dortmund durch die BAW Holding in Verbindung mit dem japanischen Handelshaus Marubeni Corporation und dem amerikanischen Energie-Trader Dynegy Inc. sowie des finnischen Energieversorgers Fortum in Lubmin wurden inzwischen beerdigt. Die deutsche Tochter Fortum Energie wurde derweil von E.ON übernommen. Falls die angestrebte E.ON/Ruhrgas-Fusion erfolgen sollte, würden sich die Aussichten für IPPs nochmals drastisch verschlechtern, da der Weg zur mittelfristig entscheidenden Primärenergiebasis Erdgas wohl nur über E.ON führen würde.
- Der Stromaußenhandel stagniert, zudem gehören nahezu sämtliche Verbindungsleitungen zum Ausland den Verbundunternehmen, von deren Kapazitäten sie Dritten nur einen kleinen Teil in wenig transparenten Auktionsverfahren zur Verfügung stellen. Zudem erheben sie eine Art Mautgebühr für den grenzüberschreitenden Handel, die eine Ausweitung der Aktivitäten hemmt.
- Nur 8% des Stromverbrauchs werden bislang über die deutsche Strombörse EEX (European Energy Exchange) gehandelt. Seit dem Firmenzusammenbruch von ENRON hat sich die Liquidität stark verringert.

Dramatische Preisausschläge (am 17./18. Dezember bis zu +2.500% gegenüber dem Jahresmittelwert) wie Ende letzten Jahres haben zudem das Vertrauen in einen unmanipulierbaren Börsenhandel nachhaltig erschüttert.

Fazit: Seit Beginn der Liberalisierung hat sich die Position der marktbeherrschenden Oligopole weiter gefestigt, und die Marktkonzentration hat dramatisch zugenommen. Das Bundeskartellamt konstatiert, dass die tatsächliche Entwicklung der Strommärkte – entgegen aller Rhetorik - die Entstehung eines die überragende Stellung des Oligopols gefährdenden Wettbewerbs nicht erwarten lässt.

2. Wettbewerbsintensität auf den Vertriebsmärkten

Als im Sommer 1998 der Newcomer Yello mit einem Paukenschlag den Wettbewerb um Endkunden eröffnete und andere Unternehmen nachzogen, war das für viele eine faustdicke Überraschung. So schnell hatte niemand mit einer Veränderung der Verhältnisse gerechnet. Von der damaligen Aufbruchstimmung ist heute fast nichts übrig geblieben:

- Viele der kleinen und mittleren Unternehmen, die den Markteintritt versucht haben, haben schon lange wieder aufgegeben (Zeus AG, Deutsche Strom AG, Europower Energy AG etc.). Die künstlich errichteten Markthemmnisse und Schikanen füllten im Bericht des Bundeskartellamts vom April 2001 mehr als 20 Seiten. Andere wie Yello schreiben nach wie vor tiefrote Zahlen und stehen möglicherweise kurz vor dem Aus. Wieder andere wie Best Energy, von der Kundenanzahl her nach Yello zweitgrößter Newcomer, wurden von ihrer Muttergesellschaft, deren Eigentümer inzwischen gewechselt hat, an die Kandare genommen mit dem Ziel, einen lästigen „Margendrucker“ auszuschalten. Lediglich ein paar kleinere Nischenanbieter für Gewerbekunden und Ökostromkunden konnten sich bislang am Markt halten.
- Stadtwerke und Regionalversorger sind zum überwiegenden Teil keine Konkurrenz zu den Verbundoligopolisten, sondern deren „Kundensammler“. Fast 300 Stadtwerke – darunter quasi alle größeren – haben Beteiligungen von Vorlieferanten oder anderen großen Partnern akzeptieren müssen, wobei sich das Gros auf eine Beteiligung zwischen 25 und 50% einließ. Allein seit Anfang des Jahres 2000 beteiligten sich RWE Energie und E.ON an 40 Endversorgern, ohne dass das Kartellamt dies verhindern konnte.

- Weniger als 4% aller Haushalte, rund 6% der Gewerbebetriebe und 15-20% bei den Großkunden der Industrie haben bislang ihren Versorger gewechselt. Dies sind im Vergleich zu Ländern mit konsequenterer Liberalisierungsstrategie wie Großbritannien oder einige skandinavische Länder eher bescheidene Werte.

Fazit: Von den Verbundoligopolisten unabhängige bzw. unabhängig agierende Vertriebsunternehmen sind in Deutschland so gut wie nicht (mehr) vorhanden. Die Selbstkontrolle der Netzbetreiber via Verbändevereinbarung hat den Platzhirschen alle Freiheiten eröffnet, Newcomern das Leben zu erschweren und sie sukzessive wieder vom Markt zu drängen. Es stehen auch keine potenziellen Wettbewerber bereit, da auch sie weitgehend auf die Stromlieferung durch die Verbundoligopolisten angewiesen wären.

