

# Energiekonzerne: Steigende Umsätze, steigende Gewinne, steigende Preise. Fehlt der Wettbewerb?

Das Thema »Energiepreise« ist brisant wie seit langer Zeit nicht mehr. Hohe Energiepreise schaden den Verbrauchern und der Wirtschaft. Die Energieunternehmen verweisen auf hohe Steuer- und Abgabenlasten sowie auf die Preisexplosion auf den Welterdölmärkten und die teuren Maßnahmen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Oder fehlt der Wettbewerb im Strom- und Gassektor?

## Das zweifache Politikversagen auf dem Strommarkt

Für steigende Strompreise gibt es zwei wesentliche Ursachen: erstens steigende Steuern und Abgaben auf Strom. Zweitens gibt es keinen echten Wettbewerb in der Stromerzeugung. Daraus ergibt sich ein doppeltes Politikversagen. Die Bundesregierung macht den Stromkonzernen Milliardeneschenke, indem sie den Konzernen die Verschmutzungsrechte, die so genannten CO<sub>2</sub>-Zertifikate, überwiegend kostenlos überlässt. Warum das ein Problem ist, lässt sich mit den Worten des im vorigen Jahr verstorbenen Ökonomen und Nobelpreisträgers Milton Friedman ausdrücken: »There's no such thing as a free lunch.« Auf Deutsch: Nichts ist umsonst. Irgendjemand muss die Rechnung zahlen. Im Fall der verschenkten CO<sub>2</sub>-Zertifikate sind es die Verbraucher. Denn sie bezahlen gleich doppelt: die unnötig hohe Steuerlast und die hohen Erzeugerpreise, in denen ja die Zertifikate bereits eingepreist sind. Ökonomisch und ordnungspolitisch erforderlich ist es, die CO<sub>2</sub>-Verschmutzungszertifikate gegenüber den Stromerzeugern komplett zu versteigern und nicht zu verschenken. Dann wäre es möglich, die Stromsteuer mindestens zu halbieren. Auf diese Weise würden die Verbraucher entlastet, ohne den Bundeshaushalt zu belasten. Doch die Bundesregierung ermöglicht den Konzernen erneut Extragewinne: Für die nächste Handelsperiode 2008 bis 2012 ist vorgesehen, nur 10% der Verschmutzungsrechte zu versteigern.

Das zweite Politikversagen betrifft die Zeit nach der Liberalisierung des Strommarktes im Jahr 1998. Die Liberalisierung bot

die Chance, echten und effektiven Wettbewerb in der Stromerzeugungsbranche zu verwirklichen. Doch der Staat schaute weg, als der Wettbewerb auf dem Stromerzeugungsmarkt bereits kurz nach der Liberalisierung immer spärlicher wurde. Den Großkonzernen gelang es, Marktneulinge und kleinere Stromanbieter preislich an die Wand zu drücken. Durch Übernahmen und Fusionen wurden die vier großen marktbeherrschenden Unternehmen stärker als je zuvor. Diese Untätigkeit des Staates erinnert an die Aussage von Augustinus – einem der bedeutendsten frühen Kirchenlehrer und politischen Denker – dass ein Staat, der nicht gerecht und ethisch handelt, nur eine »große Räuberbande« sei.

Die Ignoranz der Politik ist umso frappierender, als der Staat einer funktionierenden Wettbewerbsordnung seit Jahrzehnten grundsätzlich im Sinne des Gemeinwohls Vorrang vor den Interessen einzelner Eigentümer einräumt. Leider gilt dies (noch?) nicht am Strommarkt. Während beim Straßenbau, für die Aufstellung von Hochspannungsmasten oder die Verlegung von Erdgasleitungen Landwirte und Grundbesitzer regelmäßig gezwungen werden, Grundstücke bereit zu stellen, schrecken die politisch Verantwortlichen vor einem eigentumsrechtlichen Eingriff zur Herstellung des Wettbewerbs auf dem Stromerzeugungsmarkt zurück. Zweifellos ist der Schutz des Eigentums ein hohes Gut. Aber es ist nicht das höchste, das alles überragende Gut. Es gibt keinen absoluten Anspruch auf Eigentum. Wichtiger ist ein funktionierender fairer Wettbewerb, der Marktmacht und die dadurch überhöhten Preis verhindert. Verantwortlich für einen funktionierenden Wettbewerb und die Unterbindung von Wettbewerbsbeschränkungen ist letztlich der Staat, der die Spielregeln auf Märkten setzt und ihre Einhaltung kontrolliert. Die



Alois Rhiel\*

\* Dr. Alois Rhiel ist Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung des Landes Hessen.

derzeitigen Spielregeln sind unvollständig, lassen Wettbewerbsbeschränkungen zu und bevorzugen somit die dominanten Energiekonzerne.

Dieses doppelte Politikversagen kann und muss beendet werden. Dabei sollte die Politik dem ordoliberalen Kredo folgen, so viel Wettbewerb wie möglich und so wenig Staat wie nötig anzustreben.

### »Markt« allein ist nicht genug – Wettbewerb ist unerlässlich

Begrifflich ist streng zu unterscheiden zwischen »Markt« und »Wettbewerb« sowie zwischen verschiedenen Ursachen für das Fehlen von Wettbewerb. Ein »Markt« existiert, wenn Angebot und Nachfrage zusammenkommen und sich aus diesem Zusammenspiel ein Preis bildet. In der Stromerzeugung gibt es kein »Marktversagen«. Es gibt sowohl Stromangebot als auch Stromnachfrage, und es bildet sich ein Preis. Ein »Markt« allein ist jedoch nicht genug. Entscheidend ist, dass Wettbewerb auf einem Markt herrscht. Erst wenn der Wettbewerb auf einem Markt funktioniert, kommt es zu einer effizienten Produktion, zu Innovationen, tendenziell sinkenden Preisen und damit zu gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt.

Bei dauerhaft nicht funktionierendem Wettbewerb haben wir es mit Wettbewerbsversagen zu tun. Dann ist eine staatliche Regulierung erforderlich, wie etwa in den Stromnetzmonopolen. Aber nicht auf jedem Markt ohne Wettbewerb besteht ein Wettbewerbsversagen. Es gibt Märkte, wo Wettbewerb zwar potentiell möglich ist, aber in der Realität fehlt, weil Wettbewerb von den Anbietern beschränkt wird. Das ist in der Wertschöpfungsstufe der Stromerzeugung der Fall. In einer solchen Situation reicht es nicht aus, wenn der Staat nur die Folgen der Wettbewerbsbeschränkung abzumildern versucht. Die staatliche Bürokratie wäre vollkommen überfordert, denn sie stünde vor einer Sisyphos-Arbeit, die nicht erfolgreich zu bewältigen ist.

### Die Verbraucher bluten für steigende Gewinne der Konzerne

Wissenschaftlich gesehen geht es besonders um Ordnungsbedingungen, die der Staat schaffen muss. Auf dem Markt für Stromerzeugung halten hohe und stabile Marktzutrittschranken Marktneulinge fern. Diese Marktzutrittschranken sind der Mangel an verfügbaren Standorten für neue Kraftwerke, lange Planungs- und Genehmigungszeiten, fehlende Grenzkuppelstellen zum Ausland und ein begrenzter Absatzmarkt infolge der Beteiligungen von Konzernmüttern der Stromerzeuger an Stadtwerken und eigenen Regionalverteilern.

Der Markt für die Stromerzeugung ist durch eine hohe Konzentration von Marktmacht gekennzeichnet. Vier Unternehmen – E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall – dominieren mit einem kumulierten Marktanteil von gut 80% den Markt der Stromproduktion. Es handelt sich um ein enges Oligopol. Dies ist die Wurzel des Problems. Denn den vier Oligopolisten gelingt es, durch spontan-solidarisches Parallelverhalten echten Wettbewerb in der Stromerzeugung zu verhindern und überhöhte Preise durchzusetzen.

