

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Schmitt, Dieter

Article

Verschärfung der Regulierung im Strom- und Gasbereich?

Wirtschaftsdienst

Suggested citation: Schmitt, Dieter (2006) : Verschärfung der Regulierung im Strom- und Gasbereich?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 86, Iss. 11, pp. 719-723, doi:10.1007/s10273-006-0584-y , <http://hdl.handle.net/10419/42727>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Dieter Schmitt

Verschärfung der Regulierung im Strom- und Gasbereich?

Die in jüngster Zeit spürbar gestiegenen Preise für Strom und Gas haben zu Forderungen nach einer verschärften Missbrauchsaufsicht entsprechend dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung geführt. Wird eine gravierende Verschärfung des Kartellrechts für große Energieversorger zu einer Intensivierung des Wettbewerbs auf den Strom- und Gasmärkten führen?

Angesichts der in der jüngsten Vergangenheit spürbar gestiegenen Preise für Strom und Gas sind die Energieversorgungsunternehmen unter massiven öffentlichen Druck geraten. Es mehren sich die Stimmen, die nach entschieden stärkeren staatlichen Eingriffen in die Strom- und Gasmärkte rufen. Deren Liberalisierung war zwar bereits Ende der 90er Jahre eingeleitet, aber erst mit der Novellierung des Energiewirtschaftsrechts und der Einführung einer sektorspezifischen Regulierung des Netzzugangs Mitte dieses Jahrzehnts entscheidend beschleunigt worden.

So fordert die nordrhein-westfälische Wirtschaftsministerin Christa Thoben, die staatliche Tarifpreisaufsicht, die eigentlich Mitte 2007 zu beenden ist, auf unbestimmte Zeit beizubehalten. Wesentlich weitergehende Überlegungen wurden kürzlich im Bundeswirtschaftsministerium zur Verschärfung der Missbrauchsaufsicht über die Großhandelspreise für die Zeit bis 2012 in Kombination mit Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsverhältnisse (Schaffung nicht-diskriminierender Netzanschlussbedingungen für neue Kraftwerke, Verstärkung der Netzkuppelstellen zum Ausland) entwickelt. Dabei stehen für die führenden großen Unternehmen die Begrenzung des Gewinns auf eine „akzeptable“ Höhe und die Reduzierung der Preise auf das Niveau des günstigsten vergleichbaren Wettbewerbers bei Umkehr der Beweislast¹ sowie die Einführung des Sofortvollzuges im Vordergrund. Der Bundesumweltminister fordert stattdessen, den Betrieb der Stromnetze und die Stromerzeugung nicht nur organisatorisch, sondern auch eigentumsrechtlich zu trennen. Vom hessischen Wirtschaftsminister und auch von Teilen der SPD wird sogar auf eine Entflechtung der großen Stromerzeuger gedrungen. Sie sollen gezwungen werden, sich von einem Teil ihrer Kraftwerkskapazität zu trennen bzw. vom Zubau aus-

geschlossen werden, bis ihr Marktanteil auf 25% der Gesamtkapazität gesunken ist. Ähnlich hat sich inzwischen der Vorsitzende der Monopolkommission geäußert und gleichzeitig für Maßnahmen zur Verbesserung des Angebots plädiert.

Ob sich der Vorschlag zur Verlängerung der Preisaufsicht, wie erste Reaktionen aus einer Reihe von Bundesländern belegen, durchsetzen lässt, scheint durchaus offen – der Bundesrat hat die Diskussion hierüber zunächst einmal vertagt –, von der Frage ganz abgesehen, ob hiervon überhaupt ein nennenswerter Effekt auf die Preisbildung, und erst recht auf die Preise für Industriekunden erwartet werden könnte. Die Möglichkeiten zu einer Entflechtung integrierter Unternehmen dürften in der Bundesrepublik als vergleichsweise gering angesehen werden. Es würden hiermit Grundprinzipien unserer Wirtschaftsordnung wie die Berufsfreiheit oder die Eigentumsgarantie in Frage gestellt, und es wäre realistischerweise wohl auch zu erwarten, dass die Betroffenen den Rechtsweg durch sämtliche Instanzen ausschöpfen würden.

