

Leinen, Josef; Krämer, Hermann; Breuel, Birgit; Klaue, Siegfried

Article — Digitized Version

Mehr Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Leinen, Josef; Krämer, Hermann; Breuel, Birgit; Klaue, Siegfried (1985) : Mehr Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 11, pp. 543-551

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136096>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mehr Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft?

Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für die Stromwirtschaft, einer der Ausnahmereiche des GWB, werden in jüngster Zeit zunehmend in Frage gestellt. Ist mehr Wettbewerb möglich? Josef Leinen, Dr. Hermann Krämer, Birgit Breuel und Prof. Dr. Siegfried Klaua nehmen Stellung.

Josef Leinen

Eine wirksame Kontrolle findet nicht statt

Jeweils 3 Millionen Tonnen Schwefeldioxid und Stickoxid gehen alljährlich auf Land und Leute in der Bundesrepublik nieder. Waldsterben, Pseudo-Krupp von Kleinkindern, Allergien und überdurchschnittlich häufiger Bronchialkrebs bei Menschen in Ballungsgebieten sind die Schlagworte einer Ökologiediskussion, der sich in immer stärkerem Maße die Hauptverursacher, die Energiewirtschaft und die Kraftwerke, stellen müssen. Der weitaus größte Teil der Luftverunreinigung mit Schwefeldioxid, Stickoxiden, Kohlenmonoxid, Kohlendioxid, organischen Gasen und Dämpfen, Halogenwasserstoffen und Staub ist energiebedingt.

Die Stromwirtschaft produziert und funktioniert dabei auf gesetzlichen Grundlagen, die schon 50 Jahre alt sind. 1935 wurde als staatspolitische Aufgabe im Zuge der Aufrüstung und Kriegsvorbereitungen ein „Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft“ verabschiedet, das eine technisch sichere In-

frastruktur und billigen Strom garantieren sollte. Hatte sich damals in der Figur des Reichsenergiekommissars mit seiner diktatorischen Kontrolle noch einigermaßen ein Gleichgewicht zwischen dem staatlich geschützten Monopol und der Staatskontrolle ausbalanciert, so kann man aber heute nach der Entwicklung der Bundesrepublik zum föderativen Gebilde bei immer noch geltendem Reichsenergiewirtschaftsgesetz nicht mehr von einer wirksamen Kontrolle sprechen.

Die Zuständigkeiten sind zersplittert, den Ländern fehlt der Einblick in die Zusammenhänge eines bundesweit operierenden Stromverbundes. Aus der Sicht eines einzelnen Landes sind so bestimmte Maßnahmen der großen Verbundgesellschaften und der Strom-Riesen nicht erklärbar. Die Logik des Elektrizitätskartells wird nicht verstanden, eine staatliche Kontrolle ist allenfalls über Marginalien möglich. Die Behörden sind den Konzernen fast ohnmächtig ausgeliefert. Wel-

cher Referatsleiter in den Ministerien legt sich schon mit Stromgiganten an?

Uraltgesetz

Und die Verbundgesellschaften nutzen die Machtverhältnisse reichlich aus. Es bildet sich ein Kartell; das Energiemonopol steht zudem noch unter staatlichem Schutz, und das, wie gesagt, seit 1935. Auch heute noch lassen diese Rechtsmechanismen keine Konkurrenz innerhalb der Stromwirtschaft zu.

Kein Wunder, daß unter solchen Bedingungen der Bau eines Heizkraftwerkes in Hannover untersagt wird. Auch dann, wenn sich klar ergibt, daß der Heizkraftwerksstrom billiger sein wird als der Strom eines neuen Kernkraftwerks. Die Behörde versagte die Genehmigung mit dem Hinweis auf Überkapazitäten bei den Elektrizitäts-Großerzeugern.

Kein Wunder auch, daß die Stadt München ihr Heizkraftwerk nicht bekommt. Die Begründung des Freistaates: Es sei ausreichend Strom

vorhanden, nämlich vom Kernkraftwerk Ohu. Bei allen liberalistischen Beteuerungen, dies sind ganz offene dirigistische Maßnahmen.

Die so entstehende Konkurrenzlosigkeit verordnet der Staat unter Berufung auf das 50 Jahre alte Energiewirtschaftsgesetz. Man muß allen Ernstes die Frage aufgreifen, ob dieses Uraltgesetz gegen die Verfassung verstößt. Auf keinen Fall paßt es in unser heutiges Wirtschaftssystem.

In der Diskussion um das Verhältnis von Umweltvorsorge und Energieversorgung hat sich als oberstes Ziel der Energiepolitik ein rationeller und sparsamer Umgang mit Energie herausgebildet. Ein steigender Energieverbrauch – von den Interessenverbänden meist als Energiebedarf vorgetäuscht – führt automatisch zu einer Steigerung der Energieproduktion. Diese überhöhte Produktion und der Konsum durch den Menschen lassen sich auf der Grundlage der heutigen Struktur von Verbrauch und Versorgung nicht durchhalten. Die ökologischen Grenzen dieses Systems scheinen erreicht, noch bevor die Ressourcen ausgehen. Auf die katastrophalen Folgen für Mensch und Natur habe ich bereits hingewiesen. Energie einsparen, auf unnötigen Energieverbrauch verzichten, ist deshalb die erste Forderung einer ökologisch orientierten Energiepolitik.

