

Eickhof, Norbert; Kreikenbaum, Dieter

Article — Digitized Version

Liberalisierung des Energiewirtschaftsrechts und Befürchtungen der Kommunen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eickhof, Norbert; Kreikenbaum, Dieter (1997) : Liberalisierung des Energiewirtschaftsrechts und Befürchtungen der Kommunen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 5, pp. 276-283

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137476>

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.

Norbert Eickhof, Dieter Kreikenbaum

Liberalisierung des Energiewirtschaftsrechts und Befürchtungen der Kommunen

Im Februar dieses Jahres ist die EG-Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität in Kraft getreten. Und noch vor der parlamentarischen Sommerpause soll nach dem Willen der Bundesregierung die Neuregelung des deutschen Energiewirtschaftsrechts verabschiedet werden. Gegen beide Liberalisierungsschritte haben vor allem die Kommunen schwere Bedenken geäußert. Sind die kommunalen Argumente stichhaltig?

Die Kommunen haben eine Doppelfunktion bei der leitungsgebundenen Energieversorgung (Elektrizitäts-, Gas- und Fernwärmeversorgung): Zum einen sind sie Eigentümer bzw. Miteigentümer von Energieversorgungsunternehmen und damit Anbieter auf den Märkten für leitungsgebundene Energien. Zum anderen üben sie hoheitliche Funktionen auf den lokalen Energiemärkten aus, indem sie über die Vergabe von Wegerechten entscheiden und kommunale Energieversorgungskonzepte erstellen.

Diese Doppelfunktion der Kommunen wird in einem Wirtschaftszweig ausgeübt, der als ordnungspolitischer Ausnahmehereich gilt. Die Elektrizitäts- und Gasversorgungswirtschaft ist von den allgemeinen Wettbewerbsvorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) teilweise freigestellt. Darüber hinaus wird hier gemäß den Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) der marktwirtschaftliche Selbststeuerungsprozeß durch staatliche Regulierung eingeschränkt. Etwas anderes gilt für die Fernwärmewirtschaft. Sie wird weder von den Freistellungen des GWB noch von den Regulierungen des EnWG erfaßt.

Die traditionellen Regelungen

§ 103 Abs. 1 GWB nimmt Unternehmen, die andere Wirtschaftssubjekte mit Elektrizität, Gas oder Wasser versorgen, von grundlegenden Vorschriften dieses Gesetzes aus. Konkret ist es Versorgungsunternehmen erlaubt, Verträge abzuschließen, die gegen das Kartellverbot (§ 1 GWB) und gegen das Preisbindungsverbot (§ 15 GWB) verstoßen. Ferner darf die

Mißbrauchsaufsicht über Ausschließlichkeitsbindungen (§ 18 GWB) nicht angewendet werden.

Somit sind insbesondere zwei wettbewerbsbeschränkende Vertragsarten legalisiert¹: Konzessionsverträge können zwischen Kommunen und Versorgungsunternehmen geschlossen werden und gewähren letzteren das ausschließliche Recht, den kommunalen Verkehrsraum zur Verlegung von Versorgungsleitungen und zur Versorgung der Letztverbraucher zu nutzen. Aufgrund ihrer Wegehoheit hat die Kommune die Wahlmöglichkeit, die Versorgung durch ein eigenes Versorgungsunternehmen durchführen zu lassen oder an ein fremdes Unternehmen zu vergeben. Als Gegenleistung für das Nutzungsrecht erhalten die Gebietskörperschaften einen Anteil an den Unternehmenseinnahmen in Form von Konzessionsabgaben². Von den Konzessions- sind die Demarkationsverträge zu unterscheiden. Letztere können zwischen Versorgungsunternehmen geschlossen werden und beinhalten die gegenseitige Verpflichtung, auf eine Versorgung im Gebiet des Vertragspartners zu verzichten.

Die Ordnung der Märkte für leitungsgebundene Energien wird nicht nur durch die kartellrechtliche Erlaubnis von Gebietsschutzverträgen, sondern auch durch die im Energiewirtschaftsgesetz von 1935 geregelte staatliche Regulierung geprägt. Im einzelnen ist zwischen der energiewirtschaftlichen Fachaufsicht und Preisaufsicht zu unterscheiden. Beide werden von Behörden ausgeübt, die dem jeweiligen Landwirtschaftsminister unterstellt sind. Die Fachaufsicht umfaßt die Investitionskontrolle (§ 4 EnWG), die Zu-

Prof. Dr. Norbert Eickhof, 54, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität Potsdam; Dipl.-Ökonom Dieter Kreikenbaum, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl.