Überlegungen zur Verschärfung des Kartellrechts

Eine Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) mit Blick auf eine Verschärfung der Missbrauchsaufsicht scheint demgegenüber eher realisierbar, ob sie jedoch auch vertretbar ist, soll im Einzelnen noch diskutiert werden. Der anfängliche Widerstand des Bundesumweltministeriums wurde Presseberichten zufolge inzwischen offenbar ebenso aufgegeben, wie Vorbehalte aus dem Bundeskanzleramt. Der in solchen Fällen übliche Weg mit Anhörung der Verbände und anschließender Abstimmung im Kabinett wurde jedenfalls bereits eingeleitet. Hierbei sollte nicht unterschätzt werden, dass insbesondere die energieintensive Industrie sich hier von einer deutlichen Entlastung bei ihren Energiekosten

Prof. Dr. Dieter Schmitt, 67, war Inhaber des Lehrstuhls für Energiewirtschaft am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen (Campus Essen).

¹ Demnach hätte nicht länger die Aufsichtsbehörde missbräuchliches Verhalten nachzuweisen, sondern die Stromversorger hätten den Nachweis zu erbringen, dass sie nicht missbräuchlich handeln.

verspricht und dass auch die Politik hierin eine willkommene Möglichkeit sehen dürfte, davon abzulenken, dass sie selbst mit einer Vielzahl von Eingriffen zum Teil beträchtliche zusätzliche Belastungen für den Energie-Endverbraucher verursacht hat.

Bei der Beurteilung der Überlegungen zur Verschärfung des Kartellrechts werden insbesondere drei Fragenkomplexe aufgeworfen:

- Als wie belastbar erweist sich der „Anfangsverdacht“ einer missbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht als Begründung für derart weit reichende Eingriffe in den Markt für leitungsgebundene Energieträger?
- Nach welchen Kriterien sollen die vielfältigen mit einer Gewinn- und Preisregulierung im Detail verbundenen Fragen entschieden werden?
- Und schließlich – sowie vor allem – sind die weit reichenden Implikationen, die sich je nach Umsetzung dieser Vorstellungen möglicherweise ergeben würden, insbesondere die negativen Auswirkungen auf die zukünftige Investitionstätigkeit im Kraftwerksbereich und die Schaffung zusätzlicher Liquidität, als notwendige Voraussetzung für mehr Wettbewerb, adäquat berücksichtigt worden?

Die Frage nach dem relevanten Markt

Die Stromerzeugung weist in Deutschland ebenso wie auch die Gasimportstufe zweifellos eine vergleichsweise hohe Konzentration auf. Auf die vier größten Energieversorgungsunternehmen entfallen allerdings nicht – wie vielfach behauptet – 90% der Erzeugung, sondern größenordnungsmäßig 70%, weil in eine solche Betrachtung auch die Industriekraftwerke einbezogen werden müssen. Dieser Konzentrationsgrad dürfte weiter sinken, wenn sämtliche mittelfristig von den nicht-etablierten Energieversorgungsunternehmen geplanten Kraftwerksneubauten realisiert werden. Außerdem ist eine abschließende Bewertung der im Erzeugungsbereich derzeit zu verzeichnenden Konzentration nicht möglich, ohne die Frage zu berücksichtigen, ob nicht Europa insgesamt und keineswegs nur die Bundesrepublik als der relevante Markt angesehen werden muss.

Hinzu kommt, dass sich nach dem drastischen Einbruch der Strompreise um 30% bis 40% in den Jahren zwischen 1998 und 2000 gerade die großen Stromerzeuger aus Wirtschaftlichkeitsgründen gezwungen sahen, ihre Positionierung im Erzeugungsbereich zu überdenken und Kraftwerkskapazitäten stillzulegen. An Kraftwerksneubauten war bei dem damaligen Strompreisniveau nicht zu denken, so dass die für ein flexibles Angebot entscheidende „freie“ Kapazität stark zurückgegangen ist. Schließlich darf nicht unberück-