Wirkungsgrade

Die einzelnen Energieproduktions- und -versorgungssysteme müssen sich noch stärker als bisher auf ihre Umweltverträglichkeit überprüfen lassen. Kriterium für die Umweltbelastung durch Kraftwerke war bisher nur die Menge der Schadstoffe im Rauchgas. Die jetzigen Umweltgesetze sind auf die Schornsteine fixiert.

Eine Frage bleibt dabei unberück-

sichtigt: Welchen Nutzen und welchen Wirkungsgrad erreiche ich mit dem jeweiligen Energiesystem? Es kann nämlich nicht gleichgültig sein, ob ein Grenzwert für ein Kohlekraftwerk mit einem Wirkungsgrad von 30 % gilt oder für ein modernes Kraftwerk mit Kraft-Wärme-Kopplung, das Strom und Fernwärme erzeugt und mit einem Wirkungsgrad von 80 % arbeitet. Kriterium für die Umweltverträglichkeit muß also sein, welche Schadstoffmenge beim Verbrauch einer bestimmten Menge an Nutzenergie entsteht.

Ein Beispiel: Bei einem Vergleich der Wärmeversorgungssysteme schneidet deshalb die Nah- oder Fernwärme aus der Kraft-Wärme-Kopplung bei der Energieausnutzung und bei der Umweltverträglichkeit am besten ab. Die Elektroheizung erfordert demgegenüber einen ungefähr siebenmal so hohen Primärenergieaufwand. Beide Systeme werden mit Kohle betrieben,

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Josef Leinen, 37, ist Minister für Umwelt des Saarlandes.

Dr. Hermann Krämer, 50, ist Sprecher des Vorstandes der Preußischen-Elektrizitäts-AG (Preußenelektra) in Hannover und Vorstandssprecher der Informationszentrale der Elektrizitätswirtschaft e. V. (IZE) in Frankfurt.

Birgit Breuel ist Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Niedersachsen.

Prof. Dr. Siegfried Klauke, 54, ist Direktor beim Bundeskartellamt in Berlin und Vorsitzender der 8. Beschlußabteilung. Er ist u. a. zuständig für die gesamte Energiewirtschaft.

die gleiche Nutzenergie, nämlich Raumwärme, wird geliefert, die Systeme sind daher vergleichbar. Daher ist die Elektroheizung unter sonst gleichen Bedingungen mit der weitaus größten, die Fernwärme aus der Kraft-Wärme-Kopplung mit der geringsten Umweltbelastung verbunden. Die Emissionsfaktoren müssen also in Relation zur Nutzenergie gesetzt werden.

Dies alles würde zwangsläufig zu einer Veränderung der Energiestruktur führen. Bislang sind die meisten Energieversorger regional operierende Monopole mit ständig steigenden Wachstumsraten. Ihnen konnte es bisher egal sein, welche Nutzenergie sie erzeugten, Hauptsache die Kilowattstunde war billig. Die Vorsorge für die Umwelt ist bislang zu wenig berücksichtigt. Eine den Aktionären verpflichtete Geschäftspolitik strebt Umsatzwachstum und Profitsteigerung an. Die Idee des Energiesparens, dessen positive Folgen für die Volkswirtschaft unumstritten sind, findet unter solchen Bedingungen keine Gegenliebe.

Zynisch formuliert: Eigentlich macht das System der großen Elektrizitätsmonopole lokale Versorger überflüssig. Nach dem Sinn des Energiewirtschaftsgesetzes kommt diesen nämlich keine eigene Qualität zu. Die Monopolisten könnten nach dem klassischen Verständnis von Elektrizitätswirtschaft ohne technische Schwierigkeiten jeden einzelnen Haushalt, jede Fabrik direkt mit Strom aus Milliarden Mark teuren Kernkraftwerken versorgen. Ganz zu schweigen davon, daß Investitionen solcher Größenordnung keine Konkurrenz zulassen.

Dezentrale Einheiten

Die Zukunft einer ökologisch orientierten und damit volkswirtschaftlich sinnvollen Energiewirt-

schaft liegt in örtlich angepaßten dezentralen Einheiten.

□ Einmal sind umweltverträgliche Anlagen, die bezogen auf die Stromproduktion am wenigsten Schadstoffe ausstoßen, nur bis zu einer gewissen Größenordnung technisch machbar. Kraftwerke mit moderner Wirbelschichttechnik sind zur Zeit nur bis etwa 150 Megawatt elektrischer Leistung zu realisieren und deshalb auf kommunale und regionale Energiekonzepte fast ideal zugeschnitten.

□ Es ist kaum vorstellbar, daß absatzorientierte Stromerzeuger plötzlich Energiesparen predigen könnten. Einsparmaßnahmen sind am besten in kleinen, von der Versorgungsstruktur her überschaubaren Räumen zu verwirklichen. Umweltfreundliche Energie und Spartips mit taktischer Anleitung werden

so unverzichtbare Bestandteile der Angebotspalette eines dezentralen, meist kommunalen Energiedienstleistungsunternehmens.

□ Ähnliches gilt für die Nutzung von Abwärme: Abfallenergie, kleine, normalerweise ungenutzt verpuffende Abwärmequellen lassen sich technisch sinnvoll nur auf lokaler Ebene zusammenfassen.

□ Das gleiche gilt für die Kraft-Wärme-Kopplung. Die ausgekoppelte Fernwärme läßt sich nur bis zu einer bestimmten Entfernung in die Haushalte und an die Unternehmen bringen. Umgekehrt gesagt: Kraftwerke mit Kraft-Wärme-Kopplung müssen da errichtet werden, wo der Bedarf nach Fern- oder besser nach Nahwärme besteht.