¹ Ausführlicher vgl. hierzu N. Eickhof: Reformbedarf der deutschen Energiepolitik, in: List Forum, Bd. 15 (1989), S. 177 f.

² Die rechtliche Grundlage hierfür bildet die Konzessionsabgabenverordnung in der Fassung vom 1. 1. 1992, nach der die Konzessionsabgaben nur als Festbeträge je Mengeneinheit vereinbart werden dürfen.

lassungskontrolle (§ 5 EnWG) sowie die sogenannte Abmeierung³ (§ 8 EnWG). Die Preisaufsicht über die Elektrizitätsversorgung wird heute auf der Basis der Bundestarifordnung Elektrizität (BTO EIt) durchgeführt und gilt nur noch für Tarifabnehmer (insbesondere private Haushalte sowie gewerbliche und landwirtschaftliche Kleinverbraucher). Strompreiserhöhungen für Sonderabnehmer unterliegen dagegen keiner Genehmigungspflicht mehr und sind einer speziellen Mißbrauchsaufsicht des GWB unterstellt.

Für den Gassektor gibt es keine staatliche Preisaufsicht. Hier unterliegen die Preise sowohl für Tarifaufgaben auch für Sonderabnehmer der eben erwähnten kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht⁴. Unabhängig davon greifen die Kommunen regulierend in lokale Energiemärkte ein, wenn sie mittels Energieversorgungskonzepten die ausschließliche Verwendung von Gas oder Fernwärme zu Heizzwecken vorschreiben oder die Nutzung von Heizöl verbieten.

Die Rolle der Kommunen

Die geltende Energiewirtschaftsordnung bietet den Kommunen die Möglichkeit, mit einem eigenen Energieversorgungsunternehmen am Markt tätig zu sein und dessen Einnahmen durch ihre hoheitlichen Funktionen vor dem Restwettbewerb in der leitungsgebundenen Energieversorgung zu schützen. Wesentliche Elemente des Restwettbewerbs sind der nach Auslaufen der Gebietsschutzverträge mögliche Wettbewerb um Versorgungsgebiete und der Substitutionswettbewerb im Wärmemarkt. Während die Kommunen von den Fremdversorgern nur die Konzessionsabgaben erhalten, stehen ihnen im Fall der Eigenversorgung darüber hinaus noch die Gewinne ihrer Unternehmen zu.

Aufgrund dieses finanziellen Anreizes ist damit zu rechnen, daß bei der Vergabe von exklusiven Konzessionsverträgen kommunale Energieversorgungsunternehmen bevorzugt werden und deren Gebietsmonopole langfristigen Schutz vor Konkurrenz erfahren. Der Substitutionswettbewerb im Wärmemarkt wird nicht wirksam, wenn Marktzugangsbarrieren durch kommunale Energieversorgungskonzepte errichtet werden. So kann das jeweilige Angebot eines kommunalen Energieversorgungsunternehmens beispielsweise durch ein Ölverbrennungsverbot oder durch die Einführung eines Fernwärmevorranggebiets vor Substitutionskonkurrenten geschützt werden⁵.

³ Darunter wird eine Betriebsuntersagung aufgrund mangelnder Erfüllung der Versorgungsaufgaben verstanden.

⁴ Vgl. hierzu auch N. Eickhof: Reformbedarf der deutschen Energiepolitik, a.a.O., S. 179.

Aufgrund der geltenden Energiewirtschaftsordnung hat sich eine relativ starke Marktposition der kommunalen Versorger bei der Energieverteilung herausgebildet. Sie bestreiten gut ein Viertel der Stromabgabe und etwa die Hälfte der Gasabgabe, ferner liefern sie ungefähr zwei Drittel der Fernwärme an Letztverbraucher. Daneben sind die kommunalen Energieversorgungsunternehmen mit ca. 10% an der Stromerzeugung und etwa zur Hälfte an der Fernwärmeerzeugung beteiligt. Was beinhalten indessen die wichtigsten Bestandteile der Energierechtsreform auf europäischer und deutscher Ebene?