sichtigt bleiben, dass es potenziellen Interessenten, sei es aus dem Ausland, aus dem Kreis der Verteilerunternehmen oder der Industrie zu keinem Zeitpunkt verwehrt war, eigene Kraftwerke zu bauen und auf diese Weise einer Konzentration in der Stromerzeugung entgegenzuwirken. Gerade die Unternehmen, die es aus sicherlich wohl erwogenen Überlegungen – nicht zuletzt aufgrund der Erwartung dauerhaft niedriger Preise, der Unsicherheit hinsichtlich weiterer klimapolitischer Auflagen und der Entwicklung der Brennstoffkosten oder hinichtlich der Mindestwartungen über die Rendite des einzusetzenden Kapitals bzw. die erwünschte Kapitalrückflussdauer – seinerzeit unterlassen haben, sich frühzeitig eigene Erzeugungskapazität zu sichern, gehören heute oft zu denen, die nach Eingriffen des Staates auf dem Großhandelsmarkt rufen.

Beurteilung der Preisentwicklung auf den Großhandelsmärkten

Die Preise auf den Großhandelsmärkten für Elektrizität (wie auch für Gas) sind seit einer Reihe von Jahren stark gestiegen. Dies ist allerdings kein ausschließlich deutsches Phänomen, sondern findet eine Parallele in den wichtigsten Nachbarstaaten in der EU, wo die Preise teilweise noch stärker als in Deutschland gestiegen sind, das im europäischen Vergleich derzeit sogar am unteren Ende des Preisspektrums liegt. Lässt sich hieraus mit hinreichender Gewissheit auf eine missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht schließen? Ist der an der Börse zustande kommende Preis als Monopolpreis anzusehen? Kann als Beleg für die Ausnutzung von Marktmacht die behauptete geringe Wechselrate des Stromanbieters bei den Abnehmern herangezogen werden, die aber zumindest für den Industriebereich nicht der Realität entspricht? Gilt dies auch für die Möglichkeit einer Einpreisung des Wertes der CO₂-Zertifikate, wie dies systemimmanent im Instrument des Zertifikatehandels vorgesehen ist, oder für die Differenz zwischen Erlösen und Durchschnittskosten des heutigen Kraftwerksparks bzw. der hieraus resultierenden Gewinne? Derartige Belege mögen durchaus die Gefühlslage – oder auch die Interessen – vieler Betroffener widerspiegeln, ob sie jedoch belastbar sind, mag dahingestellt sein. Sicherlich hätten die Kartellbehörden längst eingegriffen, wenn sie sich hiervon eine reelle Chance versprochen hätten.

Dabei wird man bei einer vorurteilsfreien Beurteilung der jüngsten Strompreisentwicklung – will sie sich nicht dem Vorwurf der Einseitigkeit ausgesetzt sehen – kaum das heutige Preisniveau mit den niedrigsten Preisen vergleichen können, die in den letzten Jahren überhaupt realisiert wurden, sondern (auch) die längerfristige Entwicklung in den Blick nehmen müssen.

Unmittelbar nach der Liberalisierung waren nämlich als Ergebnis einer in einem erheblichen Maße plötzlich auf den Markt drängenden Überkapazität die Preise auf dem Großhandelsmarkt mit einem Rückgang von im Durchschnitt 30% bis 40% regelrecht eingebrochen: Die seinerzeit zu erzielenden Erlöse deckten – wenn überhaupt – nur die variablen und keinesfalls die Vollkosten oder die langfristigen Grenzkosten der Stromerzeugung. Bezieht man selbst die in jüngster Zeit beträchtlich angestiegenen Preise auf das Niveau unmittelbar vor der Liberalisierung, so ergeben sich jedenfalls deutlich niedrigere nominelle – nicht reale – Preissteigerungen als bei einer Basierung auf dem Tiefststand der Preise. Für Haushaltskunden sind sie dann statt um 40% nur noch um 14%, für die Industriekunden statt um 96% allerdings immer noch um 27% gestiegen.²

Staatlich bedingte Belastungen

Hinzu kommt jedoch, dass die Preisentwicklung in den letzten Jahren durch eine ganze Reihe von Faktoren (mit-)beeinflusst worden ist, für die die Verantwortung an anderer Stelle liegt. So werden vor allem im Bereich der Tarifkunden die Strompreise in zunehmendem Maße, inzwischen zu 40% nach „nur“ 25% 1998, durch Steuern und sonstige staatlich bedingte Abgaben³ belastet. Weitere rund 40% entfallen auf die ohnehin regulierten und im Endverbraucherpreis weitergegebenen Netznutzungsentgelte! Ohne die staatlich bedingten Belastungen liegt der Haushaltsstrompreis auch heute noch trotz deutlich gestiegener Erzeugungskosten schätzungsweise um etwa 7% unter dem Niveau von 1998 und der Preis für Industriekunden nur um 7% darüber.