□ Eine Energieproduktion, die sich, wie gefordert, näher und detail-

lierter an der Verbrauchernachfrage orientiert, kann vernünftigerweise nur in dezentralen Einheiten flexibel reagieren.

Fazit: Ein Elektrizitätsmarkt mit dezentralen, am besten kommunal gesteuerten Anlagen führt nicht nur primärenergetisch zu einem geringen Verbrauch. Vor allem wird die Ressource Natur und Mensch geschont. Auch volkswirtschaftlich führt eine ökologisch orientierte Energieproduktions- und Versorgungsstruktur zu einem besseren Ergebnis. Abgesehen von den Kosten für die Reparatur an Mensch und Natur: Allein die materiellen Schäden an Bau- und Kunstdenkmälern liegen nach Schätzungen des Umweltbundesamtes jährlich bei weit über 300 Mill. Mark. Die heutige Struktur der Energiewirtschaft trägt dazu wesentlich bei.

Hermann Krämer

Die Konsequenzen von mehr Wettbewerb

Die öffentliche Stromversorgung nimmt wegen ihrer technisch-wirtschaftlichen Gegebenheiten (wie Leitungsgebundenheit, Zeitgleichheit von Verbrauch und Erzeugung, Versorgungspflicht, hohe Kapitalintensität) in unserer weitgehend vom Wettbewerb bestimmten Marktwirtschaft eine Sonderstellung ein. Sie gerät deshalb aber auch mit gewisser Regelmäßigkeit ins Zielfeuer der Kritik von unterschiedlichster Seite.

Von besonderer Aktualität ist die Diskussion über „Dezentralisierung der Stromerzeugung“ und „Deregu-

lierung des Strommarktes“. Dabei ist Ausgangspunkt die These, daß die „verkrusteten, konzentrierten Marktstrukturen“, die sich u. a. in der harten Technologie „energieverschwendender und umweltbelastender Großkraftwerke“ manifestieren, nicht in der Lage sind, „die Versorgungsaufgaben der Zukunft in ressourcenschonender und sozial- und umweltverträglicher Weise“ zu lösen. Es werden „neue“ Wege propagiert, deren Realisierung die gewachsenen energierechtlichen Gegebenheiten angeblich entgegenstehen. Die großen Stromversorgungskonzerne – so

heißt es – hätten es wegen ihrer Monopolstellung verlernt, sich dem Wettbewerb zu stellen und auf veränderte Markt- und Rahmenbedingungen angemessen zu reagieren. Wir sehen das anders.

Sinnvolle Aufgabenteilung

Wettbewerb hat in der öffentlichen Stromversorgung eine starke Konzentration bewirkt. Die technisch-wirtschaftliche Entwicklung und die damit einhergehende Rationalisierung der Stromversorgung haben dazu geführt, daß sich – unter dem Druck konkurrierender

Strompreise – in den vergangenen 30 Jahren die Zahl der Stromversorgungsunternehmen auf ein Drittel reduziert hat. Es waren vornehmlich kommunale Energieversorgungsunternehmen (EVU), die ihre Strombeschaffung aus freien Stücken umgestellt haben. Heute tragen sie mit ihren eigenen Kraftwerken noch mit rund 10 % zur Stromerzeugung in der Bundesrepublik bei. Ihr Eigenerzeugungsanteil ist im letzten Jahrzehnt um ein Drittel zurückgegangen, weil sich die reine Stromerzeugung für sie nicht mehr gerechnet hat und sie sich daher mehr und mehr auf die gekoppelte Strom-Wärme-Erzeugung zurückgezogen haben.

Zentrale Stromerzeugung in großen Kraftwerken auf der Verbundebene und dezentrale Erzeugung von Strom und Wärme in bedarfsge-

rechten kleinen Kraftwerken auf der lokalen Ebene haben sich damit zu einer sinnvollen Aufgabenteilung – unter Wettbewerbsaspekten – entwickelt.

Wettbewerb durch Diskriminierung?

Einem verstärkten Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung energiepolitische Priorität einzuräumen, hat mit Wettbewerb nichts zu tun. Kein Energiemarkt ist so umworben wie der Wärmemarkt – Öl, Gas, Fernwärme und Strom stehen hier im Wettstreit. Fernwärme und Strom (Speicherheizung) halten heute in etwa gleiche, vergleichsweise aber geringe Marktanteile; das beweist, daß auch der Strom seine Berechtigung hat, zumal für die Speicherheizung zusätzliche Kraftwerksleistung nicht erforderlich ist. Förderungsmaßnahmen zur Umrüstung

von elektrischer auf nichtelektrische Heizung diskriminieren den Strom. Eine solche Umrüstung widerspricht den Zielen der bisherigen Energiepolitik, denn Verdrängung des Stromes aus dem Wärmemarkt heißt Verdrängung inländischer Kohle wie anderer sicherer Energieträger (Wasser, Kernenergie), die nur über ihre Umwandlung in Strom nutzbar sind.

Die Entwicklung im Wärmemarkt zeigt, daß je nach örtlichen Gegebenheiten alle Energieträger ihre Chance haben. Die kommunalen EVU haben vielerorts bei der Suche nach geeigneten Versorgungskonzepten sinnvolle und wirtschaftliche Lösungen gefunden. Soll sich das nun ändern?

