

Prof. Dr. Uwe Leprich

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie

des deutschen Bundestages zum „3. EU-Energiepaket“

am 9. April 2008 in Berlin

---

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages

zum 3. EU-Energiepakete

am 9. April 2008

Prof. Dr. Uwe Leprich

Hochschule für Technik und Wirtschaft

Saarbrücken

Angesichts der Fülle der Dokumente zum 3. EU-Energiepaket und der Vielfalt der unterschiedlichen Regelungen und Fragestellungen zur Erreichung weiterer notwendiger Liberalisierungsfortschritte in den nationalen Energiesektoren beschränke ich mich im Folgenden auf drei übergreifende Aspekte:

1. die wirksame Trennung der Versorgung und Stromerzeugung vom Betrieb der Netze
2. die Stärkung der Befugnisse und der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden
3. die Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden

### **1. Wirksame Trennung der Versorgung und Stromerzeugung vom Betrieb der Netze**

Der neuralgische Punkt des Liberalisierungskonzepts liegt in dem Bindeglied zwischen Erzeugung und Handel: der Netzinfrastruktur. Den Stromnetzen obliegt funktional die Vermittlung zwischen den elektrizitätswirtschaftlichen Teilmärkten, und Grundvoraussetzung für eine optimale Vermittlungsleistung ist die strikte Neutralität der Netzbetreiber. In der eingeschränkten Neutralität liegt eine der wesentlichen Ursachen für die bislang unbefriedigende Liberalisierung des bundesdeutschen Stromsektors.

Die technische Differenzierung der Netze nach Spannungsebenen ist ökonomisch gesehen weniger wichtig als die Unterscheidung zwischen den Funktionen Übertragung und Verteilung. Während letztere bislang im Wesentlichen für das Durchreichen zentral erzeugten Stroms an die Endkunden verantwortlich zeichnet und insofern in erster Linie eine reine Infrastrukturfunktion erfüllt, steht das Übertragungsnetz im Zentrum des gesamten Stromsystems und nimmt insbesondere auch die Systemfunktionen wahr.

Darüber hinaus ist der Übertragungsnetzbetreiber der Schlüsselakteur für einen diskriminierungsfreien Netz- und Marktzugang von Dritten zu den elektrizitätswirtschaftlichen Teilmärkten. Dazu zählen neben dem Großhandelsmarkt u.a. auch die Teilnahme am Regelenergiemarkt, an den Ausschreibungen zur Abdeckung der Verlustenergie sowie zum Netzkapazitätsmanagement. Diese Aspekte zusammen betrachtet verdeutlichen die überragende Stellung des Übertragungsnetzes im bestehenden Stromsystem.

In einem zentralistisch geprägten Stromsystem wie dem bundesdeutschen dienten die Übertragungsnetze stets auch dazu, den zentralen Großkraftwerken einen verlässlichen Netz- und Marktzutritt und damit eine optimierte Auslastung zu ermöglichen. Es ist den Vorständen der Verbundunternehmen nicht anzukreiden, dass sie diese „Synergie“ auch im liberalisierten Stromsektor möglichst beibehalten wollen und sich daher gegen eine wirksame Auftrennung der Wertschöpfungskette wehren. Während die EU-Kommission den Großkraftwerksbetreibern in der ersten und zweiten Binnenmarktrichtlinie noch die Möglichkeit bot, die Übertragungsnetze unter einem gemeinsamen Konzerndach zu halten und lediglich rechtlich

getrennte Konzerntöchter zu bilden, sieht sie im Entwurf zur dritten Binnenmarktrichtlinie nunmehr folgerichtig eine weitergehende Trennung von Erzeugung und Übertragungsnetzen vor. Nur so ließe sich laut EU-Kommission der „grundlegende Interessenkonflikt“ lösen.

Die ökonomische Zunft ist sich europaweit im Wesentlichen einig, dass die eigentumsrechtliche Entflechtung der Übertragungsnetze theoretisch die effizienteste Lösung für den liberalisierten Stromsektor darstellt. *Michael Pollitt* von der Electricity Policy Research Group der University of Cambridge etwa, einem der weltweit angesehensten energiewirtschaftlichen Think Tanks, fasst die Bewertung zum ownership unbundling wie folgt zusammen: (vgl. Pollitt 2007)

Auswirkung auf den Wettbewerb	+
Erleichterung und Effektivierung der Regulierung	+
Versorgungssicherheit	+
Synergieeffekte	+
reduziertes Risiko willkürlicher Interventionen der Regierung	ja
Übernahme durch ausländische Unternehmen wahrscheinlicher	ja, aber wahrscheinlich vorteilhaft
Einfluss auf die Kapitalkosten	?
Transaktionskosten der Entflechtung	-