Im Bereich der Industriekunden spielen diese Belastungen allerdings bei weitem keine so große Rolle. Wesentlich größere Bedeutung besitzen hier die in den letzten Jahren stark gestiegenen Beschaffungskosten auf dem Großhandelsmarkt. Diese reflektieren aber zum einen die starken Verteuerungen der Brennstoffeinsatzkosten für die Stromerzeugung, insbesondere in Gas- und Steinkohlekraftwerken, die durch die wachsende Nachfrage auf den Weltenergiemärkten bedingt sind und durch den jüngsten dramatischen Ölpreisanstieg noch verstärkt wurden. Da sich der Großhandelspreis für Strom aus den Erzeugungskosten eines Grenzkraftwerks entweder auf Gas- oder Steinkohlebasis ergibt, das für die Befriedigung der

jeweiligen Nachfrage gerade noch benötigt wird, hat sich allein als Folge der in den letzten Jahren zu verzeichnenden Verdopplung der Gaspreise und des Anstiegs der Preise für Importsteinkohle um 50% das Grenzkostenpreisniveau um mehr als die Hälfte erhöht. Hinzu kommt noch seit Einführung des europaweiten CO₂-Emissionshandels Anfang 2005 der systemimmanente und im Interesse einer nachhaltigen CO₂-Minderung gewollte Effekt der Einpreisung der Kosten für CO₂-Zertifikate. Beide Effekte zusammen trieben den Grenzpreis auf über 50 Euro/Mwh (Megawattstunde) nach oben. Dies erklärt nicht zur Gänze, aber doch zu einem erheblichen Teil das Preisgeschehen auf dem Großhandelsmarkt. Hinzu kommen allerdings auch Faktoren wie die Marktenge, die auf unerwartete Nachfrage und/oder Kapazitätsengpässe zurückzuführen ist. Diese kann aber nur durch den Bau zusätzlicher Kapazität überwunden werden.

Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass erst ein Preisniveau in der derzeit auf den Großhandelsmärkten realisierten Größenordnung von 50 bis 55 Euro/MWh ausreicht, um Neuinvestitionen im Kraftwerksbereich z.B. auf Steinkohlebasis wirtschaftlich zu rechtfertigen. Dies ergibt jedenfalls eine Kalkulation der in diesem Zusammenhang relevanten langfristigen Grenzkosten der Stromerzeugung auf Basis realitätsnaher, also durchaus nicht pessimistischer Annahmen im Hinblick auf die Brennstoffkosten, die CO₂-Minderungskosten, aber auch der inzwischen um 20% gestiegenen Investitionskosten infolge des Nachfrageanstiegs. Erst ein dauerhaft zu erzielendes Preisniveau auf den Großhandelsmärkten zumindest in dieser Größenordnung kann daher als ausreichend angesehen werden, um die Befriedigung des Bedarfs sicherzustellen.

Bewertung einer verschärfen Missbrauchsaufsicht

Wie sind im Lichte dieser Fakten die Überlegungen zur Verschärfung der Missbrauchsaufsicht zu bewerten? Die Zielsetzung ist klar: Den Aufsichtsbehörden soll die Möglichkeit eröffnet werden, in die Marktpreisbildung einzugreifen, wenn auch erst nachträglich. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Stromerzeuger ihre Marktposition „missbräuchlich“ nutzen, indem sie Preise verlangen, welche in unangemessener Weise Gewinne generieren und die Kosten nicht akzeptabel überschreiten bzw. ungünstiger sind als die vergleichbarer Unternehmen, wobei ein Anspruch auf Berücksichtigung eines „Erheblichkeitszuschlags“ abgelehnt wird, d.h. bereits bei der geringsten Abweichung ein Aufgreifattbestand entsteht. Zwar können die Energieversorgungsunternehmen versuchen, höhere Preise wegen höherer Kosten geltend zu machen,

² Drei-Personen-Haushalt (3500 Kilowattstunden/Jahr), mittelspannungsseitig versorgter Industriekunde mit einer Abnahme von 100 Kilowatt und einer Benutzungsdauer von 1600-5000 Stunden/Jahr, zitiert nach Hans Jürgen Meyer, Vattenfall Europe.