Beim Lesen des Hessischen Energiespargesetzes (Gesetz über sparsame, rationelle, sozial- und

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

J. Sibylle Brandls

WACHSTUMSPOLE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

– eine Analyse der Methoden zur Erfassung und Bewertung von wirtschaftlichen Zentren, dargestellt am Beispiel von Botswana –

Der Aufbau und die Förderung wirtschaftlicher Wachstumspole als Auslöser und Überträger von Wachstumsimpulsen sind ein erklärtes Ziel der Wirtschafts- und Regionalpolitik in Entwicklungsländern. Zum besseren Verständnis der Wirtschaftsabläufe und der räumlichen Verflechtungen wird in dieser Studie das Interaktionsmodell eines Wachstumspols entwickelt, mit dessen Hilfe das jeweilige Wirkungsfeld alternativer planerischer Maßnahmen nachvollzogen und beurteilt werden kann.

Großoktav, 213 Seiten, 1985, Preis brosch. DM 47,-

ISBN 3-87895-273-2

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

umweltverträgliche Energienutzung) fällt auf, daß viel von „Förderung“, „Investitionszuschüssen“, „kreditverbilligenden Maßnahmen“ und „Bürgschaften“ die Rede ist. Ist das der „Wettbewerb“, der nun ins Haus steht?

Fakten zur Wirtschaftlichkeit

Es erscheint uns wichtig – losgelöst von politischem Wunschdenken –, die wesentlichen Fakten zur Beurteilung der heute so stark propagierten Heizkraftwerke und Blockheizkraftwerke aufzuzeigen.

Heizkraftwerke können – bei Vorliegen einer entsprechenden Wärmelast – wirtschaftlich sein. Mit fortschrittlichen Verbrennungstechniken kohlegefeuert und mit Rauchgasreinigungsanlagen versehen, haben sie eine richtige und umweltfreundliche Brennstoffbasis (Steinkohle) und können mit der reinen Stromerzeugung aus Kohle durchaus konkurrieren.

Die wesentlich kleineren Blockheizkraftwerke finden dagegen nur bei außergewöhnlich günstigen Wärmebedarfsstrukturen einen wirtschaftlichen Einsatz; dieser ist im Einzelfall (z. B. bei Industriebetrieben und Krankenhäusern) gegeben. Dabei ist allerdings zu beachten, daß sie mit teurem, importiertem Gas und Öl in der Stromerzeugung Kohle und Kernenergie verdrängen. Blockheizkraftwerke können somit nicht als Alternative für die Strombeschaffung gesehen werden; sie stellen nur in wärmewirtschaftlich geprägten Anwendungsfällen eine sinnvolle additive Möglichkeit dar, die bei der heutigen Struktur des Wärmemarktes allerdings sehr eingeengt ist.

Darüber hinaus brauchen diese Kraftwerke den Anschluß an das öffentliche Netz und die übergeordnete Stromversorgung, u. a. wegen Frequenzhaltung, Blindstromver-

sorgung, Spitzenlast- und Reservestrom-Deckung, Reserveleistung. Diese Infrastrukturleistungen des öffentlichen Netzes müssen kostengerecht bewertet werden.

Grundsätzlich gilt für die Kraft-Wärme-Kopplung, daß ihre Wirtschaftlichkeit entscheidend vom Verhältnis „Strompreis zu Brennstoffpreis“ abhängt. Steigende Strompreise verbessern die Wirtschaftlichkeit, steigende Brennstoffpreise verschlechtern sie; d. h. Projekte können von einer anfänglichen Rentabilität in eine nachhaltige Belastung umschlagen. Öl- und Gaspreise sind seit der ersten Ölpreiskrise wesentlich stärker angestiegen als die Strompreise (1976-1984: Heizöl um 150 %, Erdgas um 120 %, Strom um 40 %). Dieser Trend hält an und ist der Grund dafür, daß das wirtschaftlich nutzbare Potential der Kraft-Wärme-Kopplung beschränkt bleibt.

Die heute bereits bestehenden dezentralen Kraftwerke (und darunter kann man rund 70 % aller Kraftwerke der öffentlichen Versorgung verstehen) tragen lediglich mit etwa 1 % zur Stromerzeugung bei. Von einem verstärkten Ausbau solcher Anlagen kann daher kein wesentlicher Beitrag zur Sicherung der Stromversorgung erwartet werden. Diese Aufgabe bleibt den Großkraftwerken vorbehalten – insbesondere den Kernkraftwerken. Mit ihrer preisgünstigeren Stromgestehung sichern sie einen insgesamt moderaten Strompreisanstieg. In den sonst strukturschwachen Gebieten im Norden und Süden der Bundesrepublik haben sie für konstante Strompreise über mehrere Jahre gesorgt. Ein spürbarer Erfolg beim Wettbewerb im Erzeugungsbereich!

Obwohl die Verbund-EVU primär ihre Aufgabe in der überregionalen Stromerzeugung sehen, sperren sie sich der lokalen Erzeugung nicht; erfolgreiche Kooperationen

mit kommunalen EVU bezeugen dies.

Unabdingbarer zeitlicher Bestandsschutz

Mit der Forderung nach mehr Wettbewerb in der Erzeugung wird in der aktuellen Diskussion auch mehr Wettbewerb bei der Versorgung verbunden. Wenn, so wird argumentiert, wegen der Besonderheit der Stromversorgung (Leitungsgebundenheit) schon kein Wettbewerb um den einzelnen Kunden möglich ist, sollte ein Wettbewerb um Versorgungsgebiete entstehen.