Die Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität

Seit ihrem 1988 vorgelegten Arbeitsdokument „Binnenmarkt für Energie“ hat die EU-Kommission mehrere Vorstöße zur Liberalisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung in der EU unternommen. Diese führten 1990 zur Verabschiedung der Preistransparenzrichtlinie, die eine Berichtspflicht über Strom- und Gaspreise einführt, sowie der Transitrichtlinie, die den internationalen Stromhandel intensivieren soll. Letztere betrifft somit nur die internationalen Energielieferungen, während die Richtlinienvorschläge der Kommission zum Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt von 1992 weitgehende Änderungen der Energiemarktordnungen in den Mitgliedstaaten erfordert hätten. Diese Vorschläge stießen jedoch auf erheblichen Widerstand des Ministerrates und des Europäischen Parlaments, so daß erst nach mehreren gravierenden Änderungen im Juni 1996 ein gemeinsamer Standpunkt des Rates zum Elektrizitätsbinnenmarkt⁶ gefunden und schließlich im Dezember desselben Jahres die Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität erlassen wurde⁷. Nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie im Februar 1997 sind die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren zu ihrer Umsetzung in nationales Recht verpflichtet.

Die Kompromißlösung läßt den Mitgliedstaaten relativ große Entscheidungsspielräume bei der Organisation des Marktzugangs. Das gilt insbesondere für den Zugang zu den Transport- und Verteilungsnetzen, aber auch für die Erlaubnis zum Aufbau neuer Erzeu-

⁵ Vgl. G. Lang: Neuordnung der energierechtlichen Rahmenbedingungen und Kommunalisierung der Elektrizitätsversorgung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 43. Jg. (1994), S. 52 f.

⁶ Im Verlauf der Verhandlungen wurde die Liberalisierung des Erdgasmarktes zurückgestellt; vgl. H. Michaelis: Der Weg zu einem europäischen Binnenmarkt für Energie, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 46. Jg. (1996), S. 215.

⁷ Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. 12. 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl EG, Nr. L 27/20 vom 30. 01. 1997).

gungskapazitäten. Hinsichtlich des Netzzugangs besteht ein Wahlrecht zwischen dem Modell des verhandelten Netzzugangs (Negotiated Third Party Access, kurz: NTPA) und dem Alleinabnehmersystem (Single Buyer).

Beide Modelle ermöglichen den Stromverbrauchern wettbewerbliche Alternativen. Während jedoch beim erstgenannten Modell zugelassene Kunden⁸ und beliebige Stromversorger Lieferverträge abschließen und sodann mit einem Netzbetreiber das Durchleitungsentgelt und weitere Bestandteile des Durchleitungsvertrages aushandeln, kann beim Alleinabnehmersystem der traditionelle Versorger verpflichtet werden, die von einem zugelassenen Kunden bei einem anderen Anbieter gekaufte Elektrizität dem Endverbraucher zu liefern. In beiden Modellen kann die Durchleitung bzw. die Abnahme von Strom vom Netzinhaber nur verweigert werden, wenn letzterer nicht über die nötige Übertragungs- und Verteilungskapazität verfügt (Art. 17 Abs. 5, 18 Abs. 4 der Richtlinie).

Hinsichtlich der Erzeugungskapazitäten besteht ein Wahlrecht der Mitgliedstaaten, für neue Anlagen ein Genehmigungsverfahren oder ein Ausschreibungsverfahren vorzuschreiben (Art. 5, 6 der Richtlinie). Letzteres soll Mitgliedstaaten erlauben, weiterhin eine staatliche Investitionsplanung zu betreiben. Auf Erzeuger, die weder Übertragungs- noch Verteilungsfunktionen ausüben, muß jedoch in jedem Fall ein Genehmigungsverfahren angewendet werden. Als weiteres Element der Marktöffnung ist der Bau von Direktleitungen genehmigungsfähig, um die Belieferung der zugelassenen Kunden durch Dritte zu ermöglichen (Art. 21 der Richtlinie).

Die Marktöffnung wird allerdings durch das Wahlrecht der Mitgliedstaaten gefährdet, den Energieversorgungsunternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gem. Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie aufzuerlegen, die sich auf die Versorgungssicherheit, die Qualität und den Preis der Elektrizitätslieferung sowie die Berücksichtigung des Umweltschutzes beziehen. Wird die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen

Verpflichtungen durch die oben genannten Möglichkeiten des Marktzugangs gefährdet, brauchen die Mitgliedstaaten diese Richtlinienbestandteile nicht anzuwenden. Weiterhin wird in der Kompromißlösung von der ursprünglich geplanten organisatorischen Desintegration der Energieversorgungsunternehmen Abstand genommen und nunmehr gem. Art. 14 Abs. 3 der Richtlinie lediglich die Trennung der Rechnungslegung in Erzeugungs-, Übertragungs- und Verteilungsaktivitäten gefordert.

Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts

Parallel zu den Liberalisierungsvorstößen auf europäischer Ebene hat das Bundeswirtschaftsministerium seit 1993 mehrere Referentenentwürfe für ein Artikelgesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vorgelegt. Im Oktober 1996 wurde schließlich ein dementsprechender Gesetzentwurf vom Bundeskabinett verabschiedet⁹. Er enthält im ersten Artikel eine Neufassung des EnWG, jetzt: Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, und im zweiten Artikel die Änderungen der energiespezifischen Regelungen des GWB.

Der Zielkatalog des neuen Energiewirtschaftsgesetzes wird um Umweltschutzaspekte erweitert (§ 1 des Gesetzentwurfes), so daß die Elektrizitäts- und Gasversorgung künftig möglichst sicher, preisgünstig und umweltverträglich sein muß. Weiterhin wird die Regulierungsintensität reduziert, indem etwa die besondere Investitionsaufsicht bei Kraftwerken und Leitungen sowie Abmeierungsverfahren entfallen. Zudem wird die Genehmigungspflicht für die erstmalige Aufnahme der Energieversorgung eingeschränkt (§ 3 des Gesetzentwurfes). Die öffentlichen Verkehrswege sind von den Gemeinden diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen, wobei Wegenutzungsverträge zur Versorgung von Letztverbrauchern mit einer Laufzeit von höchstens 20 Jahren geschlossen werden dürfen (§ 8 des Gesetzentwurfes).

Entscheidendes Element der Energierechtsreform ist die Streichung der §§ 103 und 103a GWB. Damit entfällt die kartellrechtliche Erlaubnis von Gebietschutzverträgen. Die rechtliche Absicherung geschlossener Versorgungsgebiete wird danach unmöglich. Statt dessen soll künftig die Durchleitung mit allgemeinen Kartellrechtsvorschriften durchgesetzt werden. Verweigert ein Netzinhaber die Durchleitung, ist zu prüfen, ob dies einen Mißbrauch einer marktbe-

⁸ Für die nationalen Strommärkte werden Mindestzugangsquoten bestimmt, die sich aus dem Anteil des Stromverbrauchs in der EU errechnen, der auf Endverbraucher mit mehr als 40 Mill. kWh pro Jahr entfällt. Daraus ergibt sich eine Mindestzugangsquote in den Mitgliedstaaten von etwa 23%. Der Wert steigt nach drei Jahren auf etwa 27% und nach weiteren drei Jahren auf etwa 33%. Zugelassene Kunden sind dann mindestens alle Abnehmer mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100 Mill. kWh, darüber hinaus die jeweils nächstgrößten Stromkunden, bis die gemeinsame Stromnachfrage dieser Verbraucher der vorgeschriebenen Mindestzugangsquote entspricht. Die Mitgliedstaaten entscheiden darüber, ob sie auch Stromverteilungsunternehmen als Kunden zulassen; vgl. ebenda, Art. 19 Abs. 1-3.

⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (Bundsrats-Drucksache 806/96 vom 8. 11. 1996).

herrschenden Stellung (§ 22 Abs. 4 GWB) oder eine unbillige Behinderung (§ 26 Abs. 2 GWB) darstellt. Ein spezieller Durchleitungstatbestand, der dem Netzinhaber die Beweislast für die Rechtmäßigkeit der Verweigerung auferlegt hätte, ist jedoch nicht vorgesehen. Es wird erwartet, daß die Drohung mit dem Bau von Direktleitungen die Netzinhaber zu einer erhöhten Bereitschaft veranlaßt, die gewünschte Durchleitung zu gewähren. Der Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums macht auch keinen Gebrauch von EG-Ausnahmeregelungen hinsichtlich des Netzzugangs und der Errichtung von Direktleitungen wegen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Weiterhin verzichtet der Gesetzentwurf auf eine stufenweise Öffnung des Netzzugangs und macht nach Inkrafttreten des Gesetzes Durchleitungen zu allen Kundengruppen möglich.

