

Nicht um jeden Preis

Brüssel will Wettbewerb auf Europas Energiemarkt erzwingen und große Versorger zerschlagen. Solch brachiale Methoden kommen zu spät – besser wäre die Einrichtung einer EU-Regulierungsbehörde **VON CLAUDIA KEMFERT**

Die EU-Kommission will vollständigen Wettbewerb auf dem europäischen Energiemarkt erreichen. EU-Direktiven, um Wettbewerb in den Mitgliedsländern zu forcieren, gibt es schon seit den 90ern. Nun gibt Brüssel gern Richtlinien aus, überlässt die Umsetzung ohne konkrete Vorgaben aber den Staaten. Ergebnis: Einige Länder haben muster-schülerhaft Wettbewerb im Energiesektor eingeführt, beispielsweise Großbritannien. Andere schotteten ihre Märkte vollständig ab, so wie Frankreich. Zwar mahnt Brüssel immer wieder, dies zu ändern. Bisher aber ohne Erfolg.

Nach zehn Jahren Passivität will die Kommission etwas ändern: Sie will Wettbewerb durch die eigentumsrechtliche Trennung von Energieproduktion und -netzen erzwingen. Sie ignoriert dabei, dass die EU-Länder sich in Energiefragen inzwischen völlig unterschiedlich entwickelt haben. Und wenn der Kommission wirklich an einem einheitlichen EU-Energiemarkt gelegen ist, muss sie sich fragen lassen, warum ihre konkreten Vorschläge zehn Jahre nach dem Start der Liberalisierung kommen.

Der Emissionsrechtehandel zeigt: Es ist nicht das erste Mal, dass Brüssel unüberlegt Alternativkonzepte vorschlägt, die dann noch weniger umsetzbar sind als die Ursprungspläne. Es erstaunt doch, dass die Kommission mittels Brachialmethoden – der eigentumsrechtlichen Trennung von Netz und Betrieb – krampfhaft Wettbewerb auf dem Energiemarkt einfordert.

Richtig ist, dass auch Deutschland es versäumt hat, wirklichen

Wettbewerb umzusetzen. Es hat keine ordnungspolitischen Maßnahmen ergriffen, den Markt sich selbst überlassen. Doch im Energiebereich schafft reiner Wettbewerb Monopole. Mit der Konsequenz, dass 90 Prozent des Strommarkts von den vier großen Versorgern Eon, RWE, Vattenfall und EnBW dominiert werden. Seit 2006 kontrolliert endlich eine Regulierungsbehörde die Netzentgelte. Das bewirkt schon einmal, dass auch externe Anbieter Strom diskriminierungsfrei einspeisen können.

Sieht man von möglichen verfassungsrechtlichen Problemen infolge der von Brüssel gewünschten eigentumsrechtlichen Abtrennung der Netze ab: Welche konkreten Umsetzungsmöglichkeiten bestehen überhaupt, wer würde die Netze kaufen und betreiben, wenn nicht die großen vier? Der Staat könnte kaum die finanziellen Mittel aufbringen. Zudem ist der staatliche kontrollierte Netzbetrieb, ähnlich wie in Italien, zu Beginn der Liberalisierung sinnvoll, aber nicht, nachdem privatisiert wurde. Eine realistischere Möglichkeit wäre, dass ein unabhängiger Systembetreiber die Kontrolle über die Netze übernimmt, das Eigentum daran jedoch bei den Unternehmen bliebe. Das will Brüssel aber nicht.

Wer soll die Netze dann betreiben? Es gibt nur wenige Energieunternehmen, die die Finanzkraft hätten, um das gesamte deutsche Leitungsnetz aufzukaufen. Und: Es würde kaum mehr Wettbe-

werb herrschen, wenn beispielsweise der französische EDF-Konzern die Netze kontrollierte.

Wer käme noch infrage? Viele kleine Anteilseigner, wie im englischen Modell des „National Grid“? Sicher wäre eine Beteiligung für Energieunternehmen oder auch für Fondsgesellschaften interessant. Wichtig wäre bei diesem Modell, dass die Qualitätssicherung gewährleistet bleibt, denn wer allein auf Gewinnmaximierung aus ist, wird die hohen Investitionskosten des Netzbetriebs scheuen.