Für die Elektrizitätswirtschaft besteht kein Zweifel, daß nur ein ausreichender zeitlicher Bestandsschutz von Versorgungsgebieten die notwendige Grundlage für eine preisgünstige und sichere Versorgung ist. Der Wegfall oder auch nur das Infragestellen einer klaren, auf Zeit gesicherten Verantwortung für ein geschlossenes Gebiet würde gleichbedeutend sein mit dem Wegfall verlässlicher Planungs- und Kalkulationsdaten, die für die Elektrizitätswirtschaft (wegen ihrer hohen Kapitalintensität bei geringer Umschlaggeschwindigkeit) unabdingbar sind.

Mit der zeitlichen Begrenzung der Demarkation durch die letzte Kartellrechtsnovelle hat der Gesetzgeber sowohl den vorgegebenen elektrizitätswirtschaftlichen Notwendigkeiten als auch den Überlegungen zu mehr Wettbewerb in der Stromversorgung Rechnung getragen. Somit ist die Basis für eine Verstärkung des Wettbewerbs in der Stromversorgung gelegt worden. Wie stark die sich daraus ergebenden Veränderungen in der Versorgungsstruktur sein werden, muß der Wettbewerb ergeben – daß es zu Veränderungen kommt, scheint vorgezeichnet, insbesondere wenn es darum geht, das Strompreisniveau zu stabilisieren.

Birgit Breuel

Eine behutsame Verstärkung des Wettbewerbs sollte möglich sein

Im Gegensatz zur Grundausrichtung unserer sozialen Marktwirtschaft sind sowohl die energie- als auch die kartellrechtlichen Rahmenbedingungen für die Energiewirtschaft durch eine weitgehende Freistellung von den kartellrechtlichen Vorschriften einerseits und durch eine relativ strenge Investitions- und Preiskontrolle andererseits gekennzeichnet. Sowohl beim Erlaß des Energiewirtschaftsgesetzes als auch bei der Verabschiedung des Kartellgesetzes ist den traditionellen Verbindungen und Verflechtungen in der Energiewirtschaft Rechnung getragen worden. Diese Vorschriften folgten damit den Besonderheiten der leitungsgebundenen Energieträger, die sich noch in einer Aufbauphase befanden.

Deshalb muß heute jede ordnungspolitische Diskussion über die Strukturen der leitungsgebundenen Energieversorgung mit der Prüfung beginnen, ob sich die Ausgangssituation, die damals den rechtlichen Rahmen zweifellos rechtfertigte, so verändert hat, daß eine Strukturanpassung erforderlich ist. Wettbewerb an sich reicht als Rechtfertigungsgrund alleine noch nicht aus. Wettbewerb muß vielmehr zielgerichtet sein. Auch auf die Gefahr hin, als konservativ zu gelten, ist für mich diese Zielrichtung nach wie vor im Energiewirtschaftsgesetz festgeschrieben: Sicherheit und Preiswürdigkeit der Versorgung. Das erste Teilziel, eine sichere und vor allen Dingen flä-

chendeckende Versorgung ist zweifellos erreicht.

Eine solche klare Aussage möchte ich aber nicht machen im Hinblick auf die zweite Forderung, die Energieversorgung so preisgünstig wie möglich zu gestalten. Selbst aus Kreisen der Elektrizitätswirtschaft wird heute zugestanden, daß weder die Versorgungs- noch die Unternehmensstrukturen optimal sind. Offenbar sind doch hier noch erhebliche Rationalisierungs- und damit Preisreserven vorhanden. Und wenn ich die Diskussion richtig verstehe, können diese Reserven durch mehr Wettbewerb mobilisiert werden. Auf Dauer dürfte also der gegenwärtige Zustand weder den Zielvorstellungen der Energieversorgungsunternehmen noch denen ihrer Kunden gerecht werden. Bei allen Besonderheiten der leitungsgebundenen Energien sollte eine behutsame Verstärkung der Wettbewerbssituation möglich sein. Ich wiederhole deshalb mein Angebot: Der Staat verzichtet auf Investitions- und Preiskontrolle. Dafür werden auf der anderen Seite die Wettbewerbsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Versorgungsunternehmen erweitert und neuen Versorgungsunternehmen werden Marktzutrittsmöglichkeiten geöffnet.

Dies ist kein leeres Versprechen. Denn die Politik hat hier begonnen, Vorleistungen zu erbringen. Es läuft gerade eine Novellierung der energierechtlichen Vorschriften mit dem

Ziel, die Investitionskontrolle zu entrümpeln. Kleinere Investitionen der Energiewirtschaft, die nicht von fundamentaler Bedeutung für die Versorgung sind, werden aus der Staatsaufsicht entlassen. Diese Reformbestrebungen werden von Niedersachsen in vollem Umfang mitgetragen. Sobald diese Reform verwirklicht ist, kann man von der Energiewirtschaft erwarten, daß sie nicht jede Wettbewerbsdiskussion schon im Ansatz ablehnt. Wir sollten uns vielmehr im gemeinsamen Interesse überlegen, ob eine vorsichtige Änderung des bestehenden Wettbewerbsrahmens nicht auch zum Vorteil dieses Wirtschaftszweiges sein kann.