Nachdem der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 1996¹⁰ insbesondere die mangelnde Berücksichtigung von Kommunal- und Umweltinteressen kritisiert hatte, schlug die Bundesregierung einige Änderungen ihres Gesetzentwurfes vor¹¹. So wird die Bedeutung der Kraft-Wärme-Kopplung und der erneuerbaren Energien bei der gesetzlichen Definition der Umweltverträglichkeit der Energieversorgung besonders hervorgehoben (§ 2 des Gesetzentwurfes). Weiterhin soll durch einige Präzisierungen im Wortlaut des Gesetzentwurfes das Konzessionsabgabevolumen der Kommunen besser abgesichert werden. Neu eingefügt werden ein § 3a mit Vorschriften über einen zielgerechten und transparenten Betrieb des Elektrizitätsversorgungsnetzes sowie ein § 3b, der gemäß der Binnenmarkt-Richtlinie Elektrizität eine getrennte Rechnungslegung für die Bereiche Erzeugung, Transport und Verteilung von Strom vorgibt. Ferner werden in einem Art. 4 Übergangsvorschriften formuliert. Demnach ist bis zum Jahr 2003 die Verweigerung der Durchleitung in den neuen Bundesländern möglich, wenn ansonsten die Verstromung der Braunkohlevorkommen in diesen Ländern gefährdet würde. Bundesweit kann bis zum Jahr 2006 ein Durchleitungsbegehren aus solchen Staaten verweigert werden, die keine gleichwertige Marktöffnung vorgenommen haben.

Die Kommunen befürchten nun erhebliche finanzielle Einbußen sowie einen Verlust an Entscheidungs-

kompetenz, wenn die skizzierte Reform des energiewirtschaftlichen Ordnungsrahmens durchgeführt wird. Nachteilige Effekte seien aber insbesondere für die Gesamtwirtschaft zu erwarten. So werden von kommunalen Interessenvertretern Preiserhöhungen bei den Tarifkunden, konzentrationsfördernde Tendenzen, negative Folgen für die Umwelt und weitere Probleme als Konsequenzen des geplanten Wettbewerbs angeführt. Im folgenden ist zu überprüfen, ob mit den behaupteten Entwicklungen tatsächlich zu rechnen ist und ob sie gegen die Liberalisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung sprechen.

Entscheidungskompetenz und Einnahmen der Kommunen

Beginnen wir mit dem angeblichen Verlust an kommunaler Entscheidungskompetenz. Durch den Fortfall der ausschließlichen Wegerechte und der geschlossenen Versorgungsgebiete werde die Regelungskompetenz der Gemeinden für die örtliche Energieversorgung gefährdet. Entscheidungen über die lokale Energieversorgung würden nicht mehr von den Kommunen, sondern von den Wettbewerbsteilnehmern getroffen¹².

Derartigen Befürchtungen ist jedoch nicht zuzustimmen. Der deutsche Gesetzentwurf zum Energiewirtschaftsrecht verlangt zwar eine diskriminierungsfreie Vergabe der Wegenutzungsrechte, schreibt den Kommunen aber nicht vor, nach welchen Kriterien sie ihre Auswahlentscheidung zwischen verschiedenen Interessenten zu treffen haben (§ 8 Abs. 1 und 3 des Gesetzentwurfes). Demnach können die Gemeinden durchaus solchen Bewerbern den Vorzug geben, die bereit sind, bei der allgemeinen Versorgung der Letztverbraucher die kommunalen energiepolitischen Vorstellungen umzusetzen. Dabei kann es sich auch um eigene Energieversorgungsunternehmen handeln. Es besteht sogar die Gefahr, daß kommunale Energieversorgungsunternehmen bei der Konzessionsvergabe bevorzugt werden, indem die Vergabekriterien etwa auf deren Energieerzeugungskapazitäten zugeschnitten werden.

Sind finanzielle Einbußen zu erwarten? Die finanzielle Situation der Kommunen kann sich durch verringerte Gewinne der kommunalen Energieversorgungsunternehmen, auf jeden Fall jedoch durch zurückgehende Konzessionsabgaben verschlechtern. Da die Konzessionsverträge in Zukunft nicht mehr ein

¹⁰ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates (Bundesrats-Drucksache 806/96 (Beschluß) vom 19. 12. 1996).

¹¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts – Gegenäußerung der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 13/7274 vom 23. 3. 1997, S. 30 ff.).

