

Busch, Axel

Article — Digitized Version

Mehr Markt in der Versorgungswirtschaft!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Busch, Axel (1986) : Mehr Markt in der Versorgungswirtschaft!, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 12, pp. 613-618

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136227>

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 Markt in der Versorgungswirtschaft!

Axel Busch, Kiel*

Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für die Energieversorgungsunternehmen, die zu einem Gutteil noch aus dem Jahre 1935 stammen, werden in jüngster Zeit zunehmend in Frage gestellt. Sind die wettbewerblichen Ausnahmeregelungen des Energiebereichs (noch) begründbar? Ist mehr Wettbewerb in der Energiewirtschaft möglich?

Bereits seit Ende der siebziger Jahre wird im Rahmen der Deregulierungsdiskussion intensiv über die marktwirtschaftliche Ausnahmestellung einzelner Wirtschaftszweige und die Notwendigkeit staatlicher Regulierung nachgedacht. Der Energiesektor ist in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse. Von Substitutionskonkurrenz in Teilbereichen abgesehen, zeichnet sich der Energiesektor durch eine Reihe staatlicher Eingriffe aus, mit denen die Wettbewerbsverhältnisse und Marktstrukturen beeinflusst werden. Hierzu sind zwar auch finanzielle Maßnahmen, wie Zölle, Subventionen und Steuern zu zählen. Zu den eigentlichen Instrumenten staatlicher Regulierung, die im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen, rechnen hingegen direkte Eingriffe wie Preis- und Investitionskontrollen, staatlich legitimierte oder angeordnete Marktzugangsbeschränkungen oder gesetzliche Auflagen, die Unternehmen dieser Branche beim Betrieb ihrer Anlagen erfüllen müssen. Innerhalb des Energiesektors ist von der staatlichen Regulierung hauptsächlich die Versorgungswirtschaft betroffen, die die Erzeugung und Verteilung der leitungsgebundenen Energien Strom, Gas und Fernwärme umfaßt.

Wesentliche Grundlage für marktlenkende Eingriffe des Staates in die Versorgungswirtschaft sind das Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz), das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das Energiepreisrecht mit der Bundestarifordnung Elektrizität und Gas sowie die All-

gemeinen Versorgungsbedingungen (AVB) Elektrizität, Gas und Fernwärme¹.

Energieversorgungsunternehmen (EVU), die Gas oder Elektrizität zusätzlich zum Eigenbedarf oder ausschließlich für Dritte erzeugen bzw. transportieren, unterliegen nach dem EnWiG einer umfangreichen staatlichen Fachaufsicht. So sind der Bau, die Erneuerung, die Erweiterung und Stilllegung von Energieanlagen anzeigepflichtig, ebenso die Veräußerung, soweit damit eine Verringerung öffentlicher Versorgungskapazitäten verbunden ist. Mit Hinweis auf das Gemeinwohl kann die zuständige Aufsichtsbehörde entsprechende Vorhaben untersagen. Genehmigungspflichtig sind vor allem Investitionsvorhaben von Unternehmen, die bisher keine Energieversorgungsunternehmen gewesen sind. Die Zulassung erfolgt nach Maßgabe der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Antragstellers sowie den potentiellen Auswirkungen neuer Energieversorgungsunternehmen auf die Versorgungsgebiete. Die Gemeinden und Landkreise müssen als Eigentümer von Wegen und Straßen ihre Zustimmung geben, wenn dort Energieleitungen verlegt werden sollen. Mit diesem Wegemonopol verfügen die Gebietskörperschaften über den wichtigen Produktionsfaktor Boden und können damit in erheblichem Umfang Einfluß auf die faktische Gestaltung der Energieversorgung nehmen.

Neben der staatlichen Fachaufsicht gibt es eine Reihe von privatrechtlichen Vereinbarungen, die durch ihre Freistellung von wesentlichen Bestimmungen des

Axel Busch, Diplom-Volkswirt, 28, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

* Der Artikel basiert in wesentlichen Teilen auf einer Arbeit des Autors, die erschienen ist in Rüdiger S o l t w e d e l et al.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Studie Nr. 202, Tübingen 1986.