Bei allen möglichen Varianten muss bedacht werden, dass die deutschen Energieunternehmen im Vergleich zu ihren europäischen Wettbewerbern geschwächt werden. Dies beklagen auch britische Energieanbieter, die künstlich klein gehalten werden und sich gegen die Eons dieser Welt schwer behaupten können. Solange also scharfe Wettbewerbsregeln nicht überall gelten, werden durch eine Zerschlagung deutscher Versorger in erster Linie die ausländischen Wettbewerber gestärkt. Dies gilt nicht nur für den Strommarkt, sondern auch für den Gasmarkt.

Sicher ist es wünschenswert, einen wettbewerblichen Gasmarkt zu schaffen. Nur wird man den lediglich auf der Nachfragerseite etablieren können, nicht auf der Angebotsseite: Neueste Entwicklungen in Russland und Algerien zeigen, dass sich auf der Angebotsseite ein Gaskartell ähnlich dem Ölkartell Opec bildet.

Mit einem unüberlegten Konzept will die Kommission alte Fehler beheben

Der Wettbewerb auf dem Gasmarkt könnte so aussehen, dass sich der Preis an der Börse frei bildet. Zudem müsste dritten, unabhängigen Energieunternehmen erlaubt werden, direkt Verträge mit Anbietern abzuschließen. Die Einführung der Gasbörse würde einen Marktpreis etablieren, der vom Ölpreis entkoppelt ist. Die Verbraucher würden allerdings enttäuscht sein, dass dies nicht notwendig zu sinkenden Gaspreisen führt.

Das ist Zukunftsmusik. Für heute gilt: Solange in Europa ein so starkes Ungleichgewicht in der Entwicklung der nationalen Energiemärkte besteht, sind Vorschläge wie die der EU-Kommission undurchdachte Schnellschusslösungen. Da Deutschland seit Beginn der EU-Liberalisierung im Jahr 1998 im Energiesektor so gut wie keine Wettbewerbspolitik betrieben hat, wäre eine Entflechtung der großen vier Energiekonzerne ein zu tiefer Eingriff und nicht konsistent mit der bisherigen Politik.

Stattdessen sollte eine EU-Regulierungsbehörde alle Länder gleichermaßen unter Preisaufsicht stellen und die Qualität der Netze kontrollieren. Dies würde kurzfristig und ohne lange Verfassungsklagen umsetzbar sein und könnte machtmisbräuchliche Preisgestaltung verhindern. In einer Zeit, in der andere Länder Energie als strategische Ressource begreifen und Energieunternehmen verstaatlichen, ist Wettbewerb um jeden Preis schädlich für die heimische Wirtschaft.

CLAUDIA KEMFERT ist Energieexpertin am DIW in Berlin.

Wettbewerb schafft Monopole

Die Liberalisierung des Energiemarkts führt nicht zwangsläufig zu mehr Wettbewerb. Konzerne wie Eon vergrößern sich, um mehr Profit zu machen – und werden dabei fast zu Monopolisten.

VON CLAUDIA KEMFERT

Die Übernahmeschlacht um Endesa zeigt, wie hilflos die spanische Regierung im Energiemarkt agiert. Nachdem zunächst 19 Auflagen verordnet wurden, die – dem Urteil der EU Kartellbehörde zufolge – völlig illegal sind, versucht nun die iberische Wirtschaft mit allen Kräften zu verhindern, dass die deutsche Eon Endesa schluckt. Erst der Baukonzern Acciona, der zehn Prozent der Anteile kaufte und damit die Aktienkurse in die Höhe trieb. Nachdem Eon daraufhin sein Angebot um 40 Prozent erhöhte, kommen weitere spanische Firmen auf die Idee, Energiekonzerne zu kaufen: ACC, ein Bauunternehmen, will zehn Prozent des zweitgrößten Versorgers, Iberdrola, erwerben. ACC ist zu 35 Prozent an der Union Fenosa beteiligt, die Nummer drei des spanischen Energiemarktes. Die Fusion von Iberdrola und Union Fenosa würde dazu führen, dass Endesa nicht mehr die Nummer eins zwischen Pyrenäen und Mittelmeer ist.

Nerven liegen blank

Diese Torschlusspanik macht deutlich, dass die Nerven der Spanier blank liegen: Sie wollen um alles in der Welt Großfusionen verhindern. Nur: Wir – die Europäer – wollen einen freien, von Wettbewerb durchfluteten Energiemarkt in Europa. Dazu gehört auch, dass Fusionen an der Tagesordnung sind, denn besonders auf dem Markt für Energie gilt das Gesetz der Größe. Auch auf dem deutschen Markt hat es viele Fusionen gegeben. Auch hier zu Lande haben sich ausländische Energieanbieter durchgesetzt – das entspricht den Regeln des Marktes. Alle Energieunternehmen müssen sich breit aufstellen, wenn sie sich im immer weiter globali-

sierenden Energiemarkt behaupten wollen. Nicht auszuschließen ist auch, dass weitere Anbieter aus dem Ausland Interesse an deutschen Strom- oder Gaskonzernen haben werden. Gut beraten sind dann all jene, die sich breit aufgestellt haben. Das versucht Eon.