³ „Erneuerbare-Energien-Gesetz“, „KWK-Gesetz“, „Stromsteuer“, Mehrwertsteuer und Konzessionsabgaben.

ihnen obliegt hierfür allerdings die Beweispflicht. Ob dieser Beweis gelingt, hängt nicht zuletzt von der Auslegung entsprechender Kalkulationskriterien durch das Bundeskartellamt bzw. der bei einer Anrufung zuständigen Gerichte ab.

Abgesehen von einer Reihe noch völlig ungelöster Fragen, die mit der konkreten Umsetzung dieser Überlegungen verbunden sind, sowie nicht auszuschließender gravierender Folgen wiegen die ordnungspolitischen Implikationen, die mit der erneuten Einführung der erst Ende der 90er Jahre aufgegebenen kartellrechtlichen Sonderbehandlung der Elektrizitäts- und Gasmärkte verbunden sind, am schwersten.

Zweifellos hängt eine abschließende Beurteilung der Überlegungen zur Verschärfung der existierenden Missbrauchsaufsicht auf den Strom- und Gasgroßhandelmärkten in entscheidendem Maße davon ab, wie diese – sofern sie realisiert werden – schließlich konkret umgesetzt werden und wie das vorgesehene Instrumentarium tatsächlich eingesetzt wird. Eine Beschwichtigung scheint jedoch nicht angezeigt. Alleine die Ankündigung könnte sich negativ auf geplante Investitionen im Elektrizitäts- und Gasbereich auswirken. Entscheidend ist jedoch, dass keineswegs ausgeschlossen werden kann, dass bei einer entsprechend rigiden Anwendung eines novellierten GWB die Signalfunktion des Preismechanismus und die Anreizwirkung von Gewinnen für Kraftwerksinvestitionen weitgehend außer Kraft gesetzt würde.

Anstatt die Bedingungen für Gewinne aus einem vorstoßenden Wettbewerb zu verbessern, ist ein Rückfall in die Zeit vor 1998 mit einer staatlichen Preis- und Investitionsaufsicht vorprogrammiert. Das Vertrauen in den Marktmechanismus und die langfristige Verlässlichkeit politischer Rahmenbedingungen würde voraussichtlich nachhaltig erschüttert. Hinzu kommt, dass eine Marktregulierung in der beschriebenen Form dem elementaren Ziel eines einheitlichen Europäischen Marktes zuwiderlaufen und gegen einschlägige Richtlinien der EU⁴ schon deshalb verstoßen würde, weil der deutsche Markt künstlich von dem der übrigen Mitgliedstaaten abgeschottet und hierdurch automatisch die Marktchancen von Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten in Deutschland verschlechtert würden.

Welcher Gewinn ist angemessen?

Über diese ordnungspolitischen Bedenken hinaus ist völlig offen, an Hand welcher Kriterien der als „angemessen“ und damit als „zulässig“ anerkannte Gewinn definiert werden soll. Ganz offenkundig ist hierbei

⁴ Richtlinie 96/92/EG sowie 98/30/EG des Europäischen Parlamentes und des Europäischen Rates.

an eine vorzugebende Verzinsung des eingesetzten Kapitals gedacht. Darf in diesem Falle auch gegen Verluste anderer Perioden saldiert werden? Wird zwischen Gewinnen aus alten und aus neuen Anlagen differenziert? Werden auch die Energiekosten, die wie im Falle der Braunkohle gegebenenfalls deutlich unter den Durchschnitt aller Energiekosten liegen, bei der Gewinnermittlung politisch vorgegeben, um hieraus resultierende Gewinne abzuschöpfen? Hätte eine solche Vorgehensweise oder auch die Beschneidung von Nutzungsmöglichkeiten des „goldenen Endes“ abgeschriebener Anlagen vor Gericht Bestand?