Die Großhandelspreise fielen nach der Marktöffnung in Deutschland 1998 merklich um rund ein Drittel. Seit 2000 zogen sie von unter 3 Ct/kWh auf heute mehr als 6 Ct/kWh an und erreichen somit nahezu das Ausgangsniveau. Diese Einkaufspreise müssen beispielsweise von Stadtwerken und regionalen Verteilerwerken an die Erzeuger gezahlt werden. Damit verteuerte sich Strom für die Verbraucher. Die Endverbraucherpreise für Haushalte sind nach Berechnungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zwischen 2000 und 2006 von knapp 15 Ct/kWh auf fast 19 Ct/kWh gestiegen. Die Preisentwicklung im Jahr 2007 lässt absehen, dass dieser Durchschnittswert noch einmal um 0,5–1,0 Ct/kWh ansteigen wird. Ein weiterer Anstieg in ähnlicher Größenordnung ist angesichts der Ankündigungen von Preiserhöhungen der Stromproduzenten für das Jahr 2008 zu erwarten. Industriekunden mussten durchschnittlich satte 70% mehr im Jahr 2006 (7,5 Ct/kWh) im Vergleich zu 2000 (4,4 Ct/kWh) für Strom zahlen. Bis 2008 ist mit einer Verdopplung der Preise von 2000 zu rechnen. Die überhöhten Preise für Strom können sich die Konzerne »leisten«, weil sie nicht fürchten, ihre Marktanteile an Konkurrenten zu verlieren, die sie preislich unterbieten könnten.

Aus der sich weitenden Schere zwischen Großhandels- und Erzeugerpreisen sowie gestiegenen Endkundenpreisen ergeben sich steigende Gewinne der Erzeuger. Vielsagend ist der Hinweis in den Zwischenberichten der Konzerne, dass die Gewinneinbußen durch die witterungsbedingt zurückgegangenen Strom- bzw. Gasabsätze und der Regulierungen im Netzbereich durch eine verbesserte Marge im Strompreis kompensiert werden konnten.

### Wettbewerb in der Stromerzeugung ist möglich

Wettbewerb auf dem Stromerzeugungsmarkt ist eine realistische Perspektive. Es gibt keinen Hinweis auf ein grundsätzliches Wettbewerbsversagen, da eine wettbewerbliche Marktstruktur mit mehreren rivalisierenden Anbietern technisch und ökonomisch möglich ist. Geht man davon aus, dass die Wettbewerbsprobleme auf dem deutschen Markt für die Produktion ihre Ursache in den vermacherten Marktstrukturen haben, zeigt sich schnell, dass der Instrumentenkasten der Wettbewerbspolitik in Deutschland leer ist. Das

deutsche Recht bietet keine Möglichkeit, in die Marktstruktur einzugreifen, um Wettbewerb in Gang zu bringen. Bislang gibt es lediglich das Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen, das jedoch auf Märkten mit verfestigt nicht-wettbewerbliehen Marktstrukturen nicht wirkungsvoll ist.

Auf Märkten mit verfestigt nicht-wettbewerbliehen Marktstrukturen, auf denen kein Wettbewerb herrscht, reicht eine neutralisierende Wettbewerbspolitik beispielsweise in Form einer Missbrauchsaufsicht nicht aus. Das Bundeskartellamt kann zwar seit Januar 2008 leichter eingreifen, wenn es vermutet, dass Energieversorger ihre Marktmacht missbrauchen und von ihren Kunden überhöhte Preise verlangen. Das Kind muss gleichsam aber erst in den Brunnen fallen, bevor der Staat handelt. Ziel muss es sein zu verhindern, dass das Kind überhaupt erst in den Brunnen fällt. Eben dies sieht der hessische Gesetzentwurf zur Verschärfung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor.

Eine Form des Marktstruktureingriffs ist der Vorschlag der EU-Kommission, den Netzbetrieb und die Erzeugung von Strom zu trennen. Der EU-Vorschlag der Trennung von Netz und Erzeugung lässt indes das Grundübel im Stromerzeugungsmarkt – nämlich den fehlenden Wettbewerb in der Erzeugung – unangetastet: Denn die marktbeherrschende Stellung der vier großen Erzeuger und ihr Missbrauchspotential blieben bestehen. Hinsichtlich der Stromnetze sollte der in Deutschland erfolgreich eingeschlagene Weg der Regulierung der Netzmonopole beibehalten werden. Der EU-Vorschlag löst auch nicht das Problem, dass die kleineren Stromanbieter – zu denen auch die Stadtwerke gehören – faktisch kaum Strom von unabhängigen Produzenten kaufen können. Denn die vier großen Stromproduzenten sind eng mit den Stadtwerken verflochten und halten an ihnen hohe Anteile. Vor kurzem kritisierte Bundeskartellamtspräsident Heitzer, dass er kein rechtliches Instrument hat, um hier Verbesserungen zu erzielen. Er will erreichen, dass Konzerne gezwungen werden können, ihre milliardenschweren Beteiligungen an Stadtwerken und Regionalversorgern zu verringern. Der hessische Gesetzentwurf wird als eine wichtige Grundlage für diese neu zu schaffende Möglichkeit bezeichnet.

### Kernelemente des Gesetzentwurfs

Der Staat darf sich nicht länger gemein machen mit Monopolisten und Oligopolisten. Deutschland braucht dringend wieder eine Regierung, die ihr Handeln nach Maßgabe einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung im Sinne der Freiburger Schule und Ludwig Erhards gestaltet und umsetzt. Deshalb will Hessen in den kommenden Wochen eine Gesetzesinitiative zur Verschärfung des GWB in den Bundesrat einbringen. Ein staatlicher Eingriff in die Marktstruktur ist in

Form eines Zwangs zum Verkauf von Kapazitäten nur unter eng definierten Voraussetzungen möglich. Das Instrument des Zwangsverkaufs wird nur dann aus dem Instrumentenkasten geholt, wenn keine anderen, »mildereren« Mittel Wettbewerb auf dem Markt für Stromerzeugung bewirken konnten. Ein Marktstruktureingriff ist folglich »ultima ratio«.

Die erste Voraussetzung ist, dass die so genannten »Aufgreifschwelle« überschritten sind. Es muss sich erstens um einen Markt mit gesamtwirtschaftlicher Bedeutung handeln. Zweitens müssen die Aufgreifschwelle der nationalen Fusionskontrolle überwunden sein (Umsatzerlöse weltweit mehr als 500 Mill. € und im Inland mehr als 25 Mill. €). Weiterhin ist erforderlich, dass das betroffene Unternehmen auf dem relevanten Markt eine beherrschende Stellung innehat und auf dem relevanten Markt auf absehbare Zeit kein wesentlicher Wettbewerb zu erwarten ist. Diese Aufgreifschwelle wahren Rechtssicherheit und den Schutz privaten Eigentums als unabdingbare Grundwerte einer rechtsstaatlichen, marktwirtschaftlichen Staatsordnung. Sie garantieren zudem, dass Unternehmen klar abschätzen können, ob sie bereits zu marktmächtig sind oder durch Handlungen so übermächtig werden, dass sie die Aufmerksamkeit der Wettbewerbsbehörden auf sich ziehen.

Wenn die Aufgreifschwelle überschritten sind, müssen die so genannten Eingreiffkriterien beachtet werden. Ihnen zufolge kann das Bundeskartellamt die Veräußerung von Vermögensteilen anordnen, wenn dies eine spürbare Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen erwarten lässt. Der oder die Erwerber dürfen auf dem betroffenen Markt keine beherrschende Stellung innehaben oder durch den Erwerb erlangen können. Auch dürfen sie mit dem betroffenen Unternehmen nicht konzernmäßig verbunden sein. Mögliche Käufer sind große Stadtwerke und Stadtwerksverbände, energie-intensive Unternehmen, nationale und internationale Investoren sowie regionale Verteilerunternehmen, die bereits heute Kraftwerke oder Beteiligungsmöglichkeiten haben oder suchen.

Ein weiterer Kernbestandteil des hessischen Gesetzentwurfs ist die Möglichkeit, die Freigabe von Fusionen zu widerrufen. Das Bundeskartellamt kann eine Freigabe einer Fusion widerrufen, wenn es aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, die Freigabe nicht zu erteilen. Das ist an die Bedingung geknüpft, dass wesentlicher Wettbewerb auf einem Markt mit gesamtwirtschaftlicher Bedeutung gefährdet wäre.