Spanien war sich darüber bisher nicht im Klaren. Sie hofften, den Markt abschotten zu können. Nach dem Motto: Wenn ich die Augen zu mache, dann sieht mich keiner. Das kann nicht funktionieren. Nun werden alle Hebel in Bewegung gesetzt, um das Unvermeidliche zu vermeiden: Die Liberalisierung des europäischen und auch spanischen Strommarktes wird umgesetzt.

Nur muss man sich klar vor Augen halten, dass diese Entwicklung zwar aus dem Wettbewerbsgedanken heraus geboren wurde, dies aber nicht notwendigerweise zu mehr Wettbewerb führt. Immer weniger Anbieter kontrollieren zukünftig den Energiemarkt. Dann wird man die Idee begraben müssen,

dass nur wenige kleine Anbieter auf dem Energiemarkt agieren können. Um die Volkswirtschaften vor möglichem marktmissbräuchlichem Verhalten durch zu hohe Energiepreise zu schützen, wird Europa eine Regulierungsbehörde einrichten müssen. Einige Politiker schwärmen sicher auch wieder davon, die Monopole zu zerschlagen – dann beginnt alles von vorn.



BILD: DPA

Claudia Kemfert ist Energieexpertin des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und lehrt an der Humboldt Universität Berlin.

THEMA AKTUELL

Noch immer gibt es keinen einheitlichen europäischen Markt für Gas und Strom. Prof. Claudia Kemfert vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung erklärt, warum eine europäische Regulierungsbehörde nötig ist, um den Wettbewerb und die Qualität der Angebote zu sichern.

Energiemarkt: Wie mehr Wettbewerb entsteht

Die Europäische Union hat sich das Ziel gesetzt, einen einheitlichen und zuverlässigen Binnenmarkt für Strom und Gas zu schaffen. Dabei geht es vor allem darum, Versorgungssicherheit zu gewährleisten und marktwirtschaftliche Preise zu garantieren. Die EU-Direktiven aus den Jahren 1996 und 2003 sehen deshalb vor, dass der einheitliche, integrierte EU-Binnenmarkt für Strom und Gas spätestens im Jahr 2007 voll funktionsfähig sein soll. Außerdem fordert die Europäische Union, den Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu erhöhen und den Handel mit Emissionsrechten zu stärken.

Der Traum vom einheitlichen Strommarkt

Auf einem einheitlichen Strommarkt gäbe es europaweit kaum Unterschiede bei den Strompreisen (vor Steuern) sowie freien Stromhandel bei ausreichenden Erzeugungs- und Netzkapazitäten. Der Wettbewerb würde zwischen vielen Anbietern ohne Marktmacht stattfinden, und die Regulierungsbehörden würden die Qualität der Netze und der Infrastruktur sicherstellen. Dies ist bislang jedoch nur ein Traum und keine Wirklichkeit.

Die EU-Kommission hat mehrfach festgestellt, dass zwar viele europäische Länder ihre Energiemärkte geöffnet haben, der Wettbewerb dennoch nicht funktioniert. Musterschüler sind die skandinavischen Staaten und Großbritannien. Diese Länder haben schon früh ihre Ener-

giemärkte liberalisiert, die eigentumsrechtliche Trennung von Netz und Erzeugung herbeigeführt und eine Regulierungsbehörde mit der Überwachung beauftragt. Ein deutliches Zeichen für den funktionierenden Wettbewerb ist, dass die Kunden in diesen Ländern häufig ihren Anbieter wechseln. Zudem ist in Großbritannien der Marktanteil des größten Energieanbieters sehr klein.

In anderen Ländern ist die Marktöffnung noch nicht so weit fortgeschritten. So wurden die Märkte in Frankreich und einigen süd- und osteuropäischen Ländern bis heute nicht vollständig liberalisiert. In Deutschland wurde der Strommarkt zwar schon im Jahr 1998 geöffnet, von Wettbewerb kann jedoch kaum die Rede sein.