¹² Vgl. Deutscher Städtetag: Nationale und europäische Entwicklungen im Energiewirtschaftsrecht – Auswirkungen auf die Kommunen, Köln 1996, S. 1.

ausschließliches Recht zur Versorgung des Gemeindegebietes enthalten, basieren die Konzessionsabgaben nur noch auf einfachen Wegerechten. Folglich komme es, so wird behauptet, zu einer Reduktion des gesamten Konzessionsabgabevolumens von derzeit etwa 6 Mrd. DM auf weniger als 3 Mrd. DM¹³. Eine derartige Verringerung der Konzessionsabgaben ist allerdings nicht nachzuvollziehen¹⁴. Die Kommunen dürfen auch weiterhin die Höchstsätze gemäß Konzessionsabgabenverordnung verlangen. Ist ein etablierter Versorger nicht bereit, Abgaben in dieser Höhe zu entrichten, können andere Anbieter, die sich bessere Gewinnchancen von der Versorgung des Gemeindegebietes bzw. von Teilen des Gebietes mittels Durchleitung versprechen, an dessen Stelle treten. Daß damit durchaus gerechnet werden kann, dürfte im folgenden noch deutlicher werden.

Entwicklung der Preise

Nach der geplanten Liberalisierung können Sondervertragskunden von Konkurrenten der etablierten Anbieter mittels Durchleitungen oder in Einzelfällen auch mit Direktleitungen versorgt werden. Dagegen dürften gebietsfremde Energieversorgungsunternehmen vorerst nicht an der Versorgung einzelner Tarifkunden interessiert sein. Deshalb entstehe, so argumentieren die Kommunen, ein gespaltener Markt: Während industrielle Großabnehmer in Wettbewerbsmärkten günstige Konditionen bei ihren Versorgern heraushandeln könnten, müßten die nicht gedeckten Fixkosten der Verteiler-Energieversorgungsunternehmen „von den übrigen Verbrauchern, also den Bürgern und dem gewerblichen Mittelstand, übernommen werden ... Die Vorteile für die Großindustrie werden damit durch Energiepreissteigerungen der Tarifabnehmer erkaufte.“¹⁵

Sollte es tatsächlich zu dieser Entwicklung kommen, ist zunächst daran zu erinnern, daß es nicht die Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein kann, bestimmte Wirtschaftszweige als ordnungspolitische Ausnahmereiche aufrechtzuerhalten, damit Sondervertragskunden Preise zahlen müssen, die im Wettbewerb nicht zu erzielen sind, bzw. damit vielleicht sogar eine Quersubventionierung der Tarifabnehmer ermöglicht wird¹⁶. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob Preissteige-

rungen für Tarifkunden überhaupt zu erwarten sind. Die Argumentation der kommunalen Interessenvertreter geht nämlich von der unhaltbaren Prämisse konstanter Versorgungskosten aus, die lediglich zwischen den Abnehmergruppen umgeschichtet werden können. Demgegenüber ist damit zu rechnen, daß auch in der Versorgungswirtschaft der Wettbewerb zur Suche nach Kostensenkungspotentialen zwingt und erfolgreiche Rationalisierungsstrategien letztlich allen Verbrauchern zugute kommen¹⁷.

Von den vielfältigen, gerade für Monopolunternehmen typischen Möglichkeiten betriebsinterner Kostensenkungen einmal abgesehen, haben die Stadtwerke nach der geplanten Reform die Chance, mittels Durchleitungen vom Wettbewerb der Stromerzeuger zu profitieren. So können sie bereits durch die Auswahl der günstigsten Bezugsquellen ihre Kosten senken und damit Einnahmeausfälle kompensieren oder sogar überkompensieren. Dies erscheint durchaus realistisch, da die Bezugskosten bei reinen Verteiler-Energieversorgungsunternehmen mehr als zwei Drittel der Gesamtkosten der Stromversorgung ausmachen¹⁸. Sollten etablierte Verbundunternehmen jedoch auf Lieferangebote außerhalb ihres Leitungsnetzes verzichten und untereinander wettbewerbswidrige Absprachen treffen, ist vermehrt mit dem Markteintritt unabhängiger Erzeuger zu rechnen, die heute schon Interesse an der Aufnahme der Stromproduktion äußern und als potentielle Vertragspartner der Verteiler-Energieversorgungsunternehmen anzusehen sind¹⁹.