Die Position Niedersachsens

Ich möchte die Position von Niedersachsen in dieser Diskussion etwas näher erläutern. Wir hegen nicht die geringsten Zweifel an der Effizienz der Versorgungswirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit der Versorgung. Hier sind in den letzten Jahren große Leistungen erbracht worden. Dies ist auch häufig genug diskutiert worden. Wir legen weiterhin Wert darauf, mit dem geringstmöglichen ordnungspolitischen Rahmen auszukommen. Wir beschränken uns darauf, einen langfristigen ordnungspolitischen Rahmen darzustellen, innerhalb dessen die Energieversorgungsunternehmen ihre Aufgabe optimal erfüllen können.

Die Früchte dieser – wie ich finde

– erfolgreichen Politik sind heute in ganz konkreten Zahlen ablesbar. Vor zehn Jahren fanden wir in Niedersachsen eine Situation vor, die dadurch gekennzeichnet war, daß unsere Energiepreise, insbesondere die Strompreise, weit über dem Bundesdurchschnitt lagen. Wenn ich mich richtig erinnere, gehörte der Strom damals zu den teuersten Wirtschaftsgütern in Niedersachsen, und wir lagen fast am Schluß der Ländertabellen, die Aussagen über die Preisgünstigkeit der Versorgung treffen. In einem klaren Bekenntnis zur Nutzung der Kernenergie erkannte die Niedersächsische Landesregierung die Chance, der Energiewirtschaft ökonomisch die Möglichkeit zu eröffnen, preisgünstige Erzeugungsanlagen zu errichten. Hohe Strompreise bedeuteten für uns damals Wettbewerbsnachteile bei der Verwirklichung des politischen Ziels, bessere Lebensbedingungen für die Bevölkerung unseres Landes zu schaffen.

Wir sind heute froh, mit dieser vorausschauenden Energiepolitik im Laufe der letzten 10 Jahre stetig aus der Talsohle der Strompreise herausgeklettert zu sein. Im Sommer 1985 erreichten wir zum ersten Mal, daß die Strompreise in Niedersachsen unter dem Bundesdurchschnitt liegen. Niedersachsens Strompreisposition liegt damit günstiger als die der Länder Berlin, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Bremen. Seit Anfang 1983 verzeichnen wir eine weitgehende Preisstabilität. Auch die weitere abschätzbare Entwicklung des Strompreisniveaus spricht für die Politik, die wir in den letzten zehn Jahren betrieben haben. Sowohl 1985 als auch 1986 ist nicht mit wesentlichen Strompreiserhöhungen zu rechnen.

Zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte haben wir eine Situation erreicht, wo ein großes regio-

nales niedersächsisches Versorgungsunternehmen sowohl bei den Haushaltskunden als auch bei der Landwirtschaft als auch bei den gewerblichen Tarifkunden die Strompreise des Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerks (RWE) deutlich unterschreitet. Dieser Preisabstand zugunsten der niedersächsischen Verbraucher beträgt mittlerweile bis zu 20 %. Da bekannt ist, daß die Unternehmen, die ihre Erzeugung im wesentlichen auf den Einsatz von Kohle ausgerichtet haben, in den nächsten drei Jahren ihre Strompreise erneut deutlich anheben müssen, um den erhöhten Umweltschutzaufgaben gerecht zu werden, bin ich zuversichtlich, daß bei erneuten Strompreisvergleichen die niedersächsischen Unternehmen noch deutlich günstiger abschneiden, als dies bereits jetzt der Fall ist.

Ich glaube auch, daß aus dieser Strompreisentwicklung ein Spannungsverhältnis der Unternehmen untereinander entsteht, das einen gewissen Wettbewerb auslösen wird. Was ich nicht hoffe ist, daß aus dieser Situation heraus verstärkter staatlicher Interventionismus durch einzelne Landesregierungen entsteht, die versuchen, durch Subventionen oder behördliche Beeinflussung der Unternehmen diese Wettbewerbssituation zu verfälschen.

Energiepolitischer Wettbewerb

Und damit möchte ich zu einem Thema überleiten, das man als energiepolitischen Wettbewerb bezeichnen kann. Dieser spielt sich in zunehmendem Maße zwischen den einzelnen Ländern ab. Hier sind heute deutlich zwei Gruppierungen erkennbar. Auf der einen Seite sind das Nordrhein-Westfalen, Hessen und Saarland, die unter dem Stichwort „Dezentralisierung und Re-

nommen eine Politisierung der Energieversorgung fordern. Andere Länder – dazu gehört auch Niedersachsen – beschränken sich darauf, politische Rahmenbedingungen festzulegen, innerhalb derer die Energieversorgungsunternehmen ihre Versorgungsaufgabe unter den drei Stichworten „Sicherheit, Preisgünstigkeit und Umweltverträglichkeit“ optimal erfüllen können.

Bei der ersten Gruppierung liegt dagegen der Schwerpunkt auf der Forderung nach einer „Sozialverträglichkeit“. Mit diesem Begriff, dem man alle möglichen politischen Ziele von Minderheiten unterordnen kann, werden die bisher gültigen Rahmenbedingungen verfälscht. Der Gesichtspunkt der Preisgünstigkeit tritt eindeutig in den Hintergrund. Mit der Verstromungsregelung für die deutsche Steinkohle – auch Jahrhundertvertrag genannt – aus dem Jahre 1980 war ein weitgehender energiepolitischer Konsens erreicht worden, der unter dem Stichwort „Kohle und Kernenergie“ zum Ausdruck kam. Dadurch, daß eine bestimmte Menge an inländischer Kohle für die Verstromung in diesem sogenannten Jahrhundertvertrag festgelegt ist, wurde die Nutzungsmöglichkeit für die Kernenergie geschaffen.