Die Europäische Kommission hat – in Ergänzung der theoretischen Argumentation - in einer sehr sorgfältigen und facettenreichen empirischen Analyse nachgewiesen, dass nach einer solchen Entflechtung

- die Investitionen in die Netze erheblich und anhaltend angestiegen sind
- die Investitionen in grenzüberschreitende Verbindungskapazitäten ebenfalls erheblich angestiegen sind
- die Endkundenpreise zwischen 1998 und 2006 weniger stark gestiegen bzw. z.T. sogar gesunken sind gegenüber den Mitgliedstaaten ohne eigentumsrechtliche Entflechtung
- die Marktanteile der größten Stromerzeuger im Schnitt geringer sind als in den Ländern mit lediglich rechtlicher Entflechtung (legal unbundling).

Der Vorschlag einer eigentumsrechtlichen Entflechtung ist insofern besonders gut fundiert und abgesichert.

Die in der Richtlinie angelegte Alternative dazu – der unabhängige Netzbetreiber (Independent System Operator/ISO) – erscheint demgegenüber keine praktikable Alternative zu sein. Die European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG) bemerkt dazu sehr treffend: (ERGEG 2007)

*„Compared with the ownership unbundled model, heavy, intrusive, burdensome and potentially costly regulation is required to manage the inherent, potential conflict of interests between the monopolistic and competitive elements of vertically-integrated companies in the ISO model, without any additional benefit to consumers.“ (Hervorheb. UL)*

Möglicherweise könnte man auf eine eigentumsrechtliche Entflechtung von Übertragungsnetzen und Erzeugung verzichten, wenn die betreffenden Netzbetreiber sich in der Praxis als überzeugte und integre Wettbewerbsprotagonisten erwiesen hätten und es keine Hinweise auf diskriminierende Verhaltensweisen gäbe. Davon lässt sich bei den deutschen ÜNB mit einiger Sicherheit nicht ausgehen, wie die bei mehreren Unternehmensdurchsuchungen durch die Europäische Kommission und das Bundeskartellamt sichergestellten Dokumente

offenbar belegen. Nicht zuletzt diese Unterlagen haben vermutlich die Europäische Kommission in ihrer Einschätzung bestärkt, dass ohne den vorgeschlagenen Struktureingriff die Liberalisierung im deutschen Stromsektor nicht entscheidend vorangebracht werden kann.

Der Widerstand gegen den Vorschlag der eigentumsrechtlichen Entflechtung wurde auf europäischer Ebene insbesondere von den vier großen deutschen Energieunternehmen organisiert, was als Indiz dafür gewertet werden kann, dass sie dabei besonders viel zu verlieren haben. Im Sinne einer „Konzernoptimierung“ haben sie in der Vergangenheit offenbar Mittel und Wege gefunden,

- den Kraftwerkseinsatz und damit die für die Strompreisbildung an der Börse relevante Merit Order zu ihren Gunsten zu beeinflussen
- die Regelenergiemärkte künstlich aufzublähen und sie weitgehend für Dritte abzuschotten
- den Ausbau von Kuppelstellen zur Forcierung des grenzüberschreitenden Stromhandels zu verzögern
- den Kraftwerksanschluss Dritter zu behindern (worauf der Gesetzgeber im letzten Jahr bereits mit der Kraftwerksanschlussverordnung reagierte).

Kurzum: Eine an kurzfristigen Renditezielen orientierte Konzernholding wird immer alle Möglichkeiten nutzen, das Netz zur Absatzsicherung ihrer eigenen Erzeugungsanlagen strategisch zu nutzen. Diesem inhärenten Optimierungsanreiz könnte allenfalls mit einer sehr umfassenden und aufwändigen ex post-Kontrolle seitens des Staates begegnet werden, die jedoch den unvermeidlichen Informationsvorsprung der Netzbetreiber nicht aufheben und damit das Diskriminierungspotenzial nie gänzlich neutralisieren könnte.

Es ist wohl nur eine Frage der Zeit, bis auch die drei anderen deutschen Übertragungsnetzbetreiber die Zeichen erkennen und ebenfalls ihre Übertragungsnetze zum Verkauf freigeben. Dann bietet sich in jedem Fall eine gemeinsame Übertragungsnetzgesellschaft für Deutschland an, die die historisch gewachsenen vier Regelzonen zu einer einheitlichen Zone vereinigt und die ohne Zweifel vorhandenen erheblichen Synergien realisiert.

Da es sich bei dem Stromübertragungsnetz um eine der wichtigsten und sensibelsten Infrastruktureinrichtungen der modernen Industriegesellschaft überhaupt handelt, ist jede Regierung gut beraten, sich über den künftigen Eigentümer sorgfältig Gedanken zu machen. Ein Leitgedanke dazu wurde von einem Gutachterkonsortium für den BDI/DIHK zur Privatisierung der Deutschen Bahn AG im Jahr 2005 wie folgt formuliert: (HSH Nordbank u.a. 2005)

**„Der Renditedruck von Investoren mit kurzfristigen Erfolgserwartungen steht .. in permanentem Widerspruch zum „langen Atem“, der jedem Infrastrukturbetreiber bei der Entwicklung seines Geschäftes abverlangt wird.“**

Der neue Eigentümer des Netzes sollte daher meines Erachtens folgende Rahmenbedingungen und Zielsetzungen akzeptieren bzw. unterstützen:

- langfristiger Investitionshorizont
- moderate Rendite für eine relativ risikoarme Investition
- Optimierung von Netzbetrieb und –ausbau unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten
- Erhalt der Versorgungssicherheit und –zuverlässigkeit auf einem politisch festzulegenden Niveau
- Umbau des Stromsystems zu einem stärker dezentralisierten System mit dem Schwerpunkt Nutzung erneuerbarer Energien und Kraft-Wärme-Kopplung.

Während die ersten zwei bis drei Spiegelstriche sicherlich auch von rein privaten Investoren wie beispielsweise Pensions- oder Infrastrukturfonds akzeptiert würden – vorausgesetzt diese Art von Investition fügt sich gut in ihr Gesamt-Portfolio ein – bergen die letzten beiden

Aspekte zumindest erhebliche Unsicherheiten, denen wohl eher abwartend-defensiv begegnet würde. Um gleichwohl die aktive Umsetzung dieser im Kern politischen Vorgaben zeitnah zu gewährleisten, erscheint es daher meines Erachtens zielführend, wenn sich der Staat an der Übertragungsnetzgesellschaft direkt beteiligt und auch die Anteilsmehrheit innehat. Auf diese Weise würde das öffentliche Interesse an einem langfristig sicheren und klimaverträglichen Stromsystem direkt in den Entscheidungsgremien der Gesellschaft artikuliert und entsprechende Entscheidungen direkt beeinflusst werden können. Private Anteilseigner wären der Garant dafür, dass bei der Verfolgung des öffentlichen Interesses die Effizienz nicht auf der Strecke bleibt.

**Insgesamt wäre Deutschland gut beraten, die eigentumsrechtliche Entflechtung der Übertragungsnetze als Chance zu begreifen, für die bislang unbefriedigende Liberalisierung des Stromsektors eine neue Dynamik zu initiieren und Drittakteuren eine faire Gelegenheit zu bieten, an den unterschiedlichen Teilmärkten in gleichberechtigter Weise zu partizipieren und damit die vorhandene Marktmacht auf Dauer abzubauen. Einer gemischwirtschaftlichen einheitlichen Übertragungsnetzgesellschaft würde dabei eine Schlüsselfunktion zukommen.**

## **2. Stärkung der Befugnisse und der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden**

Mit der Einfügung des Kapitels VIIa, Artikel 22a-f soll der Europäischen Kommission die Möglichkeit gegeben werden, die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden zu kontrollieren und ggf. ein Veto gegen Entscheidungen einzulegen, die mit den auf den Binnenmarkt-richtlinien insgesamt sowie den dazu gehörigen Verordnungen basierenden noch zu verabschiedenden Leitlinien nicht vereinbar sind.

Ohne Zweifel ist die Existenz einer unabhängigen und durchsetzungsfähigen Regulierungsbehörde konstitutiv für die Entwicklung von funktionsfähigem Wettbewerb auf den unterschiedlichen Teilmärkten der Energiesektoren. Diese Unabhängigkeit ist nicht nur gegenüber den Energieunternehmen, sondern auch gegenüber der Exekutive zu garantieren, wobei dies nicht gleichzusetzen ist mit dem Fehlen jeglicher politischen Kontrolle. Erfahrungsgemäß unterliegt die Exekutive jedoch einem großen Lobbydruck seitens der Energiewirtschaft, der dann nicht „Eins zu Eins“ an das ausführende Organ „Regulierungsbehörde“ weitergeleitet werden kann, wenn unmittelbare Zugriffsmechanismen wie beispielsweise die Aufhebung von Einzelentscheidungen durch die Exekutive ausgeschlossen sind (vgl. Regelung in §61 EnWG). Der Ausschluss solcher unmittelbaren Zugriffsmechanismen kann auch dem Selbstschutz der Exekutive dienen, wenn sich diese dem Einfluss mächtiger Unternehmen nicht aus eigener Kraft entziehen kann.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission weist insofern jedenfalls in die richtige Richtung und ist wohl vor allem auf jene Länder gemünzt, die bislang eher schwache Regulierungsbehörden haben und in denen marktmächtige Energiekonzerne einen großen Einfluss auf die jeweilige Exekutive nehmen können.

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass

- das vorgesehene Veto-Verfahren zu langwierig ist und im Extremfall für einen Zeitraum von bis zu 14 Monaten Rechtsunsicherheit schaffen kann (vgl. dazu Kühling/Hermeier 2008);
- jede Einzelfallentscheidung der nationalen Regulierungsbehörde Gegenstand eines Kommissions-Vetos werden kann; diese Möglichkeit wurde für die nationale Exekutive ja gerade kritisch gesehen;

- die zu gründende Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (s. unten) hier nicht eingebunden ist.

Der Vorschlag der Kommission, alle einschlägigen Regulierungsbefugnisse auf nationaler Ebene einer einzigen Regulierungsbehörde zuzuweisen, zielt wiederum auf Mitgliedstaaten, bei denen die Kompetenzen derzeit auf mehrere Institutionen verteilt sind, was zu erheblichen Abstimmungsproblemen und Reibungsverlusten führen kann. Nicht angetastet werden soll mit diesem Vorschlag die Schaffung von zusätzlichen Regulierungsbehörden auf regionaler Ebene, wie dies in Deutschland mit der Aufteilung zwischen der Bundesnetzagentur und den Landesregulierungsbehörden gemacht wurde. Allerdings lässt sich aus dem Vorschlag der Wunsch der Kommission ableiten, die Regulierung europaweit stärker zu vereinheitlichen und Abweichungen von den Leitlinien zu unterbinden.

### **3. Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden**

Es besteht unbestritten die Notwendigkeit, grenzüberschreitende Regulierungsfragen auf der europäischen Ebene zu behandeln und dafür eine europäische Institution vorzusehen. Mit der ERGEG wurde im Jahr 2003 der Versuch unternommen, die Selbstregulierungsforen für Elektrizität (Florenz) und Gas (Madrid) durch eine Austauschplattform für die nationalen Regulierungsbehörden zu ergänzen. Dabei hat sich jedoch gezeigt, dass die fehlende Verbindlichkeit der ERGEG-Empfehlungen und Leitlinien keine substanziellen Fortschritte auf dem Weg zu einer stärkeren Integration der Märkte erbracht hat. Insofern hat sich auch hier die Hoffnung, der Liberalisierungsprozess könnte sich durch eine hohe Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure quasi im Selbstlauf entwickeln, nicht erfüllt.

Die Planungen der Kommission, mit der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden eine relativ schlanke Institution mit knapp 50 Leuten zu schaffen und ihr Entscheidungsbefugnisse bei grenzüberschreitenden Regulierungssystemen zuzuweisen, sind daher begründet und zielführend.

Das Zusammenspiel zwischen Agentur, nationalen Regulierungsbehörden und Europäischer Kommission erscheint in dem vorliegenden Verordnungsentwurf bislang jedoch noch nicht vollständig durchdrungen zu sein; jedenfalls erschließt sich bei fehlenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen der Agentur noch nicht ihre tatsächliche Entscheidungs- und Durchsetzungskraft. Ohnehin erscheint die Agentur gegenüber der Europäischen Kommission merkwürdig zahnlos, was der sonstigen Linie der Kommission, die nationalen Regulierungsbehörden in ihrer Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit gegenüber der Exekutive zu stärken, tendenziell widerspricht. Es spricht demnach einiges dafür, diesen Vorschlag noch einmal gründlicher auf den Prüfstand zu stellen und mit Hilfe von konkreten Entscheidungssituationen die Kompetenzen der betroffenen Institutionen und das Procedere klarer herauszuarbeiten.

### **Verwendete Literatur**

European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG): Fact Sheet on Unbundling, May 2007

HSH Nordbank; kcw; steer davies gleave; Uniconsult: Privatisierung der integrierten DB AG – Auswirkungen und Alternativen. Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) und des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK), Berlin, 27. Juni 2005

Prof. Dr. Uwe Leprich  
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie  
des deutschen Bundestages zum „3. EU-Energiepaket“  
am 9. April 2008 in Berlin

---

Kühlung, Jürgen; Hermeier, Guido: Die Vorschläge zur institutionellen Neuorganisation des grenzüberschreitenden Stromhandels im 3. Energiebinnenmarkt-Paket – Defizite und Verbesserungsoptionen, Artikel (Draft), März 2008

Pollitt, Michael: The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks, CWPE 0737 and EPRG 0714, August 2007