Wie sollen Preissenkungen konkret auf einem Markt umgesetzt werden, dessen Preisbildung von der Börse bestimmt wird und auf dem definitionsgemäß nur ein Preis existiert? Oder soll auch der Börsenhandel gleich mit eliminiert werden? Werden die Energieversorgungsunternehmen, deren Gewinne als „nicht angemessen“ angesehen werden, gezwungen, nachträglich die Preise zu senken oder sind die Preise auf Basis von Plangrößen vorab – vorläufig – zu genehmigen? Muss in diesem Falle nicht auch verhindert werden, dass „Kosten produziert“ werden oder Anstrengungen unterbleiben, das Rationalisierungspotential auszuschöpfen? Welche Abnehmer sollen wie stark von den herunterregulierten Preisen profitieren oder wie wird dann zugeteilt?

Was sind die Kriterien für die Definition von Kosten „vergleichbarer“ Unternehmen, die nur noch anerkannt werden sollen? Eine Orientierung an den Durchschnittskosten des derzeit existierenden Kraftwerksparks kann selbst bei einer Kalkulation zu Tagesneuwerten (und nicht etwa zu Anschaffungswerten) je nach Alter und Zusammensetzung des Kraftwerksparks, der Kraftwerksgröße, des Brennstoffeinsatzes, des Wirkungsgrades und anderes mehr von Energieversorger zu Energieversorger völlig unterschiedliche Ergebnisse generieren. Sofern in diesem Fall als Benchmark nicht die Bedingungen des kostengünstigsten Erzeugers zugrunde gelegt werden, entsteht dann nicht das enteignungsverdächtige Problem von „stranded investments“, und zwar nicht zuletzt von Newcomern, die sich – im Vertrauen auf eine Fortdauer der seinerzeit gültigen Rahmenbedingungen erst vor kurzem zum Bau neuer Kraftwerke entschieden haben? Können auf der anderen Seite Anbieter mit höheren, nicht zu bestreitenden Kosten überhaupt noch kostendeckende Preise durchsetzen, wenn die kostengünstigsten Anbieter gezwungen werden, ihre Preise auf ein Niveau zu reduzieren, das gerade noch ausreicht, einen „angemessenen“ Gewinn zu generieren? Werden hierdurch nicht der Wettbewerb und ein Wechsel der Versorger unterlaufen?

Zudem ist es mehr als fraglich, ob einer Behörde, die selbst keinerlei Investitionsrisiko zu tragen hat, die Bestimmung eines risikoadäquaten Zinssatzes für Kraftwerksinvestitionen übertragen werden sollte. Nicht auszuschließen ist daher, dass die geplante Novellierung des GWB weitere regulatorische Eingriffe zunächst in Form verbindlicher Kalkulationsrichtlinien, oder genereller des gesamten Mengengerüsts der Kosten, und später auch zur Investitionslenkung nach sich ziehen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn entsprechende Investitionen wegen nicht erfüllter Renditeerwartungen oder auch nur wegen der zunehmenden Unsicherheit über das Ausmaß langfristig nicht mehr auszuschließender regulatorischer Eingriffe unterbleiben.

Gefahr weiterer staatlicher Eingriffe

Die Festlegung von Preisobergrenzen birgt zudem die Gefahr, dass Kraftwerke, die zu den festgelegten Preiskonditionen nicht wirtschaftlich betrieben werden können, stillgelegt werden, was zusätzliche Kapazitätsengpässe nach sich ziehen würde. Können Eigentümer von Kraftwerken an einer Stilllegung gehindert werden? Eine Preisobergrenze verhindert aber vor allem Kraftwerksinvestitionen, wenn zu diesem Preis nicht einmal die langfristigen Vollkosten neuer Kraftwerke erwirtschaftet werden können. Dies ist im Übrigen nicht nur ein Problem für die etablierten großen Versorger, sondern auch für Newcomer, wie von diesen bereits in der Öffentlichkeit herausgestellt wurde.