Diese unterschiedliche Marktöffnung ist aus mehreren Gründen von Nachteil: Sie trägt zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Energiegesellschaften bei, da sie zu einer Zeit, in der sich die Unternehmen zu gesamteuropäischen Lieferanten umstrukturieren, Quersubventionierungen zulässt. Sie führt zu Marktverzerrungen durch strategisches Verhalten – etwa zum Abschotten des eigenen Marktes, wie man es in Spanien und Frankreich beobachten kann. Und sie ist ein Wettbewerbshemmnis, weil die Netzbetreiber wegen fehlender Markttransparenz unterschiedlich hohe Zugangsentgelte erheben können. Außerdem wird der Wettbewerb behindert, weil es keine ausreichende Infrastruktur für den Stromverbund zwischen den Mitgliedstaaten gibt und weil die Zuweisung be-

grenzter Kapazitäten bei Engpässen nicht richtig funktioniert. All dies führt dazu, dass die Kunden in den wenigsten Ländern tatsächlich von der Marktöffnung profitieren.

Der hauptsächliche Schwachpunkt ist die fehlende Integration der nationalen Energiemärkte, vor allem der

Kaum grenzüberschreitender Handel

Strommärkte. Insgesamt ist der grenzüberschreitende Handel zwischen 2000 und 2004 nur um zwei Prozentpunkte gestiegen (von acht auf zehn Prozent des Verbrauchs). Ein Grund ist die fehlende Netzkapazität, sie sollte einen Handel von mindestens zehn Prozent des Verbrauchs ermöglichen. Allerdings erlauben die meisten Länder überhaupt keinen grenzüberschreitenden Handel. Die Folge ist, dass kein einheitlicher Markt für Strom und Gas in Europa existiert. Stattdessen gibt es 27 Einzelmärkte.

Schuld daran sind Marktbarrieren, die den Markteintritt Dritter verhindern, die unzureichende Infrastruktur, die ungenügende Nutzung der vorhandenen Infrastruktur sowie die mangelnden Stromnetzverbindungen zwischen den europäischen Ländern.



Prof. Claudia Kemfert:
Netz und Erzeugung
müssen getrennt werden

In Deutschland kommt hinzu, dass ein verstärkter Ausbau des inländischen Stromnetzes notwendig ist, da in Norddeutschland große Mengen Windenergie in das Netz eingespeist werden müssen.

Problematisch ist auch, dass die Konzentration auf dem europäischen Strommarkt steigt. Unternehmensfusionen führen zu einer wachsenden

Oligopolisierung bzw. Monopolisierung. Auf dem Gasmarkt kommt hinzu, dass es zu wenig Liquidität im Gashandel und zu wenig Infrastruktur gibt. Ferner bestimmen langfristige Verträge – sowohl zwischen Anbieter- und Abnehmerunternehmen als auch zwischen Verteilerunternehmen – den Markt, was neue Anbieter vom Markteintritt ausschließt.

In Deutschland ist die Marktkonzentration seit 1998 durch zahlreiche Zusammenschlüsse von Energieun-

In Deutschland ist die Marktkonzentration gestiegen

ternehmen deutlich gestiegen. Derzeit beherrschen vier große Anbieter 80 Prozent des gesamten Strommarkts. Deutschland hat es außerdem versäumt, rechtzeitig eine Regulierungsbehörde einzurichten, und hat – im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden, Italien oder den skandinavischen Staaten – keine eigentumsrechtliche Entflechtung von Netz und Erzeugung erwirkt. Der Großteil des deutschen Stromhandels findet außerdem auf bilateraler Ebene statt, nur ein kleiner Teil (15 Prozent) wird über die Energiebörse EEX abgewickelt.

Die Europäische Kommission fordert deswegen seit einiger Zeit mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt. Der Bundesnetzagentur, die 2006 die Aufsicht über den Strom- und Gasmarkt übernommen hat, kommt dabei eine wichtige Rolle zu: Sie muss die Durchleitungsentgelte kontrollieren und eine wettbewerbliche Preisgestaltung gewährleisten.

Die jüngsten Entwicklungen deuten allerdings darauf hin, dass in Europa weitere Fusionen stattfinden werden. So versucht E.ON seit Monaten, den spanischen Versorger Endesa zu übernehmen, und Gaz de France strebt einen Zusammenschluss mit dem französischen Versorger Suez an, um die feindliche Übernahme durch den italienischen Konzern Enel zu verhindern. Diese Beispiele machen deutlich, dass es in Zukunft noch weniger große Energieanbieter auf dem Strommarkt geben wird.