¹ Für die Errichtung von Kernkraftwerken ist zusätzlich das Atomgesetz maßgebend.

GWB zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen in der Versorgungswirtschaft führen². Konzessionsverträge werden zwischen den Energieversorgungsunternehmen und den Gebietskörperschaften vereinbart. Darin wird dem Versorgungsunternehmen das exklusive Recht zubilligt, Rohre und elektrische Leitungen in einem bestimmten Gebiet zu verlegen. Im Rahmen von Demarkations- und Verbundverträgen verpflichten sich konkurrierende Energieversorgungsunternehmen, auf die Energieversorgung in einem näher bestimmten Gebiet zugunsten von Mitbewerbern zu verzichten. In Verbindung mit dem Wegemonopol der Gemeinden führen diese Vereinbarungen dazu, daß die jeweiligen Erzeuger und Lieferanten von Gas, Strom und Fernwärme geschlossene Versorgungsgebiete bedienen und daher auf lokalen und regionalen Teilmärkten keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind³. Allenfalls zwischen den Energieträgern – vor allem auf dem Wärmemarkt – existiert Substitutionskonkurrenz, die aber häufig dadurch eingeschränkt wird, daß Gas, Strom und Fernwärme von kommunalen Querverbundunternehmen angeboten werden⁴.

Der Staat nimmt nicht nur Einfluß auf die Wettbewerbsverhältnisse in der Versorgungswirtschaft, durch Rechtsverordnungen gestaltet er auch die Versorgungsverträge zwischen Energieversorgungsunternehmen und den Endverbrauchern. Hierzu dienen die Allgemeinen Versorgungsbedingungen Elektrizität, Gas und Fernwärme sowie die Bundestarifordnung Gas und Elektrizität, an die alle Verbraucher mit Ausnahme solcher, die einen überdurchschnittlichen Energiebedarf haben (z. B. Industrieunternehmen), gebunden sind.

² Vgl. §§ 103, 103a GWB.

³ Die Kommunen berechnen den Energieversorgungsunternehmen für die Versorgungskonzessionen spezielle Abgaben.

⁴ Kommunen dürfen auf der Basis der je nach Bundesland unterschiedlichen Gemeindeverordnungen eigene Energieversorgungsunternehmen betreiben.

⁵ Wolfgang Danner (Hrsg.): Energierecht, München 1980.

⁶ Vgl. Jürgen F. Baur: Abbau der Gebietschutzverträge und Durchleitungspflicht – Mittel zur Verbesserung der Versorgung?, in: J. F. Baur, R. Lukes (Hrsg.): Geschlossene Versorgungsgebiete, Versorgungssicherheit oder Wettbewerb?, Köln 1979, S. 1-63, hier S. 9.

Alle Tarifkunden müssen im Rahmen eines abgeschlossenen Versorgungsgebietes vom ortsansässigen Energieversorgungsunternehmen zu gleichen Konditionen versorgt werden. Dieser Kontrahierungszwang der Energieversorgungsunternehmen ist mit der Pflicht der Verbraucher verbunden, Energie nur von diesem Unternehmen zu beziehen. Die allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht der Energieversorgungsunternehmen ist jedoch aufgehoben, wenn sie diesen aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist. Gemeinden können ihre Bewohner zum Bezug von Fernwärme verpflichten, auch wenn dadurch alternative leitungsgebundene Energieträger wie Gas und Strom benachteiligt werden.

Begründung der Regulierung

Bereits in der Präambel zum Energiewirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1935, das in wesentlichen Teilen heute noch gültig ist, heißt es, daß es das Ziel staatlicher Regulierung in diesem Wirtschaftszweig ist, die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich zu gestalten und vermeintliche volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern⁵. Daneben werden in der aktuellen Deregulierungsdiskussion auch gesellschaftspolitische Aspekte zur Rechtfertigung vorgebracht. Es wird darauf verwiesen, daß hohe Energiepreise vor allem wirtschaftlich schwache Haushalte und Gewerbetreibende in einer Weise benachteiligen, die nach sozial- und mittelstandspolitischen Maßstäben nicht zumutbar sei⁶. Allen Argumenten gemeinsam ist die Vorstellung, daß es die besonderen Angebotskonstellationen in der Versorgungswirtschaft sind, die die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in diesem Wirtschaftszweig außer Kraft setzen und daher staatliche Maßnahmen erfordern.

Die Versorgung mit Strom, Gas und Fernwärme ist leitungsgebunden. Nur über ein Netz von speziellen Leitungen, an das jeder Endverbraucher angeschlossen ist, können der Transport und die Verteilung dieser Energien betrieben werden. Die Installation eines solchen Netzes gilt als sehr kapitalintensiv, vor allem auf die im

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Vergleich hohen Fixkosten der Energieversorgung wird in diesem Zusammenhang hingewiesen⁷. Daraus wird abgeleitet, daß die Energieversorgungsunternehmen sich nur schwer an wettbewerbsbedingte Absatzschwankungen anpassen können. Entsprechend könne auf einen Nachfragerückgang nur langfristig mit einem Kapazitätsabbau reagiert werden. Eine Unterauslastung von Erzeuger- und Transportkapazitäten würde jedoch zu höheren Energiepreisen und damit insgesamt zu einer Verteuerung der Energieversorgung führen.

Weitere Besonderheiten

Ein weiteres Merkmal der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft besteht darin, daß Strom zu wirtschaftlichen Bedingungen nahezu gar nicht, Gas und Fernwärme jedoch aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nur in begrenztem Umfang gespeichert werden könnten. Deswegen sei ausgeschlossen, kurzfristige Nachfrage- und Angebotsschwankungen durch eine entsprechende Lagerhaltung zu kompensieren und damit eine kontinuierliche Auslastung der Erzeuger- und Transportkapazitäten zu gewährleisten. Für die Energieversorgungsunternehmen sei dies aber mit dem Zwang verbunden, die Kapazitäten möglichst an der Höchstlast, d. h. dem Spitzenbedarf inklusive einer Störungs- bzw. Zusatzreserve auszurichten. Es wird dabei besonders darauf hingewiesen, daß es – zumindest bei der Stromversorgung – infolge Überlastung der Kapazitäten zu einem Netzzusammenbruch kommen könne, der für alle angeschlossenen Netzteilnehmer die zeitweise Unterbrechung der gesamten Energieversorgung zur Folge hätte⁸. Hohe Kapitalintensität und Fixkostenbelastung der Energieversorgungsunternehmen – so die Argumentation der Regulierungsbefürworter – rechtfertigen es daher, die Energieversorgungsunternehmen vor Konkurrenz zu schützen. Denn nur durch geschlossene Versorgungsgebiete mit garantierten Absatzmengen bestünde für Unternehmen ein ausreichender Anreiz, überhaupt Investitionen in diesem Wirtschaftszweig durchzuführen.

Daran anschließend wird mit dem Hinweis auf die Leitungsgebundenheit und den daraus resultierenden Kostenkonstellationen argumentiert, daß die Versorgungs-

wirtschaft in Teilbereichen die Eigenschaften eines natürlichen Monopols besäße; die Verteilung und der Transport von Energie könnten daher am billigsten von nur einem einzigen Netzbetreiber sichergestellt werden⁹. Angesichts dessen würde Wettbewerb unter den Energieversorgungsunternehmen unweigerlich zu Fehlinvestitionen führen, deren Kosten nur über eine Erhöhung der Energiepreise aufgefangen werden könnten¹⁰. Neben dem Zweck, eine solche Fehlleitung von Ressourcen zu verhindern, soll eine staatliche Regulierung vor allem dazu dienen, Verbraucher vor einem Machtmißbrauch von Monopolunternehmen z. B. infolge überhöhter Preise zu schützen.

Fragwürdige Standardbegründungen

Die zugunsten einer Regulierung vorgebrachten Gründe sind keineswegs speziell auf die Verhältnisse in der Versorgungswirtschaft zugeschnitten. Die Leitungsgebundenheit kennzeichnet auch Teile des Verkehrssektors oder das Fernmeldewesen. In anderen Ländern hat man diese Wirtschaftszweige erfolgreich dereguliert¹¹. Ebenso ist die mangelnde Speicherbarkeit nicht nur für die Versorgungswirtschaft kennzeichnend. Vielmehr tritt bei sämtlichen Dienstleistungen das Phänomen auf, daß der Verbrauch und die Produktion zeitlich zusammenfallen. Würde man dies als Kriterium für marktlenkende Eingriffe des Staates auswählen, dann müßten z. B. Friseurleistungen, der Gaststätten- und Hotelbetrieb, um nur wenige zu nennen, ebenfalls zu marktwirtschaftlichen Ausnahmebereichen erklärt werden. Hohe Kapitalintensität ist ebenfalls auch in Wirtschaftszweigen festzustellen, die nicht reguliert sind (z. B. Automobilindustrie).

Das Argument des natürlichen Monopols ist eine Standardbegründung für Regulierungen in vielen Branchen¹². Auch unter Bedingungen, unter denen nur ein Unternehmen rentabel wirtschaften kann, ist unabhängig vom Wirtschaftssektor die Gefahr eines Machtmißbrauchs in der Regel gering. Die Theorie der „contestable markets“ zeigt nämlich, daß in solchen Fällen staatliche Reglementierungen überflüssig sind, wenn die Monopolisten durch potentielle Anbieter bedroht werden können¹³. Bei geringen Marktzutrittsschranken wirkt Au-

⁷ Etwa 2/3 der Kosten für die Energieversorgung sind verbrauchsunabhängig. Ulrich B ü d e n e n d e r : Zur Notwendigkeit geschlossener Versorgungsgebiete in der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 28. Jg., Heft 12, 1978, S. 735-743, hier S. 737.

⁸ Vgl. Jürgen F. B a u r , a.a.O., S. 11.

⁹ Helmut G r ö n e r : Elektrizitätsversorgung, in: Peter B e r e n d e r (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S. 87-138, hier S. 121 f.

¹⁰ Rudolf L u k e s : Die Reformdiskussion zur wettbewerblichen Regelung der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft, insbesondere der Elektrizitätswirtschaft, in: Jürgen F. B a u r , Rudolf L u k e s (Hrsg.), a.a.O., S. 65-101, hier S. 79 f.

¹¹ Vgl. R. S o l t w e d e l et al., a.a.O.

¹² Siehe u. a. Axel B u s c h : Hat das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost ausgedient?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 3, S. 138-145.

¹³ Vgl. William J. B a u m o l , John C. P a n z a r , Robert D. W i l l i g : Contestable Markets and Theory of Industry Structure, New York 1982.

Benseiterkonkurrenz disziplinierend und erzwingt damit effiziente Marktergebnisse.

In diesem Zusammenhang wird häufig auf sogenannte versunkene Kosten hingewiesen, die neue Anbieter von einem Eintritt in den Markt abhalten können. Es handelt sich dabei um Investitionen, die neue Wettbewerber tätigen müssen, die aber bei einem späteren Marktaustritt als wertlos abgeschrieben werden müssen. Welche Investitionen jeweils zu den versunkenen Kosten zu rechnen sind, in welcher Höhe sie anfallen und wie stark sie die Bereitschaft von neuen Anbietern, in einen Markt einzutreten, beeinflussen, kann unabhängig von der Branche nur schwer bestimmt werden. Versunkene Kosten sind ex ante nicht bekannt und müssen daher geschätzt werden. Ihre Höhe hängt maßgeblich von den Wiederverwendungsmöglichkeiten der Investitionsgüter, der Risikoneigung des Investors u. a. m. ab.

Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der technische Fortschritt. Innovationen können den Vorteil von etablierten Unternehmen infolge von versunkenen Kosten sehr schnell zunichte machen und Außenseitern Marktchancen eröffnen. Unabhängig davon werden im Rahmen staatlicher Regulierung versunkene Kosten vielfach künstlich produziert – etwa durch vertikale Unternehmenskonzentration. Im Bereich der Elektrizitätsversorgung z. B. verursacht die Dominanz von etablierten Verbundgesellschaften, die sowohl Strom in eigenen Kraftwerken erzeugen als auch diesen über eigene Netze verteilen, hohe Marktzugangsbarrieren für Außenseiter¹⁴. Wer solche Konzentration als gegeben hinnimmt, könnte zu der irrigen Ansicht gelangen, in dem Gesamtbereich hätten neue Unternehmen keine Chance, sich zu etablieren.

Berechtigte Zweifel

Auf berechtigte Zweifel an der Existenz eines natürlichen Monopols in der Versorgungswirtschaft deuten Beispiele hin, die zeigen, daß Konkurrenz unter Energieerzeugern und Netzbetreibern generell möglich ist¹⁵. Selbst in den Fällen, in denen ein einziges Netz zur Deckung des Transportbedarfs ausreicht, könnte Wettbewerb erzielt werden, indem Nutzungsrechte unter interessierten Netzbetreibern versteigert werden. Dies ist aus volkswirtschaftlicher Sicht das geeignete Verfahren. Denn es stellt sicher, daß nur die effizientesten Un-

ternehmen den Zuschlag erhalten, da sie die höchsten Preise für die Nutzungsrechte bezahlen. Bei den Netzbetreibern kann es sich einerseits um Energieproduzenten oder -verteilerunternehmen handeln. Alternativ dazu könnte die Lizenz auch den Verbrauchern übertragen werden, die zu diesem Zweck eine Genossenschaft oder eine andere Gesellschaftsform wählen. Eine Regulierung in der gegenwärtigen Form ist daher nicht nötig.

Unbegründet ist auf jeden Fall die Befürchtung von Verfechtern einer Regulierung, im Rahmen von Wettbewerb würden Parallelnetze gebaut, die zu Kapazitätsüberschüssen bzw. Fehlinvestitionen führten. Zum einen wird ein privates Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen nur dann in Ergänzung zu einem bestehenden Netz eigene Versorgungsleitungen legen, wenn solche Doppelinvestitionen eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals versprechen. Zum anderen unterstellen Befürworter einer Regulierung, daß die installierten Leitungen ausschließlich von den Eigentümern genutzt werden. Dabei wird die Möglichkeit übersehen, daß Netzträger bzw. -betreiber freie Leitungskapazitäten an solche Energieerzeuger oder -lieferanten vermieten könnten, deren eigene Transportmöglichkeiten nicht ausreichen. Man spricht in diesem Fall auch von der sogenannten Durchleitung.

Eine solche Kooperation ermöglicht es, bestehende Leitungsnetze in Zeiten der Unterauslastung besser zu nutzen. Für den einzelnen Betreiber dieser Versorgungsleitungen hat die Weitervermietung den Vorteil, daß die Belastung mit Fixkosten sinkt, die Energieversorgung also insgesamt kostengünstiger wird. Es ist auch vorstellbar, daß einzelne Unternehmen Spediteuren vergleichbar ausschließlich Versorgungsleitungen an Dritte vermieten. Auf einem Markt für Energietransporte würde sich unter diesen Umständen ein Preis für Durchleitungsrechte bilden. Dieser Preis würde sodann als Knappheitsindikator dafür sorgen, daß das Gesamtangebot an eigenen und gemieteten Versorgungsleitungen in optimaler Weise auf den Bedarf an Transportkapazitäten abgestimmt und damit die Energieversorgung ein Höchstmaß an Effizienz erreichen würde.

Abbau staatlicher Eingriffe

Nach den bisherigen Erkenntnissen stützen die vorgebrachten Argumente nicht die These, wonach der Wettbewerb in der Versorgungswirtschaft versage und daher durch staatliche Eingriffe unterbunden werden müsse. Zwar gibt es keine gesicherten Aussagen über die Wirkungen, die eine verstärkte Wettbewerbsintensität in dieser Branche nach sich ziehen würde. Versteht man aber Wettbewerb als ein Entdeckungsverfahren, welches Informationen hervorbringt, die ansonsten un-

¹⁴ Vgl. Rüdiger S o t t w e d e l et al.: Zu staatlichen Marktregulierungen in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel 1986, in Vorbereitung, und die dort angegebene Literatur.

¹⁵ Charles B. B l a n k a r t: Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, München 1981, S. 166 ff.; Walter J. P r i m e a u x: An End to Natural Monopoly, in: Economic Affairs, Vol. 5, Nr. 2, 1985, S. 14-15.

bekannt oder ungenutzt blieben, dann kommt man zu dem Ergebnis: Der Wettbewerb setzt die Energieversorgungsunternehmen unter Druck, bislang unentdeckte oder für die Zukunft vermutete Gewinnmöglichkeiten bei der Energieerzeugung und -verteilung zu erforschen; für den Konsumenten ist dies die beste Voraussetzung, eine möglichst sichere, billige und moderne Energieversorgung zu erhalten¹⁶.

Die Regulierungsmaßnahmen, die bislang zu Versorgungsmonopolen geführt haben, sollten daher abgebaut werden. Wo bereits heute intensive (Substitutions-)Konkurrenz herrscht, wie auf dem Wärmemarkt, muß sichergestellt werden, daß nicht durch staatliche Eingriffe der Spielraum für privatwirtschaftliche Aktivitäten eingeengt wird. Wie aktuell diese Frage ist, kann man an der Tatsache erkennen, daß bereits gefordert wurde, den Wettbewerb auf dem Wärmemarkt zugunsten der Fernwärmeversorgung einzuschränken¹⁷.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Intensivierung des Wettbewerbs wären der Wegfall des Wegemonopols der Gemeinden und das Verbot der wettbewerbsbeschränkenden Konzessionsverträge. Interessierte Energieversorgungsunternehmen sollten fortan die Möglichkeit erhalten, für die Versorgung ihrer Kunden eigene Leitungen in die Straßen und Wege der Gemeinden zu verlegen, unabhängig davon, ob bereits eine konkurrierende Gesellschaft dort ein Versorgungsnetz unterhält. Für die Netze, die bis dahin unter dem Schutz des Monopols errichtet und betrieben wurden, müßten unter Interessenten die Nutzungsrechte neu verteilt werden.

Mit dem Verzicht auf das Wegemonopol und dem Verbot von Konzessionsverträgen stünden auch die Konzessionsabgaben zur Disposition. Sie werden zwar offiziell als Entgelt dafür betrachtet, daß die Kommune die Benutzung der Verkehrsräume zur Verlegung von Versorgungsleitungen gestattet bzw. auf eine Versorgung in eigener Regie verzichtet. Faktisch stellen diese Abgaben für die Gemeinden jedoch eine Beteiligung am Monopolgewinn der Energieversorgungsunternehmen dar, für die keine ökonomischen Gründe angeführt werden können. Vielmehr verteuern diese Zahlungen künstlich die Energieversorgung und begünstigen damit Allokationsverzerrungen. Für die Kommunen bedeutet der Verzicht auf diese Abgaben unter Umständen einen empfindlichen Verlust¹⁸. Um die Gemeinde besserzustellen, müssen daher gegebenenfalls Kompensationszahlun-

gen aus anderen Quellen, z. B. im Rahmen des Finanzausgleichs, erfolgen.

Mit der Entscheidung für mehr marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente in der Versorgungswirtschaft muß auch die Rolle der Gemeinden als Eigentümer eigener Versorgungsbetriebe in Frage gestellt werden. Private Unternehmen investieren immer dann in die Installation und den Betrieb von Energieversorgungsunternehmen, wenn gute Gewinnchancen bestehen. Ein Kapitalengagement der Öffentlichen Hand ist daher nicht notwendig. Dagegen spricht schon die allseits gemachte Erfahrung, daß öffentliche Unternehmen im Zweifel ineffizienter arbeiten als private Firmen, die einem Konkursrisiko unterliegen und deren Verluste nicht vom Steuerzahler getragen werden. Vor allem angesichts der hohen Zahl an öffentlichen Versorgungsunternehmen auf lokaler Ebene muß sich an die Deregulierungsdebatte eine Auseinandersetzung um die Privatisierung der kommunalen Aufgaben anschließen.

Beseitigung des Durchleitungsverbots

Neben dem Wegemonopol und den Konzessionsverträgen haben die horizontalen Demarkationsverträge und Verbundverträge in der Vergangenheit dazu geführt, daß geschlossene Absatzgebiete in der Versorgungswirtschaft entstanden sind. Wenn ihre Freistellung von den einschlägigen Bestimmungen des GWB aufgehoben würde, so hätte dies ebenfalls günstige Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den Energieversorgungsunternehmen. Denn damit würde den Firmen die Möglichkeit eingeräumt, Verbraucher nicht nur innerhalb des eigenen Netzes mit Energie zu versorgen, sondern über gemietete Leitungen auch andere Regionen zu bedienen.

Das Durchleitungsverbot bzw. die geschlossenen Absatzgebiete der Energieversorgungsunternehmen benachteiligten bislang vor allem die Stromerzeugungsunternehmen der industriellen Kraftwirtschaft. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die Strom in erster Linie für den Eigenverbrauch produzieren. Für den Teil des selbst erzeugten Stroms, der den Eigenbedarf überstieg, boten die ortsansässigen Energieversorgungsunternehmen in ihrer marktbeherrschenden Position den Unternehmen nur niedrige Übernahmepreise an; die Konditionen für die Zusatz- und Reserveversorgung, auf die die Betreiber von Eigenanlagen in der Regel angewiesen sind, waren vergleichsweise schlecht¹⁹. Auf ortsfremde Ener-

¹⁶ Friedrich A. Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, NF 68, Kiel 1968; Israel Kirzner: The Perils of Regulation, Coral Gables 1978, S. 9.

¹⁷ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Energie und Umwelt, Sondergutachten, Stuttgart, Mainz 1981, Tz. 579.

¹⁸ 1983 betrug das Aufkommen der Gemeinden an Konzessionsabgaben rund 2,1 Mrd. DM. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Wiesbaden 1985.

¹⁹ Helmut Gröner: Fernwärmeversorgung und Struktur der Elektrizitätswirtschaft, in: ORDO, Bd. 33, 1982, S. 241-252, hier S. 248.

gieversorgungsunternehmen konnten sie jedoch nicht ausweichen, da sie aufgrund der geschlossenen Versorgungsgebiete nur Lieferbeziehungen zu den ortsansässigen Energieversorgungsunternehmen unterhalten dürfen. Dies scheint ein wesentlicher Grund dafür zu sein, daß die Stromerzeugung in eigenen Anlagen im Verlauf der Jahre im Vergleich zur Energieversorgung durch die Energieversorgungsunternehmen an Bedeutung verloren hat²⁰.

Es ist nicht auszuschließen, daß die industriellen Erzeuger durch eine liberalere Handhabung der Lieferbeziehungen unter Berücksichtigung von Erzeugern und Abnehmern in anderen Versorgungsgebieten Kostenvorteile erzielen könnten. So ist z. B. ein interregionaler Netzverbund denkbar, der öffentliche Kraftwerksbetreiber und die industrielle Kraftwirtschaft umfaßt. Wie bereits heute zwischen den Verbundunternehmen könnten durch diese Kooperation Produktions- und Transportmöglichkeiten effizienter genutzt werden, indem bei Bedarfsspitzen auf freie Kapazitäten anderer Unternehmen zurückgegriffen würde. Ein weiterer Vorteil wäre, daß durch einen solchen Verbund die Gefahr eines Netzzusammenbruchs verringert würde.