3. Entwicklung der Preise für Endkunden und der Netznutzungsentgelte

Die seit Beginn der Liberalisierung erfolgten z.T. massiven Preissenkungen waren stets der Hauptbeleg für die Behauptung, der deutsche Sonderweg habe sich bewährt und bereits mehr Wettbewerb in Gang gesetzt als die Liberalisierungsansätze in anderen Ländern. Gerade dieses Argument muss jedoch sehr differenziert betrachtet werden:

- Das Bundeskartellamt identifizierte die anfänglichen Preissenkungen als das Bestreben der marktbeherrschenden Anbieter, Newcomer von ihren angestammten Versorgungsgebieten fernzuhalten und interpretierte es als rein oligopolistisches Parallelverhalten. Mit gut gefüllten Kassen und erheblichen Rationalisierungspotenzialen ausgestattet konnten diese Preissenkungen leicht durchgehalten werden.
- Seit Herbst 2000 scheint diese Phase abgeschlossen, und der VEA-Strompreisindex (für die alten Bundesländer) hat seitdem um über 12% zugelegt. Gleichwohl liegen die Preise im Durchschnitt immer noch um mehr als 20% unter denen des Frühjahrs 1998. Weitere kräftige Preiserhöhungen sind allerdings angekündigt und deuten darauf hin, dass die Newcomer-Gefahr so nicht mehr gesehen wird. Und die branchenintern abgestimmte Sprachregelung, der Regierung die alleinige Verantwortung für die

Preiserhöhungen (Stichworte: EEG, KWK-Gesetz, Ökosteuern) zuzuschreiben, soll vor allem ablenken von den immer neuen Rekorddividenden, die Verbund- und Regionalversorger ihren Aktionären mittlerweile zahlen.

- Die deutschen Netznutzungsentgelte sind in der Summe nach dem Benchmarking-Bericht der Europäischen Kommission vom Frühjahr dieses Jahres die höchsten in Europa, woraus sie auf die Existenz von erheblichen Monopolgewinnen schließt. Hinzu kommt die von Newcomern häufig beklagte Praxis, den von den Netzbetreibern nicht eigentumsrechtlich getrennten Vertriebsgesellschaften günstigere Konditionen einzuräumen.

Fazit: Die anfänglichen Strompreissenkungen in Deutschland lassen sich nicht als Resultat erfolgreich liberalisierter Märkte interpretieren, sondern als strategisches Oligopolverhalten zur Abwehr von Wettbewerb. Diese Phase scheint nunmehr abgeschlossen, wie die wieder steigenden Preise andeuten.

4. Einstellung der Akteure zum Wettbewerb („spirit of competition“)

Neben den rechtlichen und formalen Voraussetzungen für Wettbewerb ist auch der Wille der beteiligten Akteure zum Wettbewerb von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit. Je stärker dieser Wille zur fairen wettbewerblichen Auseinandersetzung ausgeprägt ist, desto weniger stark sind Gesetzgeber und Gerichte gefordert, korrigierend einzugreifen.

Die bislang gesammelten Erfahrungen von Newcomern insbesondere auf den Vertriebsmärkten, deren sorgfältige Aufbereitung allerdings noch aussteht, deuten hier eher auf die Errichtung eines Abwehrbollwerks aus Verunsicherungen, Verzögerungen, Schikanen und Einschüchterungen hin, das nur äußerst mühsam und schrittweise durch die Gerichte abgetragen wird. Auch die beiden höchsten wettbewerbpolitischen Instanzen der Bundesrepublik – das Bundeskartellamt und die Monopolkommission – kommen zu vernichtenden Urteilen insbesondere im Hinblick auf die Bereitschaft der Verbundoligopolisten zu mehr Wettbewerb, sei es untereinander oder gegenüber Dritten. Zudem dokumentiert die angestrebte und nur von wenigen Akteuren in Frage gestellte Fusion von E.ON und Ruhrgas ein erschreckendes Defizit an wettbewerblichem „spirit“ nicht nur in der Branche, sondern auch und gerade in der Politik.

Der Weg aus der Sackgasse: Was ist zu tun ?

Doch möglicherweise befindet sich die Diskussion in Deutschland derzeit bereits im Umbruch: weg von der lähmenden und letztlich nur rhetorischen Frage, **ob** die Stromwirtschaft reguliert werden soll, hin zu der ungleich wichtigeren, wenngleich schwierigeren Frage, **wie** sie reguliert werden soll. Bei der Beantwortung dieser Frage können drei Problemkomplexe unterschieden werden:

1. Wie ist eine entsprechende Regulierungsinstitution auszugestalten, und welche Aufgaben hat sie ?

Zur Ausgestaltung sind u.a. folgende Fragen zu klären:

- Wie lässt sich eine möglichst große Unabhängigkeit der Institution von den Unternehmen und der Politik erreichen ?
- Macht es unter Synergieeffekten Sinn, eine gemeinsame Regulierungsinstitution für alle Netzindustrien (Strom, Gas, Wasser, Telekommunikation, Bahn) einzurichten ? Wie werden die Schnittstellen zum Bundeskartellamt definiert ?
- Wie kann die Institution verlässlich finanziert werden, und wie lässt sich eine möglichst hohe Effizienz (wenig Personal, schnelle Entscheidungen) erreichen?
- Wie soll die Regulierungsinstitution kontrolliert werden, und welche Rolle kann dabei die Öffentlichkeit spielen?