Wettbewerb um Kleinverbraucher

Darüber hinaus können auch Kleinverbraucher direkt am Durchleitungswettbewerb teilnehmen, wenn sie sich zu Einkaufskooperationen zusammenschließen, um ein günstiges Lieferangebot wahrzunehmen²⁰. Zudem ist zu bedenken, daß in Zukunft auch ein Wettbewerb um einzelne Tarifabnehmer einsetzen könnte. Die Wirtschaftlichkeitsgrenze für die wettbewerbliche Belieferung von einzelnen Kleinverbrauchern wird wesentlich durch die Kostenentwicklung

¹³ Vgl. ebenda, S. 1 f.

¹⁴ So auch C. Graf Hohenthal: Reformchancen auch für Kommunen, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 46. Jg. (1996), S. 610.

¹⁵ *Deutscher Städtetag*, a.a.O., S. 3.

¹⁶ Vgl. auch *Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb*, Stuttgart 1991, S. 86.

¹⁷ Vgl. auch *Monopolkommission: Hauptgutachten 1992/93: Mehr Wettbewerb auf allen Märkten*, Baden-Baden 1994, S. 358.

¹⁸ Vgl. L. Mansfeld: *Strompreise in Deutschland 1996*, in: *Der Städtetag*, 50. Jg. (1997), S. 43.

¹⁹ Vgl. G. Sauer: *Deregulierung und Wettbewerb in der Stromversorgung, eine dringende Standortnotwendigkeit für die deutsche Industrie*, in: R. Sturm, S. Wilks (Hrsg.): *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien*, Baden-Baden 1996, S. 207.

²⁰ Vgl. C. Graf Hohenthal: *Wettbewerb auch bei Strom und Gas*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 228 vom 30. 9. 1996, S. 17; G. Sauer, a.a.O., S. 208.

bei den Meßgeräten sowie der Informationsübertragung und -verarbeitung bestimmt.

In Ländern mit liberalisierter Energieversorgung wie England, Norwegen und Neuseeland bestehen bereits Märkte für solche Meßgeräte, so daß langfristig eine erhebliche Kostendegression zu erwarten ist und die Trennung in einen Wettbewerbsmarkt für Sonderkunden und einen Monopolmarkt für Tarifkunden entfallen wird²¹. Solange jedoch noch ökonomische Hindernisse gegen den Wettbewerb um einzelne Tarifkunden sprechen, sind die Auswirkungen der Liberalisierung auf die behördlichen Regulierungsmöglichkeiten nicht zu vernachlässigen: Mit dem Durchleitungswettbewerb entstehen kompetitive Vergleichsmärkte, die den Kartellbehörden erstmals Anhaltspunkte dafür liefern, wie Preise und Versorgungskonditionen für Tarifkunden empirisch zu beurteilen sind²².

Schließlich können die Tarifkunden auch vom Randzonenwettbewerb profitieren, der nach dem Wegfall von Demarkationsverträgen und Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen wirksam werden dürfte. Hierdurch kann es zur Ausweitung der Absatzgebiete effizienter Versorger zu Lasten weniger leistungsfähiger Energieversorgungsunternehmen und damit zu sinkenden Preisen für Kleinverbraucher kommen. Solche effizienzorientierten Konzentrationsprozesse sind volkswirtschaftlich grundsätzlich zu befürworten.

Wird darüber hinaus die Tätigkeit der Kommunen in der Energieversorgung akzeptiert, sollte auch effizienten Stadtwerken die Möglichkeit der Expansion über ihre Gemeindegrenzen hinweg gegeben werden. Bislang verhindern allerdings noch Bestimmungen in den Gemeindeordnungen der Länder, daß leistungsfähige kommunale Energieversorgungsunternehmen außerhalb ihres Gemeindegebietes tätig werden und durch die Zusammenlegung von Versorgungsgebieten Skaleneffekte ausnutzen können. Beruht die Verdrängung eines Versorgungsunternehmens dagegen auf Machtmißbrauch eines Konkurrenten, ist mit den Mitteln der allgemeinen Mißbrauchsaufsicht gegen den Behinderungsmißbrauch vorzugehen.

Neben der Energieverteilung bildet die Energieerzeugung ein weiteres Tätigkeitsfeld der kommunalen

Energieversorgungsunternehmen, für das sich infolge des Durchleitungswettbewerbs Risiken, aber auch Chancen ergeben.