### Das Niveau der Strompreise muss sinken

Die Erfahrungen aus den USA und Großbritannien zeigen, dass mehr Anbieter mehr Rivalität und Preisdruck bewirken. Bei einer hohen Anzahl an Stromerzeugern hat jeder ein-

zelne Anbieter einen Anreiz, durch Preissenkung zusätzliche Nachfrager anzulocken und Marktanteile zu gewinnen. Gerade für Elektrizität als vergleichsweise homogenes Gut wäre ein scharfer Preiswettbewerb zu erwarten, da Stromerzeugern nur wenige Aktionsparameter im Marketing zur Verfügung stehen. Denn im Gegensatz zu Joghurt, Autos oder Schuhen kann Strom nicht beworben werden, weil er sich hinsichtlich Aussehen, technischen Eigenschaften, Geruch oder Geschmack vom Strom des Konkurrenten unterscheidet. Mit Ausnahme der Unterschiede zwischen konventionell und aus erneuerbaren Energien produzierter Strom können Wettbewerber ihren Strom fast nur über den Preis bewerben.

Anbieterwechsel ist mittlerweile zwar möglich. Aber erst wenn das allgemeine Preisniveau von Strom mit Hilfe eines effektiven Wettbewerbs und reduzierten Stromsteuern sinkt, haben die Verbraucher nicht länger die Wahl zwischen Pest und Cholera bei den Stromtarifen. Dann haben sie die Wahl zwischen fairen Strompreisen, bei denen die Produzenten im Wettbewerb redliche Gewinne machen und der Staat durch den Verkauf der CO<sub>2</sub>-Zertifikate ordnungspolitisch korrekt die Kosten für den Stromverbrauch einbringt. Letztendlich kann sich Staat und Politik sonst aus dem Stromerzeugungsmarkt heraushalten.



Bernhard Heitzer\*

## Mehr Wettbewerb für die Energiewirtschaft!

### Bestandsaufnahme: Funktionsfähiger Wettbewerb Fehlanzeige!

Der Wettbewerb im Strom- und Gassektor ist alles andere als zufriedenstellend. Das Bundeskartellamt beobachtet deshalb die Märkte für Strom und Gas im Rahmen der Wettbewerbsaufsicht mit besonderer Aufmerksamkeit.

Ziel der Wettbewerbsaufsicht ist es, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs sicherzustellen. Als Instrumente stehen dem Bundeskartellamt hierfür die Fusionskontrolle, das Kartellverbot und die Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zur Verfügung. Während sich die Fusionskontrolle und das Kartellverbot auf alle Wertschöpfungsstufen der Energiewirtschaft erstrecken, findet die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen auf den Märkten für Gas- und Strom praktisch nur in den Bereichen Anwendung, die den Energieversorgungsnetzen vor- und nachgelagert sind. Die Energieversorgungsnetze hingegen bilden ein natürliches Monopol und unterliegen deshalb der Regulierung durch die Bundesnetzagentur. Diese gewährleistet den diskriminierungsfreien Netzzugang sowie die Netznutzung durch Dritte auf der Grundlage des Energiewirtschaftsgesetzes.

### Hohe Marktkonzentration im Strom- und Gassektor

Im Stromsektor existiert traditionell eine hohe Marktkonzentration. Einige wenige große Verbundunternehmen erzeugen mit ihrem Kraftwerkspark einen Großteil der Elektrizität und üben auf diese Weise einen beherrschenden Einfluss

\* Dr. Bernhard Heitzer ist Präsident des Bundeskartellamts.

aus. Auch durch die Liberalisierung des Stromsektors hat sich an dieser Gesamtsituation bisher nichts geändert. Nach wie vor streben die großen Verbundunternehmen danach, durch Zukäufe von Geschäftsanteilen an Stadtwerken ihr Portfolio zu vervollkommen.

Nach den Erkenntnissen des Bundeskartellamts hat sich die Anzahl der Minderheitsbeteiligungen von E.ON und RWE an Stadtwerken im Zeitraum von 2000 bis 2004 von insgesamt 125 auf etwas über 200 erhöht. Nimmt man den Gasbereich hinzu, so kommt man auf insgesamt 270 Minderheitsbeteiligungen. Mit dieser »Strategie der Vorwärtsintegration« sichern sich die Verbundunternehmen ihre Position als Vorlieferant von Strom und/oder Erdgas ab. Sie beherrschen so die Absatzmärkte – bei ohnehin schon hoher Konzentration.

Durch weitere Beteiligungserwerbe der großen Verbundunternehmen an Stadtwerken würde diese nur noch weiter vertieft werden.

Der Stromsektor ist zudem geprägt von einem marktbeherrschenden Oligopol von RWE und E.ON auf den bundesweit abzugrenzenden Märkten für den Absatz von Strom, auf dem Stadtwerke, Stromhändler und große Industriekunden ihren Strom beschaffen. RWE und E.ON erzeugen und verteilen mehr als 60% der in Deutschland von Endverbrauchern in Industrie und Haushalten nachgefragten Strommengen. Da Strom nicht speicherbar ist, kontrollieren RWE und E.ON auf der Erzeuger- und auch auf der Übertragungsebene den Weg des Stroms bis zu den Verbrauchern. Dies ist den Unternehmen vor allem aufgrund ihrer großen Kraftwerkparcs mit einem breiten Mix aus unterschiedlichen Kraftwerkstechniken möglich. Sie sind – anders als Stadtwerke und unabhängige Kraftwerksbetreiber – in der Lage, alle Lastbereiche (Grund-, Mittel- und Spitzenlast) abzudecken. Im Ergebnis wird damit die wettbewerbliche Situation in allen Stromversorgungsbereichen ganz maßgeblich durch RWE und E.ON bestimmt. Von den anderen Marktakteuren geht mangels der Möglichkeit, in bedeutendem Ausmaß auf alternative Produktionskapazitäten zurückgreifen zu können, kein wesentlicher Wettbewerb aus.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf<sup>1</sup> hat vor dem Hintergrund dieser Marktsituation im Strom-, aber auch im Gassektor klargelegt: Je höher die Marktkonzentration, umso eher reicht eine bereits geringfügige Beeinträchtigung des Restwettbewerbs – oder bei monopolistischen Märkten des potentiellen Wettbewerbs – aus, um die Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung zu bejahen.

Bei der Beteiligung marktbeherrschender Vorlieferanten an Stadtwerken genügen daher schon geringe Absatze-

zungseffekte, die dieser Zusammenschluss hervorbringt, um eine untersagungsfähige Verstärkung der beherrschenden Stellung zu begründen. Dies attestiert auch die Monopolkommission in ihrem jüngst veröffentlichten Sondergutachten zum Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten 2007.<sup>2</sup>

Auf den **Gasmärkten** sind seit den 1998 geschaffenen rechtlichen Voraussetzungen für eine Marktöffnung aus kartellrechtlicher Sicht kaum signifikante Fortschritte zu verzeichnen. Ein flächendeckender funktionierender Wettbewerb existiert bislang auf keinem der relevanten Gasmärkte. In der Vergangenheit gab es mangels eines funktionierenden Netzzugangs- bzw. Durchleitungsmodells, wie es auch von der Kartellrechtsprechung immer wieder eingefordert wurde, faktisch kaum realistische Möglichkeiten, den Gaslieferanten zu wechseln.

Allein die Einführung der Netzregulierung durch die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahr 2005 sowie die Umsetzung des Zweivertragsmodells in der Kooperationsvereinbarung Gas zum Oktober 2007 führte nicht automatisch zu einer anderen räumlichen Marktabgrenzung. Maßgebend sind vielmehr die tatsächlichen Marktverhältnisse. Und diese zeigen bis heute, dass Netzzugang bzw. Durchleitung noch keinen wettbewerblich relevanten Umfang erreicht hat. Dies haben auch die Gerichte mehrfach bestätigt, zuletzt das Oberlandesgericht Düsseldorf im Oktober 2007 in seiner Entscheidung zu den langfristigen Gaslieferverträgen.<sup>3</sup>

So lässt sich derzeit nicht abschließend prognostizieren, ob das mit dem Zweivertragsmodell etablierte massengeschäftstaugliche Gasnetzzugangssystem in dem für eine durchgreifende Änderung der Marktabgrenzung erforderlichen Tempo und Ausmaß zu einem überregionalen Marktgeschehen führen wird. Die Anzahl von 14 verschiedenen Marktgebieten und der hohe Konzentrations- und Verflechtungsgrad lassen jedenfalls erwarten, dass die bisherigen Verhältnisse noch eine Zeit lang nachwirken werden.

Allerdings wird das Bundeskartellamt im Auge behalten, in welchem Tempo und Ausmaß das zum Oktober auf der Grundlage der Kooperationsvereinbarung wirksam gewordene Gasnetzzugangssystem Verbesserungen bringt.