Zu den Kernaufgaben des Stromregulators gehören

- die Sicherung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs durch Festlegung von möglichen Gebühren und Verfahrensabläufen
- die Festlegung von Höhe und Struktur der Netznutzungsentgelte.

Geklärt werden müsste u.a., ob er zusätzlich

- die Versorgungssicherheit im Kraftwerks- und in den Netzbereichen überwachen sollte

- die technischen Standards für Netzanschluss und –nutzung, Mess- und Abrechnungsverfahren etc. festlegen und weiterentwickeln sollte.

Hier wäre sicherlich ein vertiefter Blick in Länder mit bereits bestehenden Regulierungsinstitutionen wie Großbritannien, die skandinavischen Länder oder auch Österreich hilfreich.

2. Wie werden die Netznutzungsentgelte festgelegt ?

Der Kern jeder Netzregulierung ist die Festlegung der entsprechenden Entgelte. Hierzu gibt es eine sehr fruchtbare internationale Diskussion über unterschiedliche Regulierungsschemata, die einerseits versuchen, per geeigneter Anpassungsformel eine „schlanke“ Regulierung zu begründen, andererseits aber auch kraftvolle Anreize an die Netzbetreiber zu übermitteln. Schemata dieser sogenannten Anreizregulierung reichen von der eher schlichten und mit problematischen Anreizwirkungen behafteten Price-Cap-Regulierung bis hin zu ausgefeilten Formen einer Revenue-Cap-Regulierung, die versucht, alle wichtigen Kostentreiber für die Netze einzubeziehen und zudem ein gleichberechtigtes Spielfeld („level playing field“) zwischen zentralen und dezentralen Angebots- bzw. nachfrageseitigen Optionen zu schaffen. Gerade im Hinblick auf die Zukunftschancen dezentraler Stromerzeugung ist hier besonders sorgfältig auf die Anzeizeffekte von regulierten Entgelten zu achten.

3. Welche wettbewerbsermöglichenden und flankierenden Maßnahmen sind zu treffen, um die Wettbewerbsintensität auf den unterschiedlichen Teilmärkten zu erhöhen ?

Die Regulierungsinstitution allein ist nicht in der Lage, Liberalisierungsfortschritte zu garantieren. Dazu bedarf es vielfältiger zusätzlicher Maßnahmen wie beispielsweise

- eine möglichst eigentumsrechtliche, mindestens jedoch gesellschaftsrechtliche Entflechtung der unterschiedlichen Marktstufen, d.h. insbesondere Entflechtung von Erzeugung und Transport/Verteilung sowie von Verteilung und Vertrieb für Energieunternehmen; ein besonderes Augenmerk ist hierbei auf die Unabhängigkeit der Übertragungsnetzbetreiber zu richten, da sie für die Marktöffnung von herausragender Wichtigkeit sind

- eine Verschärfung der Fusionskontrolle insbesondere im Hinblick auf horizontale Beteiligungen von Verbundunternehmen an kommunalen und regionalen Unternehmen sowie für vertikale Fusionen im Energiesektor, um der extremen Konzentrationstendenz Einhalt zu gebieten
- die Etablierung eines deutschlandweiten, zonenübergreifenden Regelenenergiemarktes zum Ausgleich von Lastdifferenzen
- Sicherung eines fairen Zugangs zu Informationen für alle Marktteilnehmer als Voraussetzung für das Funktionieren von Terminmärkten (z.B. Kraftwerks- und Leitungsrevisionen, Ausfälle, aktuelle Netzlast etc.)
- Abbau von Transaktionskosten durch Aufstellung verbindlicher „Best Practice“-Leitfäden für das Procedere des Versorgerwechsels (z.B. faires Kündigungs- und Bearbeitungsmanagement)
- Öffnung des Netzmonopols bei Zählern und beim Messwesen durch Novellierung der Allgemeinen Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (AVBEltV).

Viele dieser Maßnahmen befinden sich in guter Übereinstimmung mit dem aktuellen Vorschlag der Europäischen Kommission vom Juni 2002 zur Änderung der EU-Binnenmarkttrichtlinien Strom und Erdgas. Dieser Vorschlag sollte zum Anlass genommen werden, vier Jahre deutschen Sonderweg der Strom- und auch der Gasmarktliberalisierung zu beenden.

Prof. Dr. Uwe Leprich ist stellvertretender wissenschaftlicher Leiter des Instituts für ZukunftsEnergieSysteme (IZES) in Saarbrücken und war sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung“