

zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie

"Rekommunalisierung der Energienetze"

Dr. Andrea Schweinsberg

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur
und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef

Bad Honnef, 19. Januar 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Trend der Rekommunalisierung	3
2.1	Wandel der Energiemärkte	3
2.2	Theoretische Überlegungen	3
2.3	Ökonomisch sinnvolle Sektorstruktur	4

1 Zusammenfassung

Die Anforderungen an die zukünftige Unternehmenslandschaft im Strom- und Gasmarkt haben sich verändert und stellen die Energiewirtschaft vor neue Herausforderungen. Es kann jedoch die Frage gestellt werden, ob die aktuellen Entwicklungen hin zu einer zunehmenden Dezentralisierung mit einer Tendenz hin zu kleineren Einheiten sinnvoll sind. Ökonomische Überlegungen zur Sektorstruktur kommen im Kern zu folgenden Ergebnissen:

- Die zukünftige Aufgaben der Energiewirtschaft erfordern von Unternehmen insbesondere die Fähigkeit zur Finanzierung von Investitionen und Innovationen, (internationale) Wettbewerbsfähigkeit, effizientes Wirtschaften sowie Risikotragfähigkeit zur Errichtung und zum Betrieb einer optimalen Gesamtinfrastruktur.
- Eine systematische Untersuchung zeigt, dass die optimale Unternehmenslandschaft auf allen Wertschöpfungsstufen (Erzeugung, Transport/Verteilung, Vertrieb) vorwiegend aus großen¹ und privatwirtschaftlich betriebenen Unternehmen bestehen sollte, um den Anforderungen gerecht zu werden.
- Die Rekommunalisierung kann zu einer Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit bei Verteilung und Vertrieb aufgrund entgangener Größen- und Privatisierungsvorteile führen, die wiederum mit volkswirtschaftlichen Einbußen verbunden sind. Ähnliches gilt prinzipiell auch für die Dezentralisierung der Stromerzeugung.
- Ordnungspolitische Maßnahmen sollten primär auf wettbewerbliche, effiziente Strukturen auf allen Wertschöpfungsstufen ausgerichtet sein. Es sollten weder bestimmte Unternehmensformen oder Technologien dauerhaft gefördert, noch andere Bereiche dadurch indirekt diskriminiert werden. Der rechtliche Rahmen muss hierzu eindeutige Handlungsanreize liefern.

¹ Der Begriff der „großen Unternehmen“ ist hier und im Folgenden sehr viel weiter gefasst als der Ausdruck „die großen vier Verbundunternehmen“.

2 Trend der Rekommunalisierung

2.1 Wandel der Energiemärkte

Mit der Liberalisierung der deutschen Energiemärkte hat sich auch die Unternehmenslandschaft stark verändert. Von den ursprünglich staatlich geschützten bzw. betriebenen (Gebiets-)Monopolen hat ein Wandel hin zu den heute bekannten Energieversorgungsunternehmen mit ihren Erzeugungs-, Handels- und z.T. auch Netztochterunternehmen stattgefunden. Insbesondere in den ersten Jahren nach der Liberalisierung gab es einen deutlichen Trend zur Vorwärtsintegration, bei dem die Verbundunternehmen ihre Marktstellung dadurch ausgebaut haben, dass sie Beteiligungen an lokalen und regionalen Energieversorgungsunternehmen erwarben. Dank einer strikten Untersagungspolitik des Bundeskartellamtes ist die Zahl vertikaler Zusammenschlüsse in den vergangenen Jahren jetzt allerdings rückläufig. Gerade in jüngster Zeit ist ein Trend zur Rekommunalisierung und Dezentralisierung der Energieversorgung festzustellen. Viele Gemeinden und Kommunen kaufen Anteile an den Stadtwerken von privaten Unternehmen zurück, übernehmen auslaufende Konzessionsverträge für die Netze oder gründen neue, eigenständige Energieversorgungsunternehmen, häufig auch in Kooperation mit anderen Stadtwerken. Parallel dazu erfolgt im Bereich der Stromerzeugung, durch die Anreize, die das EEG setzt, eine Entwicklung hin zu kleinteiligeren und verbrauchsnahe Erzeugungsstrukturen.

Die Motive für eine Umkehr von der Liberalisierung der Energiemärkte mögen zahlreich sein. Neben der Sicherstellung des kommunalen Einflusses steht häufig die Partizipation am wirtschaftlichen Erfolg des Energieversorgers. Da aus ökonomischer Perspektive staatliches Handeln nur unter bestimmten Bedingungen sinnvoll erscheint, bedarf es einer fundierten und systematischen Untersuchung der volkswirtschaftlichen Wirkungen.

2.2 Theoretische Überlegungen

Aus ökonomischer Perspektive ist es unstrittig, dass die Netzebene, und hier sowohl der Übertragungs- als auch der Verteilnetzbereich, ein resistentes natürliches Monopol darstellt und auch in absehbarer Zukunft kein Infrastrukturwettbewerb zu erwarten ist. Sowohl die Kostenfunktion des Baus und Betriebs von Übertragungsnetzen als auch die von Verteilnetzen ist im Bereich der relevanten Nachfrage subadditiv. Subadditivität bedeutet, dass ein Unternehmen bei gegebener Technik die relevante Nachfrage kostengünstiger versorgen vermag als jede erdenkliche Kombination mehrerer Unternehmen. Der Aufbau und der Erhalt von Infrastruktur ist im Energiesektor mit sehr hohen Kosten verbunden, die zum großen Teil versunkene Kosten darstellen. Die hohen spezifischen Investitionen stellen zugleich eine Markteintrittsbarriere für neue Anbieter dar.

Ein Markteintritt wäre nur dann möglich, wenn der Markt bestreitbar wäre. Diese Tatsachen sprechen für eine Regulierungsbedürftigkeit des Netzes. Mit der Regulierung des Netzbetriebs wird das Ziel verfolgt, Dritten unter der Simulation von Wettbewerbsbedingungen einen diskriminierungsfreien Zugang zu den wesentlichen Einrichtungen der Netzbetreiber zu ermöglichen. Diese sollen Anreize für eine effiziente und versorgungssichere Leistungserbringung erhalten.

Die Ökonomie geht weiter davon aus, dass eine staatliche Leistungserstellung überhaupt nur dann gerechtfertigt ist, wenn Marktversagen vorliegt und dann der staatliche Anbieter effizientere Ergebnisse hervorbringt als der private regulierte Anbieter. Die Theorie der Politik zeigt Gründe auf, die zu dem Schluss führen, dass eine privatwirtschaftliche Leistungserstellung in aller Regel effizienter ist. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass die staatliche Leistungserstellung nicht immer von Interessen geleitet wird, die sich mit den Interessen der Gesellschaft an einer effizienten Allokation decken. Lässt sich allerdings für Einzelfälle nachweisen, dass die positiven Wirkungen einer staatlichen Beteiligung die negativen Effekte übertreffen, dann ist diese gerechtfertigt.

Aus dieser Perspektive ist zunächst einmal nicht zwingend einsichtig, warum die Energienetze, die einer Ex-Ante-Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegen, in staatliche bzw. kommunale Hand gebracht werden sollten. Die folgende Untersuchung geht dieser Frage weiter nach.

2.3 Ökonomisch sinnvolle Sektorstruktur

Ein Ansatzpunkt für eine systematische Untersuchung kann ein energiewirtschaftliches Leitbild sein, das die drei grundsätzlichen energiepolitischen Ziele Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit bestmöglich in Einklang bringt. Vor dem Hintergrund eines solchen Leitbildes lässt sich dann eine ökonomisch sinnvolle Sektorstruktur der deutschen Energiewirtschaft ableiten. Dazu muss auf allen relevanten Stufen der Wertschöpfungskette geprüft werden, bei welcher Betriebsgröße und Eignerstruktur die jeweiligen Unternehmen die zum Erreichen der energiepolitischen Ziele notwendigen Aufgaben bestmöglich erfüllen können.

Eine weitere wichtige Komponente bei der Frage, welche Sektorstruktur volkswirtschaftlich effizient ist, ist die Frage nach der Gestaltung der Rahmenbedingungen. Hier lässt sich als Mindestmaß festhalten, dass es eines Umfeldes bedarf, in dem notwendige Innovationen und Investitionen effizient und effektiv durchgeführt werden können. Des Weiteren sind die Realisierung des Europäischen Binnenmarktes und eine stabile und konsistente Energiepolitik unverzichtbar. Grundsätzlich sollten nicht nur die Stromerzeugung, sondern auch der Stromhandel und -vertrieb im Sinne der Verbraucher durch hohe Wettbewerbsintensität geprägt sein. Dies sorgt für eine optimale Ressourcenallo-

kation und dynamische Effizienz (technischen Fortschritt). Dazu sind funktionierende europäische Großhandelsmärkte und liquide Sekundärmärkte ebenso wichtig wie die gleichrangige Vermarktung aller Erzeugungsformen.

Im Folgenden wird für die Ebenen Erzeugung, Netz und Vertrieb aufgezeigt, wie ein ökonomisch effizientes Energiesystem aussehen sollte. Dazu werden die Kriterien Betriebsgröße und Eignerstruktur herangezogen und die wesentlichen Überlegungen skizziert.

Im Bereich der Erzeugung sieht die Ökonomie kein Marktversagen. Die Erzeugung stellt insbesondere kein natürliches und resistentes Monopol dar. Es besteht daher kein Regulierungsbedarf und auch kein grundsätzlicher Grund für ein staatliches Eingreifen. Die Erzeugungsebene unterliegt dem allgemeinen Wettbewerbsrecht und damit dem Kartellverbot und der Missbrauchsaufsicht. Es lässt sich erkennen, dass größere Unternehmen bei der Finanzierung von Investitionen im Erzeugungsbereich dahingehende Vorteile besitzen, dass sie beim Einkauf von Vorleistungen niedrigere Kapitalkosten aufgrund günstiger Finanzierungsmöglichkeiten haben. Großprojekte sind für kleinere Unternehmen nicht so leicht zu realisieren wie für große Unternehmen. Zweitgenannte sind damit dann auch in der Lage, bei funktionierendem Wettbewerb günstiger am Markt anzubieten. Die allokativen folgt der produktiven Effizienz. Bei der Eignerstruktur (privat oder staatlich) lässt sich auf der einen Seite zwar anführen, dass staatliche Unternehmen häufig bessere Konditionen bei der Fremdkapitalbeschaffung erhalten, auf der anderen Seite allerdings werden Investitionen auch an finanzpolitischen Gegebenheiten ausgerichtet und Effizienzgesichtspunkte hintenangestellt. Private Unternehmen hingegen sind dazu gezwungen, ihre Ausgaben langfristig am Markt zu verdienen, um wirtschaftlich zu sein und ihren Shareholdern gerecht zu werden. Staatliche Akteure haben andere Anreize, die sich aus bürokratischen bzw. politischen Motiven speisen. Sie stehen weniger unter Druck, sich durch Innovationen im dynamischen Sinne weiterzuentwickeln und können nicht unmittelbar von ihren Shareholdern sanktioniert werden. Für den Bereich der Erzeugung lässt sich daher festhalten, dass eine kleinteilige Struktur mit überwiegend kommunalen Unternehmen ökonomisch nicht sinnvoll erscheint. Hier wäre die Rekommunalisierung aus volkswirtschaftlicher Perspektive keine sinnvolle Strategie.

Wie bereits zuvor ausgeführt, stellt die Netzebene ein natürliches Monopol dar und unterliegt der Anreizregulierung, an die die Anforderung gestellt wird, wettbewerbliche, effiziente Strukturen zu simulieren. Die Unternehmensgröße hat auf die Finanzierung von Investitionen einen eher geringen Einfluss, da die Größe der Investitionen im Verhältnis zur Größe der Netzbetreiber steht, d.h. kleine Netzbetreiber besitzen auch grundsätzlich nur einen geringeren Investitionsbedarf als große. Allerdings müssen auch diese ihre Netze an den veränderten Bedingungen insbesondere durch die zunehmende dezentrale Einspeisung ausrichten. Dadurch wird ein zusätzlicher Investitionsbedarf induziert. Für große Unternehmen einfacher erscheinen Investitionen in Smart-Grid Technologien, da der Aufbau einer solchen Infrastruktur mit Größenvorteilen

verbunden ist. Bei der (Fähigkeit zu) Innovationen und Markteinführungen erscheinen große Unternehmen im Vorteil. Neue Technologien lassen sich aufgrund von Netzeffekten bei einer größeren Kundenzahl einfacher in die Realität umsetzen als bei einer kleinen Zahl von Anschlüssen. Bei der Betrachtung der Frage nach einer staatliche oder privaten Leistungserbringung ist wiederum auf Effizienzgesichtspunkte abzustellen. Die deutschen Verteilnetzbetreiber unterliegen der Anreizregulierung, die den Anspruch besitzt, sowohl produktive als auch allokativen Effizienz zu gewährleisten. Die meisten der kleineren Unternehmen, die oft in kommunaler Hand sind, haben ein vereinfachtes Verfahren bezüglich ihrer Effizienzeinstufung gewählt und besitzen somit einen Effizienzwert von 87,5%, der deutlich unter dem Durchschnittswert von 92,2% liegt. Bei rationaler Selbsteinschätzung der kleineren Unternehmen muss also davon ausgegangen werden, dass diese weniger effizient sind als die größeren. Auch hier muss festgehalten werden, dass eine kleinteilige Struktur mit überwiegend kommunalen Eigentümern keine überlegenen Vorteile hat und damit auch aus Netzperspektive die Rekommunalisierung nicht anzuraten ist.

Ebenso wie im Erzeugungsbereich liegt auch im Bereich des Vertriebs, der der Netzebenen nachgeordnet ist, kein Marktversagen vor und er unterliegt dem allgemeinen Wettbewerbsrecht. Im Vertriebsbereich ist die Fähigkeit zur Finanzierung von Investitionen in großen Unternehmen tendenziell größer. Der Aufbau von Vertriebsstrukturen oder der flächendeckende Roll-Out von Smart Metern erscheint für große Unternehmen einfacher und auch effizienter. Ähnlich wie im Erzeugungsbereich haben staatliche Unternehmen bei der Finanzierung von Investitionen zwar niedrigere Kapitalkosten, unterliegen allerdings mehr finanzpolitischen Gegebenheiten als Effizienzüberlegungen. Hinsichtlich der Fähigkeit Innovationen und Markteinführungen zu realisieren haben privatwirtschaftliche Unternehmen einen Vorteil, da sie nur durch die Einführung neuer Produkte und Dienstleistungen bzw. die Weitergabe von Kostensenkungen langfristig am Markt bestehen können. Staatsunternehmen dagegen haben geringere Anreize zur Innovationssuche, da sie langfristig zumeist nur kostendeckend arbeiten müssen. Im Bereich der Energieversorgung wird für die Aktivität staatlicher Akteure gerne das Argument der Daseinsvorsorge genutzt. Diesem Aspekt trägt der Gesetzgeber allerdings dadurch Rechnung, dass jeder Bürger einen gesetzlichen Anspruch auf Anschluss und Versorgung mit Strom und Gas hat. Diesen Anspruch jedoch kann auch ein privates Unternehmen erfüllen. Für den Vertrieb zeigt sich, dass staatliche Leistungserbringung und eine kleinteilige Struktur keine komparativen Vorteile haben. Auch aus dieser Perspektive lässt sich der Trend der Rekommunalisierung nicht begründen.

Insgesamt zeigt die hier nur beispielhaft skizzierte Analyse, dass das Energiesystem der Zukunft in allen Wertschöpfungsstufen auf vorwiegend großen Energieversorgungsunternehmen, die leicht diversifiziert sind, aber privatwirtschaftlich betrieben werden, aufbauen sollte. Aus ökonomischer Perspektive ist damit der Trend zur Rekommunalisierung nicht zu befürworten und mindestens skeptisch zu sehen.