In der Diskussion um die Energiedurchleitung wird häufig auf die Koordinierungsprobleme hingewiesen, die mit solchen Regelungen verbunden wären. Sie betreffen bei der Stromversorgung z. B. den Transport von Stromlieferungen unterschiedlicher Spannung oder Zugangsmodalitäten bei Leitungsengpässen. Bei den anderen Energieträgern sind ähnliche Schwierigkeiten nicht auszuschließen. Im wesentlichen dürfte es sich bei diesen Einwänden aber um Anpassungs- bzw. Übergangsprobleme handeln. Anlaß zu diesem Optimismus geben die Erfahrungen aus der Stromwirtschaft. Bereits heute kooperieren in der Bundesrepublik unterschiedliche Energieerzeuger und -lieferanten in einem Verbundsystem miteinander. Offensichtlich vollziehen sich die Einspeisung von Energie aus verschiedenen Kraftwerken und die Weiterleitung über einen gemeinsamen Lastverteiler unproblematisch. Beispiele aus den USA belegen zudem, wie effizient mit neuen technischen Hilfsmitteln dort derartige Probleme gelöst werden²¹.

Staatliche Aufsicht

Wenn auch die bisherigen Deregulierungsvorschläge in erster Linie auf die intramodale Konkurrenz unter den Versorgungsunternehmen abzielen, so sind Wirkungen auf substitutive Energieträger nicht ausgeschlossen. Eine Öffnung des Elektrizitätsmarkts ist z. B. eine wichtige Voraussetzung dafür, daß die Fernwärme mit anderen Energieträgern auf dem Wärmemarkt konkurrieren kann. Denn die Produktion von Fernwärme für den Ei-

genverbrauch in der industriellen Kraftwirtschaft wird durch die Möglichkeit bestimmt, die als Kuppelprodukt anfallende elektrische Energie an das öffentliche Netz abzugeben. Auf jeden Fall sollten sämtliche staatliche Maßnahmen unterbleiben, die einzelne Energieträger diskriminieren. Hier ist vor allem an die Kommunen gedacht, die im bisherigen System die Möglichkeit haben, Fernwärme gegenüber Heizöl oder Gas als lokale Wärmeträger zu bevorzugen.

Ein Abbau staatlicher Eingriffe im beschriebenen Umfang schließt nicht aus, daß eine staatliche Preis- bzw. Mißbrauchsaufsicht weiterhin besteht. Grundsätzlich wird beim Mitteleinsatz das Ziel der Wettbewerbskonformität verfolgt, d. h. wettbewerbsfördernde Maßnahmen sollten vor solchen Eingriffen eingesetzt werden, die Korrektur- und Steuerungsfunktionen haben. Maßnahmen der staatlichen Mißbrauchsaufsicht dienen in erster Linie dazu, Verhaltensweisen zu untersagen, die die Offenheit der Märkte bedrohen. Insofern ist eine entsprechende staatliche Kontrolle in der Versorgungswirtschaft vor allem in der Übergangsphase zur vollständigen Deregulierung notwendig. Denn nur so kann verhindert werden, daß die traditionellen Energieversorgungsunternehmen ihre im Schutz der Regulierung erworbenen dominanten Marktpositionen zu Lasten von Verbrauchern und Konkurrenten mißbrauchen. Selbst unter Berücksichtigung der Probleme, die bislang bei der staatlichen Preisaufsicht im Energiesektor auftraten, dürften für eine Kontrolle jedoch die gesetzlichen Vorschriften des Kartellrechts ausreichen, die bereits in anderen Wirtschaftszweigen gegen den Machtmißbrauch dominanter Unternehmen eingesetzt werden.

Kritisch muß vor allem die staatliche Fachaufsicht beurteilt werden, mit der bislang die Energiebehörden den Bau, die Stilllegung oder Erweiterung von Energieanlagen kontrollieren. Da die privaten Investoren aufgrund ihres finanziellen Risikos bzw. ihrer Marktnähe eher die Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens beurteilen können, sollten administrative Entscheidungen in diesem Rahmen auf ein Minimum reduziert werden. Die Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes, die eine Investitions-, Angebots- und Zulassungskontrolle ermöglichen, sind nicht nur im Fall der Gas- und Stromversorgung überflüssig: Die Fernwärme unterliegt bislang diesen Bestimmungen nicht, und es sollte auch verhindert werden, daß entsprechende staatliche Maßnahmen auf diesen Teil der Versorgungswirtschaft ausgedehnt werden.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch, versch. Jahrgänge.

²¹ Erich Kaufert: Theorie der öffentlichen Regulierung, München 1981.