Die regionalen oder lokalen Gasversorgungsunternehmen sind daher in aller Regel immer noch marktbeherrschend, weil sie aufgrund des Leitungsnetzes nach wie vor erhebliche Marktanteile bis hin zum faktischen Liefermonopol bei

<sup>1</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss vom 23. November 2005, Az.: VI 2 Kart 14/04 (V), abgedruckt in: WuW/E DE-R 1639 ff.

<sup>2</sup> Vgl. unter: [http://www.monopolkommission.de/sg\\_49/text\\_s49.pdf](http://www.monopolkommission.de/sg_49/text_s49.pdf).

<sup>3</sup> Vgl. unter: <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Kartell/Kartell06/B8-113-03.pdf> sowie Beschluss vom 4. Oktober 2007, Az.: VI-2 Kart 1/06 (V) (Entscheidung im Hauptsacheverfahren), vgl. auch Beschluss vom 20. Juni 2006, jeweils Az.: VI-2 Kart 1/06 (V), abgedruckt in: WuW/E DE-R 1757 ff. (Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren).

der Belieferung von Weiterverteilern oder Letztverbrauchern innehaben.

Angesichts der hohen Marktkonzentration im Strom- wie auch im Gassektor verfolgt das Bundeskartellamt eine restriktive Linie bei der kartellrechtlichen Beurteilung von Zusammenschlussvorhaben marktbeherrschender Vorlieferanten an Stadtwerken. Entsprechende Zusammenschlussvorhaben sind vor diesem Hintergrund konsequenterweise grundsätzlich zu untersagen. Das Bundeskartellamt hat daher Beteiligungsvorhaben der großen Verbundunternehmen an regionalen oder lokalen Strom- und Gasweiterverteilern untersagt, so beispielsweise im März 2006 das Zusammenschlussvorhaben RWE/Saar Ferngas.<sup>4</sup> Freigaben kommen nur noch unter strengsten Nebenbestimmungen in Betracht. Unterbreitete Zusagen müssen geeignet sein, zu erwartende Wettbewerbsverschlechterungen zu überwiegen. Dies war beispielsweise bei dem Vorhaben RWE/Stadtwerke Krefeld-Neuss ausnahmsweise der Fall.<sup>5</sup>

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat die strenge Linie des Bundeskartellamts bei der wettbewerblichen Beurteilung von Beteiligungsvorhaben marktbeherrschender Strom- und/oder Gasvorlieferanten an Stadtwerken bestätigt, zuletzt im Juni 2007 im Beschwerdeverfahren gegen die Untersagung des Zusammenschlussvorhabens E.ON/Stadtwerke Eschwege.

### **Effektive Kartellbekämpfung und Missbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden**

Auch in der Kartellbekämpfung und Missbrauchsaufsicht hat das Bundeskartellamt Maßnahmen ergriffen, um den Wettbewerb im Energiesektor voranzubringen.

#### **Marktabstottung auf den Gasweiterverteilermärkten**

Ein großes Problem war es, die Marktabstottung insbesondere auf dem Gasweiterverteilermarkt aufzubrechen.

Im Weiterverteilbereich waren die relevanten Märkte durch langfristige Gesamtbedarfsdeckungsverträge zwischen den Unternehmen der Ferngasstufe und Weiterverteilern regelrecht abgeschottet. Alternative Lieferanten und wechselwillige Stadtwerke hatten kaum eine realistische Chance. Erst im Musterverfahren gegen die E.ON Ruhrgas AG im Jahr 2006 konnte das Bundeskartellamt eine Bresche für die kartellrechtskonforme Liefervertragsgestaltung schlagen.<sup>6</sup> Bis zum Jahr 2010 darf die Laufzeit von Gaslieferver-

trägen zwischen Ferngasunternehmen und Weiterverteilern bei mehr als 80% des tatsächlichen Gesamtbedarfs für die Weiterverteilung nicht länger als zwei Jahre und bei über 50 bis 80% nicht länger als vier Jahre sein.

Diese Vorgaben des Bundeskartellamts für die künftige Laufzeit von Verträgen ermöglicht einen Rahmen für mehr Wettbewerb. Der Wegfall der alten langfristigen Ausschließlichkeitsverträge mit den Marktbeherrschern ermöglicht es den Stadtwerken nunmehr, ihr Bezugsportfolio zu optimieren. Sie können ihre unternehmenseigene Mischung von kurzfristigen, mittel- und langfristigen Verträgen zusammenstellen. Dies verringert zum einen die Abhängigkeit von einem Lieferanten und trägt so zur Versorgungssicherheit bei. Zum anderen eröffnen sich Möglichkeiten für effektiven Wettbewerb: Unabhängige Handelsunternehmen sind nunmehr in der Lage, den Stadtwerken zumindest Teilmengen zu liefern. Die Stadtwerke können erzielte Kostenvorteile an die Abnehmer weitergeben.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat die Missbrauchsverfügung des Bundeskartellamts gegen E.ON Ruhrgas Anfang Oktober 2007 in vollem Umfang bestätigt.<sup>7</sup> Der hiergegen durch E.ON erhobenen Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof sind keine großen Erfolgsaussichten beizumessen.

Das Bundeskartellamt hat die in diesem Verfahren aufgestellten Grundsätze bereits in neun Fällen gegen die anderen Ferngasunternehmen umgesetzt. Die Unternehmen haben sich verpflichtet, die Grundsätze der Ruhrgas-Entscheidung in ihrem Bereich zu übernehmen. Bis Ende 2007/Anfang 2008 werden auch die wenigen noch ausstehenden Zusagen folgen.

Es wird genau zu überwachen sein, ob und inwieweit diese Verfahren bis zum Jahr 2010 zu einer Marktöffnung führen werden. Gegebenenfalls können anschließend weitere kartellrechtliche Maßnahmen geboten sein. Hierauf weist auch die Monopolkommission in ihrem jüngsten Sondergutachten hin.

### **Preishöhenmissbrauchsaufsicht durch Kartellbehörden**

Die Beschaffungs- bzw. Brennstoffkosten im Strom- und Gassektor mögen aufgrund der allmählich knapper werdenden Ressourcen steigen. Umso wichtiger ist daher künftig, dass die Energiepreise wettbewerbskonform zustande kommen.

Einige Versorgungsunternehmen nehmen die Diskussion um steigende Rohstoffkosten zum Anlass, um Preiserhöhungen

<sup>4</sup> Vgl. unter: <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Fusion/Fusion07/B8-62-06.pdf>.

<sup>5</sup> Vgl. unter: <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Fusion/Fusion07/B8-93-07.pdf>.

<sup>6</sup> Vgl. Fn. 3.

<sup>7</sup> Vgl. Fn. 3.

zu rechtfertigen. RWE und E.ON haben Strom- und Gaspreiserhöhungen von bis zu 10% zum Januar 2008 angekündigt. Hier kann, darf und wird die Wettbewerbsaufsicht nicht wegsehen.

Die Verschärfung der Preismissbrauchsaufsicht im Energiesektor in Gestalt des neuen § 29 GWB gibt den Kartellbehörden weitere Befugnisse an die Hand. Allerdings kann es dabei nur um das Aufgreifen von Ausreißern gehen, nicht aber um eine flächendeckende Ex-post-Aufsicht. Dafür ist das Instrument der Preismissbrauchsaufsicht auch gar nicht geeignet, da es von der Natur der Sache her ohnehin immer nur punktuell wirken kann.

§ 29 GWB präzisiert die Voraussetzungen für das Vorliegen von Preishöhenmissbräuchen im Strom- und Gassektor und verbessert so die Ausgangssituation der Kartellbehörden.

Ein Missbrauch liegt danach vor, wenn ein Versorgungsunternehmen Entgelte fordert, die diejenigen anderer Versorgungsunternehmen erheblich überschreiten. In Verfahren vor den Kartellbehörden obliegt es künftig dem Unternehmen, Gründe darzulegen, die die Abweichung sachlich rechtfertigen.

Ferner stellt § 29 GWB klar, dass auch ein hoher absoluter Abstand zwischen Preis und Kosten einen Missbrauchsvorwurf rechtfertigen kann, wenn ein übertriebenes Missverhältnis zwischen den tatsächlich entstandenen Kosten und dem tatsächlich verlangten Preis besteht. Das Gesetz knüpft insofern an das bereits in der deutschen und europäischen Kartellrechtsprechung anerkannte Gewinnbegrenzungskonzept an.