Auch der Gasmarkt leidet unter unvollständigem Wettbewerb, weil es zu wenige Anbieter- und Verteilerunternehmen gibt und die Transportkapazitäten nicht ausreichen. Die Eu-

ropäische Kommission forderte in ihrem jüngsten Gutachten, den Wettbewerb auf dem Gasmarkt deutlich zu erhöhen, um eine marktbeherrschende Stellung weniger großer Gasanbieter zu verhindern. Außerdem kritisiert die Kommission, dass zu wenige neue Anbieter den Markt betreten können. Schuld daran sind deren mangelnde Liquidität und die langfristigen Lieferverträge zwischen Anbieter- und Verteilerunternehmen.

Die Lieferungen zwischen Anbieter- und Verteilerunternehmen werden durch langfristige Verträge mit einer Laufzeit bis zu 20 Jahren geregelt. Das Bundeskartellamt will diese Lieferverträge auf zwei Jahre reduzieren, um dem Markt weitere Wettbewerber zuzuführen. Zudem wird geprüft, ob die Gaspreiserhöhungen im Jahr 2005, die die Gasversorger mit gestiegenen Ölpreisen und Beschaffungskosten begründeten, gerechtfertigt waren.

Alle bisherigen Maßnahmen reichen jedoch nicht aus, damit es zu einem ausreichenden Wettbewerb auf dem Energiemarkt kommt. Nationale Entscheidungen können Fehlentwicklungen auf europäischer Ebene nicht verhindern. Daher muss dringend eine europäische Regulierungsbehörde geschaffen werden, die einen ausreichenden Wettbewerb sicherstellt und die Preise kontrolliert. Dabei hat sie vor allem folgende Fragen zu prüfen: Ist es angemessen, dass die Konzerne den Verbrauchern die Großhandelspreise statt der tatsächlichen Erzeugungskosten (die weit unter den Großhandelspreisen liegen können) in Rechnung stellen? Dürfen die Emissionsrechte als

Energie – das „Blut“ jeder Volkswirtschaft

Opportunitätskosten vollständig eingepreist werden, was die Verbraucherpreise in die Höhe treibt und zu großen Gewinnen führt? Ist es angemessen, dass nur ein kleiner Teil der Gewinne in die Netzinfrastruktur reinvestiert wird und damit die Gefahr von Blackouts steigt?

Eine europäische Regulierungsbehörde muss all dies prüfen, wenn exorbitante Preissteigerungen auftreten, sehr hohe Gewinne ausgewiesen werden und Zweifel an der Qualität der Netze auftauchen. Da Energie das „Blut“ jeder Volkswirtschaft ist, sind hohe Energiepreise eine große wirtschaftliche Belastung. Selbst in den sehr marktwirt-

schaftlich orientierten USA haben inzwischen Gesetzesinitiativen dazu geführt, dass eine Regulierungsbehörde bei explodierenden Großhandelspreisen eingreift und ihre Angemessenheit überprüft.

Eine europäische Regulierungsbehörde muss sowohl die Preise als auch die Qualität der Netze im Blick behalten. Denn eins ist sicher: Wettbewerb bringt Kosteneffizienz mit

Auch in den USA werden die Anbieter kontrolliert

sich. Kosteneffizienz birgt aber auch die Gefahr, dass zu wenig in Netze reinvestiert wird und dass Überkapazitäten abgebaut werden. Beides kann zu großflächigen Blackouts führen, wenn nicht eine Aufsichtsbehörde darüber wacht und die Qualität der Netze sicherstellt.

Die EU-Kommission hat zwar mit ihren Direktiven aus den Jahren 1996 und 2003 die einzelnen Länder angewiesen, die Energiemärkte zu öffnen. Allerdings wurden weder einheitliche europäische Umsetzungsstandards festgelegt, noch wurde eine europäische Regulierungsbehörde eingerichtet, die die Entwicklungen überprüft und bei Bedarf lenkt.

Die zu schaffende europäische Regulierungsbehörde muss

- eine möglichst einheitliche Entflechtung von Netz und Erzeugung (Ownership Unbundling) in den einzelnen Ländern durchsetzen,
- Wettbewerb durch einheitliche Großhandelspreise anstelle von regionalen Preisen sicherstellen,
- die kartellrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten bei Machtmissbrauch wahrnehmen, zum Beispiel bei diskriminierendem Verhalten durch Eintrittsbarrieren oder willkürliche Preisgestaltung und
- die Qualität der Netze und die notwendige europäische Infrastruktur sicherstellen.

Schon gelesen?

**Götz Werner:
Lösungen für die
moderne Arbeitswelt
(WISU 2/07)**