Dieser energiepolitische Grundkonsens wird heute zunehmend in Frage gestellt. So hat der Parteirat der SPD im November 1985 folgendes erklärt: „Für den SPD-Parteirat bedeutet der politische und faktische Ausstieg aus der Schnellbrutreakorttechnologie und der Verzicht auf die Wiederaufarbeitung in Wackersdorf wichtige Schritte für das auf dem Essener Parteitag beschlossene energiepolitische Ziel, nach einer Übergangszeit eine sichere, preiswerte und umweltverträgliche Energieversorgung ohne Kernenergie zu gewährleisten.“

Deutlicher kann man diese neue energiepolitische Zielsetzung nicht mehr beschreiben.

Eine erneute Polarisierung eines für unsere gesamte Volkswirtschaft und für alle Verbraucher bedeutenden politischen Bereiches hat wieder einmal begonnen. Nur muß man sich darüber im klaren sein, daß derjenige, der die Nutzung der Kernenergie – und dazu gehört auch die Entsorgungstechnik – in Frage stellt, gleichzeitig die bisher von allen Ländern, auch den revierfernen, mitgetragene Kohlepolitik ebenfalls in Frage stellt.

Wenn die SPD erneut Zweifel an der politischen Nutzungsmöglichkeit der Kernenergie aufkommen läßt, muß sie sich bewußt sein, daß ein Großteil der revierfernen Länder nicht bereit ist, weiterhin über die Strompreise die Nutzung der teuren heimischen Kohle zu ermöglichen. Dies würde uns in Niedersachsen nicht besonders treffen.

Den Schaden hätten alleine die Revierländer zu tragen. Diesen erneuten energiepolitischen Wettbewerb halte ich für fatal. Er ist nicht geeignet, unsere Energieversorgung sicherer, preisgünstiger oder gar umweltverträglicher zu gestalten. Die Verbraucher hätten die Rechnung für diesen politischen Zickzack-Kurs zu zahlen.

Vorausschauende Wirtschaftspolitik

Hier ist die politische Verantwortung gefordert. Ich bin mir sicher, so etwas wie Verantwortung für die Energieversorgung und damit auch für die Energiewirtschaft zu hegen. Wir haben für diesen Wirtschaftszweig langfristige Rahmenbedingungen geschaffen, die es ihm ermöglichen, wirtschaftlich erfolgreich tätig zu sein. Dies ist vorausschauende Wirtschaftspolitik. Und wir werden auch in Zukunft nicht zulassen, daß diese Rahmendaten an

der tagespolitischen Aktualität ausgerichtet und permanent verändert werden.

Unsere Wirtschafts- und Strukturpolitik ist vielmehr partnerschaftlich ausgerichtet. Die Landesregierung sorgt bei der Erschließung der Region für Industriestandorte. Diese neu anzusiedelnden Betriebe sind gleichzeitig Energienachfrager. Für das Land Niedersachsen mit seiner großen Fläche ist die Zusammenarbeit zwischen Energieversorgung, Energienachfragern und der Landesregierung positiv zu bewerten. Unser Flächenland ist voll versorgt, wir haben genügend Leistungsreserven, um Wachstumschancen nicht an einem fehlenden Energieangebot scheitern zu lassen, und unsere Energieversorgung ist dank der Kernenergie auch sehr viel umweltverträglicher als in anderen Regionen, in denen die Nutzung dieses Energieträgers politisch unmöglich gemacht worden ist.

Siegfried Klaue

Wettbewerbspolitik im Elektrizitätsbereich: Ein langfristiges Vorhaben

Die Frage nach einer mehr vom Ordnungsfaktor Wettbewerb geprägten Struktur der deutschen Elektrizitätswirtschaft ist mindestens so alt wie die Diskussion um den allgemeinen Ordnungsrahmen der Wirtschaft. In dieser Generaldiskussion hat es immer einzelne Branchen gegeben, die als Ausnahmehereiche von der Anwendung kartellrechtlicher Vorschriften gelten sollten. Diese Diskussion ist auch nicht nur auf Deutschland bezogen. Alle Rechtsordnungen, die ein aus-

gebildetes Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen kennen, haben diese Diskussion geführt und führen sie unablässig weiter.

Dabei handelt es sich überhaupt nicht um die Frage, ob in der Bundesrepublik Deutschland der derzeitige strukturelle Zustand zugleich eine schlechte oder mangelhafte Versorgung der Abnehmer bedeutet. Es handelt sich vielmehr um die ordnungspolitische Frage, ob unter den gedachten Ergebnissen des Wettbewerbs Produktion und

Verteilung von elektrischer Energie noch besser wären. Damit verbunden ist gleichzeitig immer wieder die Frage nach der vom Wettbewerb bestimmten politischen Freiheit im Sinne von Freiheit vor wirtschaftlicher Macht und Monopolstellungen. Insofern ist ein sogenannter Deregulierungsbedarf, basierend auf einer Diskussion über die Weite oder die Enge des Ordnungsrahmens, systemimmanent. Diese systemimmanente Frage ist sogar von der praktischen Ausgestaltung der

Rechtsordnung unabhängig. Ob sich der Gesetzgeber für partielle oder temporäre Regulierung in einem bestimmten Bereich entschließt, ist von der Grundsatzproblematik unabhängig.