Schließlich sind entsprechende Preismissbrauchsverfügungen künftig sofort vollziehbar.

Im Hinblick auf die erwartete positive wettbewerbliche Entwicklung soll die Regelung bis Ende 2012 befristet werden.

### **Strukturelle Maßnahmen erforderlich**

Die neue Regelung des § 29 GWB kann – das muss klar sein – strukturelle Maßnahmen zur Belebung des Wettbewerbs auf den Energiemärkten allerdings nicht ersetzen!

Das eigentumsrechtliche Unbundling der Netze wäre wettbewerbs- und ordnungspolitisch grundsätzlich wohl die sauberste und bürokratieärmste Lösung – wenn auch die Netzentgeltregulierung weiterhin notwendig bliebe. Eine eigentumsrechtliche Entflechtung würde wegen der Besonderheiten der Netzeigentümerstrukturen in Deutschland dennoch viele Fragen aufwerfen. Der zentrale Punkt in der derzeitigen Diskussion ist die Unklarheit darüber, ob dieses Modell die notwendigen Investitionsanreize für den Ausbau der Netzinfrastruktur hinreichend gewährleistet.

Als strukturelle Maßnahme könnte eine eigentumsrechtliche Entflechtung aber ohnehin nur ultima ratio sein. Bevor man zu dieser Maßnahme greift oder ein System unabhängiger Netzbetreiber zu etablieren beginnt, müssen Vor- und Nachteile des operationellen und rechtlichen Unbundling gründlich analysiert werden. Das Bundeskartellamt weiß sich hier einig mit der Monopolkommission, die in ihrem jüngst veröffentlichten Sondergutachten ebenfalls dafür plädiert, die Wirkungen des erst 2005 in Kraft getretenen Regulierungsrahmens zunächst abzuwarten.

Unabhängig von der Frage der Verschärfung der Netzregulierung wird seit längerem der Vorschlag des hessischen Wirtschaftsministers Rhiel zur Entflechtung der Erzeugungsebene diskutiert. Seit Kurzem liegt hierzu nun ein Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung vor.

Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass eine angemessene Entflechtung auf der Erzeugungsebene die strukturellen Voraussetzungen verbessern und den Erzeugungsanteil in unabhängiger Hand erhöhen würde. Dies allein reicht aber sicher nicht aus, um mehr Wettbewerb zu schaffen. Es bedarf vor allem weiterer struktureller Maßnahmen wie des Ausbaus der Grenzkuppelstellen oder des Kraftwerksbaus. Auch beinhaltet dieser Ansatz erhebliche Eingriffe in die unternehmerischen Grundrechte, so dass seine Durchsetzung in praxi mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein dürfte. Eine horizontale Entflechtung kann damit ebenfalls nur die ultima ratio sein.



Berthold A. Bonekamp\*

## Wettbewerb auch auf dem Strommarkt akzeptieren

### Zur energiepolitischen Diskussion in Deutschland

#### Wettbewerb auf dem Strommarkt funktioniert

Der Strommarkt ist in Deutschland seit 1998 vollständig liberalisiert. Nach anfänglich stark fallenden Großhandelspreisen beobachten wir seit 2000 wieder steigende Notierungen. Für diese Entwicklung wird oftmals mangelnder Wettbewerb verantwortlich gemacht. Dabei wird den großen stromerzeugenden Unternehmen vorgeworfen, ihre Marktmacht zu missbrauchen und überhöhte Gewinne zu erwirtschaften. Diese Vorwürfe zeigen, dass weite Teile von Politik und Öffentlichkeit den Grundgedanken der Liberalisierung noch nicht rezipiert haben und die Energiewirtschaft weiterhin als quasi-staatlichen Sektor betrachten.

Insbesondere bei der Funktionsweise von Märkten gibt es weitreichende Missverständnisse. So hält sich nach wie vor die Auffassung, dass Wettbewerb vor allem sinkende Preise bedeutet. Liberalisierte Märkte produzieren aber eben keine politischen Preise, wie sie jetzt immer wieder gefordert werden. Stattdessen bewirkt der Ausgleich von Angebot und Nachfrage, dass sich ein Marktpreis bildet. Das ist bei Strom und Gas nicht anders als bei sonstigen frei gehandelten Waren. Und Energie ist ein knappes Gut.

Unter Monopolbedingungen wurden die Strompreise früher je nach Kraftwerkstyp auf Kostenbasis plus Gewinnaufschlag kalkuliert. Dementsprechend gab es keinen einheitlichen Marktpreis. Auf Grundlage dieser Preisbildung war es möglich, große energieintensive Industriekunden zu ver-

gleichsweise günstigen Konditionen zu beliefern. Dennoch gab es damals mit Blick auf das niedrigere Strompreisniveau im europäischen Ausland seitens der Industrie erhebliche Kritik an diesem Mechanismus der Preisbildung. Es war nicht zuletzt die energieintensive Industrie, die unbedingt vom Cost-Plus-Prinzip weg wollte.

Daraus wurde die Forderung nach einer vollständigen Marktliberalisierung abgeleitet – und die haben wir dann 1998 praktisch von einem Tag auf den anderen bekommen. Zunächst kam es zu einem dramatischen Preisverfall. Preisrückgänge um 30 oder 40% waren keine Seltenheit. Die Verheißungen des Wettbewerbs schienen sich zu erfüllen. Gleichzeitig stand die Energiewirtschaft aber auch unter intensivem Kostendruck. Zur Illustration zwei Zahlen von RWE: Im Übertragungs- und Verteilungsnetz der ehemaligen RWE Energie und VEW Energie waren 1998 über 11 000 Mitarbeiter beschäftigt. Diese Aufgabe wird heute von etwas mehr als 5 000 Kollegen wahrgenommen. Im Braunkohletagebau und in der Braunkohleverstromung mussten die Kosten hingegen um 30% gesenkt werden, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Von zentraler Bedeutung für den Strompreis ist die Entwicklung von Angebot und Nachfrage. Zunächst zur Nachfrage: Wir beobachten seit einigen Jahren eine europaweit steigende – weitgehend preisunelastische – Stromnachfrage, die vor allem in den bisher lastschwachen Sommermonaten durch die zunehmende Verbreitung von Klimaanlage in Südeuropa getrieben wird. Das Angebot hinkt europaweit dieser Nachfrage hinterher. Dieses Ungleichgewicht wird verschärft, wenn die Bevölkerung Kraftwerksneubauten – auch im Fall des Ersatzes alter Anlagen – zunehmend kritisch gegenübersteht. Unabhängig davon können neue Kraftwerke nur mit mehreren Jahren Vorlauf ans Netz gehen. Das Phänomen der deshalb im Zeitablauf stark schwankenden Preise wird auch als Schweinezyklus bezeichnet.

Die Höhe des Wettbewerbspreises für Strom entspricht zwar den Grenzkosten desjenigen Kraftwerkes, das gerade noch benötigt wird, um die Nachfrage zu decken. Aber zu kurzfristigen Grenzkosten können natürlich keine neuen Kraftwerke gebaut werden. Das heißt: Der Preis muss auf langfristige Grenzkosten, also auf das Vollkostenniveau neuer Kraftwerke steigen. Genau diese Entwicklung haben wir in den vergangenen Jahren durchlaufen. Deshalb musste 2000 eigentlich jedem klar sein, dass Strompreise, die nicht die Vollkosten decken, auf Dauer keinen Bestand haben konnten. Bei dem damaligen Strompreisniveau konnte kein einziges neues Kraftwerk gebaut werden.

Entsprechend ist der Großhandelsstrompreis in Deutschland unmittelbar im Anschluss an die Liberalisierung 1998 stark gefallen, steigt aber seit 2000 wieder an. Im Ergebnis haben wir heute ein Preisniveau, das – ohne Berücksichtigung der staat-

\* Berthold A. Bonekamp ist Vorsitzender des Vorstands der RWE Energy Aktiengesellschaft, Dortmund.

lichen Lasten – real immer noch unter den Strompreisen von 1998 liegt. Gleichzeitig hat jedoch die kontinuierliche Zunahme der politisch bedingten Belastungen für erneuerbare Energien, Kraft-Wärme-Kopplung und Ökosteuern den Strompreis nach oben getrieben. Die durch die Liberalisierung bis 2000 erzielten Preissenkungen sind durch staatliche Lasten größtenteils wieder zunichte gemacht und bei Haushaltskunden sogar überkompensiert worden. 13,4 Mrd. € Steuern und Abgaben im Jahr 2006 im Vergleich mit 4,6 Mrd. € im Jahr 1998 sprechen eine klare Sprache. Eine nüchterne Analyse führt zu dem Schluss: Der Staat hat die Liberalisierungsrendite vollständig abgeschöpft.