Die durch die geplante Kartellgesetznovelle ausgelöste Verunsicherung der Stromversorger mit ihren Investitionsvorhaben in Milliardenhöhe schwächt die Position der deutschen Energieerzeugungsunternehmen auf dem europäischen Markt, sie konterkariert das bislang auch politisch unterstützte Entstehen nationaler Champions. Ein Stopp der bereits eingeleiteten Vorhaben oder die Stornierung entsprechender Pläne wäre umso problematischer. Vor allem aber muss sich der Gesetzgeber fragen, ob er das mit der geplanten Novelle verfolgte Ziel der Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Großhandelsmarkt tatsächlich erreichen kann. Dieses erfordert nicht zuletzt eine Erhöhung der Liquidität und dies setzt Kraftwerksinvestitionen voraus.

Dazu bedarf es geeigneter Incentives und nicht Desincentives, die überdies Anstrengungen zur Umgehung rigider staatlicher Maßnahmen z.B. durch Zwischenschaltung im Ausland angesiedelter Tochtergesellschaften provozieren. Bestünde nicht im Übrigen die große Gefahr, dass in Deutschland künstlich verbilligter Strom sofort ins Ausland abfließen würde und deutsche Verbraucher stattdessen durch teure Importe versorgt werden müssten? Deutsche Behörden würden schon beim Versuch, dies zu unterbinden,

an ihre Grenzen stoßen und vor allem mit Grundprinzipien des europäischen Binnenmarktes kollidieren. Daher bleibt zu fragen, ob im Falle der geplanten Verschärfung des Kartellrechts wirklich im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse geprüft und abgewogen worden ist, ob nicht möglicherweise mit gravierenden Kosten Ergebnisse erkaufte werden müssen, die sich bei längerfristiger Betrachtung sogar in ihr Gegenteil verkehren. Im Analogieschluss scheint es in diesem Zusammenhang durchaus berechtigt, eine sicherlich unverdächtige Institution wie die Monopolkommission zu zitieren, die in ihrem jüngsten Hauptgutachten⁵ gegenüber dem Bundeskartellamt im Zusammenhang mit der Untersagung von langfristigen Lieferverträgen genau diese Vorgehensweise angemahnt hatte.

Fazit

Der Staat läuft mit der geplanten gravierenden Verschärfung des Kartellrechts, d.h. einer „lex specialis“ nur für große Energieversorger, Gefahr, grundlegende Prinzipien unserer Wirtschaftsordnung über Bord zu werfen und das mit der Marktliberalisierung verfolgte Ziel einer Intensivierung des Wettbewerbs im Interesse einer Stärkung des Standorts Deutschland zu gefährden. Insofern sollten warnende Stimmen aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft nicht überhört werden und Anlass geben, die Überlegungen noch einmal zu überdenken.

Auch diejenigen Verbraucher, die sich aus nachvollziehbaren Gesichtspunkten eine Verbesserung der eigenen Bezugsposition versprechen, sollten bereits mittelfristig nicht auszuschließende negative Allokations- und Wettbewerbswirkungen bedenken und sich nicht nur von den eher kurzfristig und temporär relevanten Verteilungsaspekten in ihrer Argumentation leiten lassen, insbesondere wenn diese mit einer Gefährdung grundlegender Prinzipien unserer marktwirtschaftlichen Ordnung erkaufte werden müssen.

Jeder, der an einer Intensivierung des Wettbewerbs auf dem Großhandelsmarkt für Elektrizität in Deutschland interessiert ist, dürfte gut beraten sein, dafür einzutreten, dass die Bedingungen für Investitionen in neue Kraftwerke verbessert werden. Hierzu gehören nichtdiskriminierende Marktzutrittsmöglichkeiten, was die Wahl von Kraftwerksstandorten angeht, ebenso wie verlässliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Belastungen mit Maßnahmen von Klimavorsorgestrategien während der gesamten erwarteten Betriebszeit und die berechnete Erwartung einer Preisbildung auf marktwirtschaftlich organisierten Großhandelsmärkten.

⁵ Monopolkommission: Hauptgutachten 2006, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/2460 vom 25.8.2006, S. 257.