Überprüfung erforderlich

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung soll auf den einzelnen Märkten über den Wettbewerb wirtschaftliche Freiheit und Freiheit von wirtschaftlicher Macht praktiziert werden. Das Fehlen von geborener oder gekorener wirtschaftlicher Macht auf einzelnen Märkten ist damit zugleich die Voraussetzung für die Verwirklichung des marktwirtschaftlichen Freiheitspostulats. Führt man die Frage nach der Rolle des Wettbewerbs in der Elektrizitätswirtschaft auf diese Kernaussage zurück, muß trotz einer partiellen und temporären Entscheidung des Gesetzgebers gegen den Wettbewerb auf einem bestimmten Markte stets neu die Berechtigung der Entscheidung des Gesetzgebers überprüft werden. Findet diese Überprüfung nicht mehr statt, verlieren die auf dem betreffenden Markte tätigen Unternehmen als selbständige Organisationseinheiten ihre Legitimation, privatwirtschaftlich weiter zu existieren. Würde ein für allemal für einen bestimmten Markt die Ausgestaltung der Struktur gegen jeden Wettbewerb entschieden, müßte die marktwirtschaftliche Legitimation mit allen Konsequenzen diesem Markt entzogen werden.

Normalerweise gelten Besonderheiten des jeweiligen Marktes als Begründung für den mehr oder weniger tiefen Ausschluß von Wettbewerb. Aus freien Märkten werden staatlich regulierte Märkte, in denen der Staat immer engere Eckdaten setzt und bis hin zur Preisgenehmigung das Marktverhalten der Unternehmen einengt.

In der Elektrizitätswirtschaft wird die tatsächliche Besonderheit der Leitungsgebundenheit nicht außer Betracht bleiben können. Es ist von daher unter den heutigen technischen Möglichkeiten nicht denkbar, daß jeder Nachfrager nach Elektrizität mehreren Anbietern gegenübersteht, die ständig und zu jeder Zeit auf der Grundlage eines verlegten Leitungsnetzes bereit sind, Strom zu liefern. Flächenwettbewerb um den Kunden scheidet aus tatsächlichen Gründen aus. Technisch möglich ist Randzonenwettbewerb und Wettbewerb um einzelne Kunden, für die sich der Bau einer direkten zusätzlichen Leitung von der Abnahmemenge her betrachtet lohnt. Dies letztere wird in der Elektrizitätswirtschaft immer abwertend als „Rosinenpicken“ bezeichnet. Der Gesetzgeber hat den Besonderheiten der leitungsgebundenen Elektrizitätsversorgung durch die Einfügung des § 103 GWB im Kartellgesetz Rechnung getragen. Er erlaubt den Unternehmen die vertragliche Absicherung ihrer Versorgungsgebiete gegenüber denjenigen Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die in der Lage wären, Randzonenwettbewerb oder „Rosinenpicken“ zu betreiben. Es besteht kaum Veranlassung, daß der Gesetzgeber diese Grundsatzentscheidung revidieren wird, obwohl gerade der sogenannte Randzonenwettbewerb erheblich dazu beitragen könnte, Wettbewerb mehr als bisher zu stimulieren.

Erstarnte Marktverhältnisse

Übrig geblieben von vielfältigen Reformbestrebungen ist die Vorstellung des Gesetzgebers, Energieversorgungsunternehmen könnten sich um Versorgungsgebiete bewerben. Der Gesetzgeber denkt dabei an die Fälle, in denen sich Gebietskörperschaften entschließen, die Versorgung mit elektrischer Energie

durch ein von der Gebietskörperschaft getrenntes Energieversorgungsunternehmen durchführen zu lassen. Hier könnten nach Ablauf von Verträgen die Gebietskörperschaften sich entweder zur Selbstversorgung oder zur Belieferung durch einen anderen Stromversorger entscheiden. Diesem Zweck soll der mit der Vierten Kartellgesetznovelle eingeführte § 103 a GWB dienen. Der Grundgedanke des Gesetzgebers ist richtig. Erstarnte und eingefrorene Marktverhältnisse werden zur Disposition gestellt und Energieversorgungsunternehmen müssen über Rationalisierung, Kostenersparnis und Gewinnung von versorgungstechnischer Leistungsfähigkeit den Wettbewerb mit anderen aushalten.

Sorgsam wird zu beobachten sein, ob auf diesem Wege nicht jene Teile der deutschen Versorgungswirtschaft erhalten werden, die mangels eigener unternehmerischer Potenz lediglich Strom mit einem Aufschlag weiterleiten. Jedenfalls war der § 103 a GWB nicht eingeführt worden, um eine sogenannte Rekommunalisierung um jeden Preis einzuleiten. Im Gegenteil sollte er dazu führen, daß Verträge mit Unternehmen, die nicht über die genügende wirtschaftliche Kraft und optimale Betriebsgröße verfügen, nicht mehr verlängert werden.

Wettbewerbspolitik im Bereich der Elektrizitätsversorgung ist ein langfristiges Vorhaben. Kurzfristige tagespolitische Erfolge sind der Wettbewerbspolitik hier versagt. Wegen der Leitungsgebundenheit werden die Grenzen einer Wettbewerbspolitik zugleich sichtbar. Es bedarf allerdings der ständigen und langfristigen Arbeit in diesem Bereiche, um nicht nur den vorhandenen Restwettbewerb zu erhalten, sondern ihn auch dort wieder einzuführen, wo es wirtschaftlich sinnvoll erscheint.