Belastet wurde der Strompreis darüber hinaus durch die Preisentwicklung auf den internationalen Märkten für Primärenergieträger. Nun wird oft gesagt, die Preise für Steinkohle und Gas seien wenig relevant, da ihr Anteil an der Stromerzeugung vergleichsweise gering sei. Dies ist nicht zutreffend. Denn die so genannten Grenzkraftwerke, die den Marktpreis bestimmen, werden entweder mit Kohle oder Gas befeuert. Deshalb wirken sich Veränderungen dieser Brennstoffkosten unmittelbar auf den Wettbewerbspreis für Strom aus.

Schließlich wurde 2005 der europaweite CO<sub>2</sub>-Emissionshandel eingeführt. Die damit verbundenen Konsequenzen für den Strompreis wurden politisch offenbar erheblich unterschätzt. Wie immer man zu diesem von der Europäischen Union und der Bundesregierung gewollten Lenkungsinstrument stehen mag: Der Preis für CO<sub>2</sub>-Zertifikate bedeutet zusätzliche Produktionskosten, die sich auch auf den Strompreis auswirken. Diese Zusatzkosten entstehen unabhängig vom Zuteilungsverfahren. Bei kostenloser Zuteilung entstehen dem Kraftwerksbetreiber Opportunitätskosten. Denn als Alternative zur Stromerzeugung könnte man diese Lizenzen auch verkaufen. Die Kosten des Verzichts auf den Verkaufserlös müssen mit der Stromerzeugung verdient werden. Falls dies im Wettbewerb nicht gelingt, wenn also die variablen Kosten höher sind als der Marktpreis, wird der Kraftwerksbetrieb unrentabel und muss eingestellt werden. So kommt es inzwischen vor, dass einzelne Braunkohlekraftwerke zeitweise zurückgefahren werden, weil die variablen Kosten einschließlich CO<sub>2</sub>-Preis über dem Marktpreis liegen. Das ist ein ganz normales betriebswirtschaftliche Kalkül. Es mag sein, dass diese Zusammenhänge für viele nicht auf Anhieb verständlich sind. Allerdings könnte das Emissionshandelssystem ohne diesen Mechanismus niemals den politisch gewünschten Effekt der kostenminimalen CO<sub>2</sub>-Vermeidung erreichen.

### Kein Missbrauch von Marktmacht

Sieht man von den gestiegenen politisch verursachten Belastungen ab, bewegt sich die Strompreisentwicklung voll-

ständig im Rahmen marktwirtschaftlicher Logik. Die Politik wollte die Liberalisierung und Europäisierung der Märkte für Strom und Gas. Die Politik wollte den Emissionshandel – und nun haben wir alles zusammen. Manchmal verwundert allerdings die Beharrlichkeit, mit der die Politik sich weigert, zu den Folgen ihrer eigenen Entscheidungen zu stehen. Wie sich Preise auf Commodity-Märkten bilden, wusste man vor 1998. Das Gleiche gilt für Opportunitätskosten. Man wusste also, was mit der Einführung des Emissionshandels auf uns zukommt. Unter dem Strich haben Politik und Kunden mit dem Wettbewerb all das bekommen, was sie für die leitungsggebundene Energiewirtschaft in den neunziger Jahren mit allem Nachdruck eingefordert haben. Es wäre ein grundsätzlicher ordnungspolitischer Rückfall, von diesem Prinzip abzuweichen und staatliche Eingriffe in funktionierende Märkte zuzulassen, weil das Marktergebnis derzeit gerade nicht gefällt.

Desto bedauerlicher ist die Flucht in Hilfskonstruktionen, um zu zeigen, dass nicht sein darf, was nicht sein soll. Dies gilt auch für den Vorwurf, der Börsenpreis für Strom werde ebenso manipuliert wie der Preis für die CO<sub>2</sub>-Zertifikate. Wir beobachten hier normale marktwirtschaftliche Entwicklungen, die nichts, aber auch gar nichts mit einem immer wieder unterstellten Missbrauch von Marktmacht zu tun haben. Solche Vorwürfe sind unhaltbar. Die Börsenaufsicht hat den Sachverhalt unter erheblichem Druck eingehend geprüft und keinerlei Unregelmäßigkeiten festgestellt. Ergänzend hat RWE entsprechende Behauptungen intern und durch einen Wirtschaftsprüfer untersuchen lassen. Im Ergebnis haben sich keinerlei Anhaltspunkte ergeben, dass RWE Erzeugungskapazitäten, die technisch verfügbar und wirtschaftlich einsetzbar waren, zurückgehalten hat, um den Markt zu beeinflussen. Kurz gesagt: Es ist nachprüfbar, dass RWE die Stromproduktion nicht einschränkt, um das Angebot knapp und den Preis hoch zu halten.

Alle bisherigen Analysen, die – interessengeleitet und politisch getrieben – Marktmachtmissbrauch der großen Unternehmen nachzuweisen versuchen, weisen erhebliche methodische Schwächen auf: Modell des perfekten Wettbewerbs, systematische Überschätzung der Beanspruchbarkeit, Unterschätzung der für Regenergie und Reserve vorzuhaltenden Kapazitäten, Unterschätzung der Grenzkosten der Kraftwerke.

Tatsache ist hingegen, dass die Leipziger European Energy Exchange EEX der größte Stromhandelsplatz in Europa ist und hinsichtlich Marktvolumen, Transparenz, Anzahl der Handelsteilnehmer und Wettbewerbsintensität zu den führenden Märkten in Europa gehört. Etwa ein Sechstel des deutschen Stromverbrauchs wird am Spotmarkt gehandelt. Damit ist dieser Markt liquide genug, um als Preisindikator zu fungieren. Der Preis, der sich an der Leipziger Börse bildet, ist der allgemeine Marktpreis für Strom. Dieser Mechanis-

mus der Marktpreisbildung ist typisch für sämtliche Commodity-Märkte und in der volkswirtschaftlichen Theorie völlig unbestritten.

Dabei korreliert der deutsche Wettbewerbspreis sehr eng mit den Strompreisen an den entsprechenden Börsenplätzen im übrigen Europa. In der Tendenz haben wir es immer mehr mit einem europäischen Strommarkt zu tun. Der Unterschied ist nur, dass die absoluten Großhandelspreise bei den meisten unserer Nachbarn höher sind als in Deutschland. Insofern ist die Hoffnung auf sinkende Strompreise durch einen Ausbau der grenzüberschreitenden Übertragungskapazitäten wenig realistisch. Im Gegenteil: Dadurch entstünden für deutsche Kraftwerke zusätzliche Absatzchancen im Ausland und der Strompreis an der EEX würde tendenziell steigen. Nicht ohne Grund ist Deutschland schon heute Nettoexporteur von Strom.

Richtig ist aber, dass die knappen Engpasskapazitäten zwischen den einzelnen europäischen Teilmärkten versteigert werden. Damit können sie von denen genutzt werden, die ihnen den wirtschaftlich höchsten Wert beimessen. Natürlich wird in der Regel ziemlich exakt die Differenz zwischen den Marktpreisen in den beiden Teilmärkten geboten. Auch dies ist völlig marktkonform und hat nichts mit Manipulation oder Marktabschottung zu tun. Die Erlöse aus den Kapazitätsauktionen fallen nicht den Eigentümern der Verbindungsleitungen zu. Sie müssen in vollem Umfang zur Senkung der Netzentgelte verwendet werden.

### **Rückkehr zu einer sachorientierten Diskussion erforderlich**

Niemand in der Energiewirtschaft verkennt aber die Bedeutung kalkulierbarer, günstiger Energiepreise. Deshalb führt RWE die preispolitische Diskussion mit Augenmaß und im Bewusstsein gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. RWE sucht traditionell nicht den schnellen Profit, sondern nachhaltigen Erfolg. Dafür sind ein hohes Maß an Akzeptanz in Öffentlichkeit und Politik sowie belastbares Vertrauen unserer Kunden unverzichtbar. Gerade aus diesem Grund darf die Energiewirtschaft in der Debatte aber auch nicht darauf verzichten, auf ökonomische Notwendigkeiten hinzuweisen.

Dennoch garantiert jede Initiative gegen die etablierte Energiewirtschaft derzeit leider öffentliche Zustimmung. Hier wird deshalb besonders polarisiert und auf Emotionen gesetzt. Vor diesem Hintergrund muss die Energiewirtschaft dazu beitragen, wieder differenzierter wahrgenommen zu werden. Dazu müssen sich die Unternehmen noch stärker als transparenter und zuverlässiger Partner profilieren und insbesondere die Komplexität energiepolitischer Entscheidungen und ihrer Konsequenzen glaubwürdig aufbereiten.

Wer die Medienlandschaft in den vergangenen Monaten nüchtern analysierte, der konnte erkennen, dass die Energiewirtschaft jedoch vor allem Vertrauen zurückgewinnen und Dialogbereitschaft verstärkt anbieten muss. In dem aktuell schwierigen politischen Umfeld hat der Vorstandsvorsitzende von RWE Jürgen Großmann vielbeachtete Signale für einen Neuanfang im Miteinander von Energiewirtschaft, Politik und Verbrauchern gesetzt und damit positive Resonanz gefunden. Im Vertrauen darauf, dass dazu alle Beteiligten ihren Beitrag leisten werden, wird RWE mit konkreten Angeboten in Vorleistung treten, die das Engagement des Konzerns für den Standort Deutschland, effizienten Klimaschutz und faire Kundenbeziehungen belegen:

- RWE wird zusätzliche Investitionen insbesondere in neue und erweiterte Geschäftsfelder verbindlich zusagen. Die Gründung von RWE Innogy ist in diesem Zusammenhang nur ein deutliches Signal – es werden weitere folgen.
- RWE wird die Angebote an Kunden noch attraktiver gestalten, um insbesondere mit Dienstleistungsangeboten mehr Kundenorientierung zu erreichen.
- Und schließlich wird RWE mit einer Transparenzoffensive einen wichtigen Beitrag in einer öffentlichen Debatte leisten, die zurzeit noch von viel Misstrauen und mancher Vorverurteilung geprägt ist.

Energieversorgung ist eine der wesentlichen Zukunftsfragen, die für die globale Wettbewerbsfähigkeit jeder Industriegesellschaft von entscheidender Bedeutung sind. Erfolgreiche Energiepolitik eröffnet darüber hinaus Optionen, um wichtige ökologische und soziale Ziele zu realisieren. Dahinter steckt die einfache Wahrheit, dass sich nachhaltig stabile Strukturen nur auf der Basis eines soliden ökonomischen Fundamentes errichten lassen. Wirtschaftlicher Erfolg ist nicht alles. Aber ohne wirtschaftlichen Erfolg ist alles nichts.

Angesichts dieser Herausforderung ist die öffentliche Diskussion der vergangenen Monate zu einseitig orientiert. Nachhaltige Energiepolitik muss alle Elemente des so genannten Zieldreiecks berücksichtigen: Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Klimaschutz. Zugegeben: Die Komplexität der Energieversorgung ist erheblich. Verantwortlich handelnde Politiker müssen dies jedoch berücksichtigen, anstatt die Thematik auf populistische Schlagworte zu verkürzen.



Christian von Hirschhausen\*



Anne Neumann\*



Hannes Weigt\*

## Deutsche Energiemärkte brauchen mehr Wettbewerb

### Mehr Wettbewerb für niedrigere Preise

Hohe Energiepreise verärgern die Verbraucher und schaden der Volkswirtschaft. Angesichts des bevorstehenden Winters, der Preisexplosion auf den Welterdölmärkten sowie den notwendigerweise teuren Maßnahmen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen ist das Thema »Energiepreise« politisch brisant wie seit langer Zeit nicht mehr. Entsprechend emotional sind die Argumente. Die Energiewirtschaft verweist auf die hohe Steuer- und Abgabenlast, die Politik fordert von der Energiewirtschaft größere Anstrengungen, z.B. bei der Energieeffizienz und wettbewerbbliches Verhalten. Beide Seiten haben teilweise Recht.

Die Steuer- und Abgabenlast ist in Deutschland tatsächlich hoch: Inklusive Stromsteuer, Konzessionsabgabe, Mehrwert-

\* Prof. Dr. Christian von Hirschhausen leitet den Lehrstuhl für Energiewirtschaft und Public Sector Management (EE2) an der Technischen Universität Dresden, Dr. Anne Neumann und Dipl.-Wi.-Ing. Hannes Weigt sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl.

steuer sowie gesetzlichen Abgaben für Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbare Energien fallen für einen durchschnittlichen Haushalt pro Monat 25 € an staatlichen Abgaben an; dies sind etwa 40% der Stromrechnung. Auch die Rohstoffpreise, auf die Elektrizitätserzeuger nur geringen Einfluss haben, sind in den vergangenen Jahren gestiegen.

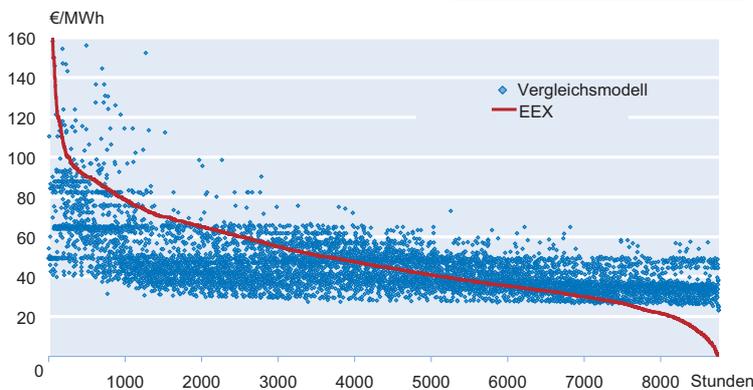
Darüber hinaus gibt es aber Nachholbedarf bei der Reform der Marktstrukturen der Elektrizitäts- und Erdgasmärkte in Richtung von mehr Wettbewerb. Wettbewerb senkt die Preise und gibt Anreize für Innovationen und Investitionen. Wettbewerb erleichtert auch den Markteintritt neuer Unternehmen. Und gerade beim Wettbewerb steht die deutsche Energiewirtschaft schlecht da, wie die Benchmarkingberichte der Europäischen Kommission regelmäßig zeigen. Gegenüber England, dem europäischen Spitzenreiter in Sachen Wettbewerb, haben wir einen Reformrückstand von 10–15 Jahren. In diesem Diskussionsbeitrag geht es um Wettbewerbsdefizite auf den deutschen Elektrizitäts- und Erdgasmärkten sowie um energiepolitische Maßnahmen, die kurz- bzw. mittelfristig Abhilfe schaffen können.

### Elektrizitätswirtschaft: Unzureichende Wettbewerbsintensität

Im Gegensatz zu statischen Märkten mit einer hohen Wettbewerbsintensität, wie z.B. dem Markt für Mineralwasser, ist der Elektrizitätsmarkt technisch komplex, sehr dynamisch und durch Interdependenz zwischen Erzeugung, Transport und Verteilung gekennzeichnet. Eindeutige Aussagen zur Wettbewerbsintensität sind nicht immer einfach zu treffen (vgl. London Economics 2007 sowie die Replik von Ockenfels 2007). Jedoch sind die Energiemärkte in Deutschland, wie in vielen anderen Ländern auch, beim Übergang von Monopolstrukturen zu mehr Wettbewerb in besonderem Maß anfällig für Preismissbrauch aufgrund marktbeherrschender Stellung. Der deutsche Elektrizitätserzeugungsmarkt ist laut Bundeskartellamt durch die marktbeherrschende Stellung von zwei Unternehmen (Marktanteil ca. 55%) charakterisiert. Die vier größten Anbieter verfügen über einen Marktanteil von ca. 85%.

Modellgestützte Analysen des deutschen Elektrizitätsmarktes legen nahe, dass dieser nicht ausreichend wettbewerbblich strukturiert ist (vgl. von Hirschhausen, Weigt und Zachmann 2007). Im Mittelpunkt unserer empirischen Analyse steht ein technisch-ökonomisches Fundamentalmodell des deutschen Elektrizitätsmarktes. Anhand öffentlich verfügbarer Daten wird die Merit Order (Grenzkostenkurve) abgebildet und mit den beobachteten Preisen verglichen. Weisen die Analysen systematische oder signifikante Differenzen zwischen Angebotskosten und Marktpreis auf, kann mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs geschlossen werden. Abbildung 1 zeigt einen solchen Vergleich für alle Stun-

**Abb. 1**  
**Preise an der EEX und modellierte wettbewerbliche Vergleichspreise für 2006**



Quelle: Weigt und von Hirschhausen (2007).

den des Jahres 2006: Insbesondere in Mittel- und Spitzenlastzeiten gibt es einen erheblichen Aufschlag auf die Grenzkosten. Über das gesamte Jahr 2006 konnte ein durchschnittlicher Aufschlag von 5,5 €/MWh (12%) nachgewiesen werden; zu Spitzenlastzeiten lagen die Großhandelspreise an der EEX bis zu 30% oberhalb der Wettbewerbspreise. Diese Aufschläge führten zu einer Mehrbelastung der Verbraucher von 3,6 Mrd. € allein im Jahr 2006 (vgl. Weigt und von Hirschhausen 2007).

Ein Vergleich zwischen dem deutschen und dem englischen Großhandelsmarkt zeigt, dass trotz hoher Preise die Wettbewerbsintensität auf der Insel wesentlich höher ist. So reagiert in England der Elektrizitätspreis wesentlich stärker auf Veränderungen der Kosten (z.B. Rohstoffe), als dies in Deutschland der Fall ist (vgl. Zachmann 2006).

Letztlich wirft auch die Beziehung zwischen CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreisen und den Großhandelspreisen an der EEX in Leipzig Fragen nach der Wettbewerbsintensität auf: Ein zeitreihenökonomisches Modell weist auf eine asymmetrische Weitergabe von CO<sub>2</sub>-Zertifikatspreisen an die Großhandelspreise hin (vgl. Zachmann und von Hirschhausen 2008): *Steigende* Zertifikatspreise ziehen umgehend steigende Elektrizitätspreise nach sich; umgekehrt führen *fallende* Zertifikatspreise nicht zu einem analogen Rückgang der Elektrizitätspreise. Dies ist ein aus der Mineralölwirtschaft hinlänglich bekanntes Phänomen und wirft Zweifel an der Wettbewerbsfähigkeit der Märkte auf.

### Erdgaswirtschaft: Deutscher und europäischer Binnenmarkt notwendig

Auch auf dem deutschen Erdgasmarkt herrscht bis heute kein ausreichender Wettbewerb. Aufgrund der hohen Fixkosten, Größenvorteilen beim Kapazitätsausbau und Be-

trieb, der Netzeffekte sowie der Möglichkeit strategischen Verhaltens durch etablierte Unternehmen, gibt es im Erdgasferntransport keinen wirksamen oder potenziellen Leitungswettbewerb. Erdgastransportnetze weisen die Kostenstruktur eines *natürlichen Monopols* auf, das heißt ein Unternehmen kann die Leistung am kostengünstigsten anbieten. Selbst im Fall von zwei Leitungsbetreibern mit teilweise deckungsgleichen Netzen ist eher Absprache und Kooperation zu erwarten als echter Preiswettbewerb.

Diese Erkenntnis trifft auch auf den Erdgasferntransport in Deutschland zu, wo die Fernleitungsunternehmen *nicht* zum überwiegenden Teil Leistungswettbewerb ausgesetzt

sind. Dies ergibt sich aus der Betrachtung der Netzstruktur, dem geringen Anteil von potenziell wettbewerbsförderlichen Strecken sowie dem tendenziell kollusiven strategischen Verhalten der Unternehmen. Darüber hinaus sind die im §3 Abs. 2 (1) der Gasnetzentgeltverordnung (GasNEV) erwähnten Mindestvoraussetzungen für Wettbewerb nicht erfüllt (überwiegende Mehrzahl mehrfach nutzbarer Ausspeisepunkte; sowie potentiell kaufmännisch sinnvolle Erreichbarkeit).

Die Aufteilung des deutschen Marktes in derzeit 14 »Marktgebiete« bestätigt das Bild des unzureichenden Wettbewerbs. Diese Struktur erinnert eher an vor-Bismarcksche Kleinstaaterei als an einen deutschen, geschweige denn einen europäischen Binnenmarkt. Beim Übergang von einem Marktgebiet zu einem anderen werden zusätzliche Transportzahlungen fällig. Auch hier liefert England mit einem landesweiten Transportnetz und Knappheitspreisen für die Infrastrukturnutzung seit Mitte der neunziger Jahre ein nachahmenswertes Vorbild. Auch die USA praktizieren seit 15 Jahren ein separiertes »open-access« System, wodurch sich ein liquider Großhandelsmarkt entwickeln konnte.

### Fazit: Reformbedarf

Was ist zu tun? Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsintensität beziehen sich einerseits auf das Marktdesign und die -regulierung, andererseits auf die Marktstruktur. Eine Trennung zwischen Elektrizitätserzeugung und -transport, die so genannte vertikale Entflechtung, würde einen fairen Wettbewerb zwischen Energieerzeugern ermöglichen. Die Zusammenlegung der vier Regelzonen im deutschen Elektrizitätsübertragungsnetz birgt erhebliche Synergiepotentiale. Die jüngst vom Bundestag beschlossene Verschärfung der Preismissbrauchsaufsicht ist ein sinnvolles Instrument zur Steigerung der Transparenz. Der Regel-

energiemarkt für Elektrizität, an dem kurzfristige Abweichungen zwischen Angebot und Nachfrage gehandelt werden, sollte vollständig für den Wettbewerb geöffnet werden. Auch der vom hessischen Wirtschaftsminister Rhiel vorgeschlagene Verkauf von Kraftwerkskapazitäten marktbeherrschender Elektrizitätsunternehmen als »ultima ratio« ist ein Instrument, mit dem die Wettbewerbsintensität des Großhandelsmarktes gesteigert werden kann. Last but not least bedarf es eines intensiveren Wettbewerbs auf der europäischen Ebene.

Angesichts unzureichend wettbewerblicher Elektrizitäts- und Erdgasmärkte in Deutschland ist auch die Verschärfung der Preisaufsicht zum Schutz der Verbraucher sinnvoll, welche gerade vom Bundestag verabschiedet wurde. Allerdings ist bei der Bekämpfung von Preismissbrauch ein detailliertes und zeitnahes Marktmonitoring notwendig, welches in Deutschland derzeit noch nicht existiert. Insbesondere wird eine Institution benötigt, welche den Entscheidungsträgern Preis- und Kostenanalysen in Echtzeit zur Verfügung stellt und Maßnahmen zur Behebung von Marktmachtmissbrauch vorschlägt, ein so genannter »Marktmonitor«. Internationale Erfahrungen aus den USA, Skandinavien sowie den Niederlanden belegen die Bedeutung des Marktmonitoring für effiziente Märkte und niedrige Preise.

Wie in vielen anderen Bereichen auch, kommen die Anstöße für einen wettbewerblichen europäischen Binnenmarkt vor allem aus Brüssel. Vor diesem Hintergrund ist auch die Entwicklung des 3. Maßnahmenpakets, welches derzeit zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsländern verhandelt wird, grundsätzlich positiv zu beurteilen. Es gibt viele Maßnahmen, die zu niedrigeren Energiepreisen führen können: mehr Wettbewerb gehört zu den Wichtigsten!

## Literatur

- Hirschhausen, Chr., H. Weigt und G. Zachmann (2007), *Preisbildung und Marktmacht auf den Elektrizitätsmärkten in Deutschland*, Dresden.
- London Economics (2007), *Structure and Performance of Six European Wholesale Electricity Markets in 2003, 2004 and 2005*, Studie für die Europäische Kommission, verfasst von London Economics in Zusammenarbeit mit Global Energy Decisions, London.
- Ockenfels, A. (2007), »Marktmachtmessung im deutschen Strommarkt in Theorie und Praxis. Kritische Anmerkungen zur London Economics-Studie«, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 57(9), 12–29.
- Weigt, H. und Chr. von Hirschhausen (2007), *Price Formation and Market Power in the German Wholesale Electricity Market in 2006*, Dresden.
- Zachmann, G. (2006), »A Markov Switching Model of the Merit Order to Compare British and German Price Formation«, Beitrag, vorgestellt beim 21. Jahreskongress der European Economic Association, Wien.
- Zachmann, G. und Chr. von Hirschhausen (2008), *First Evidence of Asymmetric Cost Pass-through of EU Emissions Allowances: Examining Wholesale Electricity Prices in Germany*, erscheint demnächst.