Bedeutung eines speziellen Durchleitungstatbestands

Strom aus kommunalen Kraftwerken könnte anderen Verteilern oder gebietsfremden Endabnehmern angeboten werden und so für eine Einnahmesteigerung der kommunalen Energieversorgungsunternehmen sorgen. Der Absatz an Strom fiel den Kommunen und möglichen Newcomern²³ im Bereich der Elektrizitätserzeugung allerdings wesentlich leichter, wenn ein spezieller Durchleitungstatbestand bestünde. Verweigerte nämlich jetzt ein Netzinhaber eine Durchleitung, trüge er die Beweislast für die Rechtmäßigkeit seines Handelns.

Der Verzicht auf einen speziellen Durchleitungstatbestand im vorliegenden Gesetzentwurf kann dagegen zur Errichtung strategischer Markteintrittsbarrieren vor allem durch vertikal integrierte Verbundunternehmen führen, die natürlich an einer möglichst hohen Auslastung der eigenen Kraftwerke interessiert sind. Die Verweigerung eines Durchleitungsbegehrens dürfte dann in der Regel mit fehlenden Netzkapazitäten begründet werden. Welche Netzkapazitäten frei sind bzw. mit zusätzlichen Kosten freigemacht werden können, hängt unter anderem von den Absatz- und Beschaffungsplanungen des Netzinhabers ab. Daher müssen die Kartellbehörden zukünftig in jedem Einzelfall entscheiden, ob die Verweigerung einer Durchleitung als Ausdruck unternehmerischer Freiheit des Netzbetreibers hinzunehmen oder als Behinderungsmißbrauch zu unterbinden ist²⁴.

Zeigt sich nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle, daß aufgrund dieser Problematik ein wirksamer Durchleitungswettbewerb verhindert wird, sollte möglichst bald ein spezieller Durchleitungstatbestand, wie er im ersten Referentenentwurf vorgesehen war, in das Energiewirtschaftsrecht eingefügt werden. Gelingt es den Stadtwerken jedoch gerade wegen eines wirksamen Durchleitungswettbewerbs nicht, genügend Elektrizität für einen wirtschaftlichen Betrieb ihrer Kraftwerke abzusetzen, sollte die Preisaufsicht keine weiteren Preiserhöhungen für Tarifkunden zulassen. Vielmehr ist jetzt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Stilllegung der Kraftwerke und eine Kon-

²¹ Vgl. T. Klopfer, W. Schulz: Märkte für Strom, München 1993, S. 448 f.

²² Vgl. N. Eickhof: Im Netz der Monopole, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 269 vom 18. 11. 1989, S. 15; H. Gröner, G. Sauer: Ansätze der EG-Kommission zu mehr Wettbewerb in der Elektrizitätsversorgung, in: R. Hasse, J. MoIsberger, C. Wartin (Hrsg.): Ordnung in Freiheit, Stuttgart u.a. 1994, S. 339.

²³ Als Newcomer kommen etwa Kraftwerkshersteller in Frage, die eine Vorwärtsintegration in die Elektrizitätserzeugung beabsichtigen; vgl. C. Frings, A. Döhner: Vom Versorger zum Makler, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 46. Jg. (1996), S. 765 f.

²⁴ Vgl. T. Klopfer, W. Schulz, a.a.O., S. 26.

zentration dieser Energieversorgungsunternehmen auf die Energieverteilung angezeigt.

Umwelteffekte

Als Folge der Liberalisierung wird von kommunaler Seite ferner die Gefährdung der Kraft-Wärme-Kopplung und sonstiger Aktivitäten auf dem Gebiet einer ressourcenschonenderen Energieversorgung befürchtet. „Eine kostspieligere, aber umweltfreundlichere Stromerzeugung ... wird unterbleiben.“²⁵ Worum geht es konkret? Kommunale Energieversorgungsunternehmen produzieren häufig Strom gekoppelt mit Fernwärme. Dadurch läßt sich ein relativ hoher Wirkungsgrad erzielen. Eine vorgegebene Menge Strom und Wärme kann nun mit einem geringeren Einsatz von Primärenergie im Vergleich zur getrennten Erzeugung produziert werden, sofern ein gleichzeitiger Absatz beider Energieformen gewährleistet ist. Verlieren die Stadtwerke jedoch infolge der Liberalisierung einen Teil ihres Stromabsatzes an Konkurrenten, verschlechtert sich der Kopplungsfaktor und damit die Wirtschaftlichkeit der Anlage. Die Heizkraftwerksbetreiber müßten daher niedrigere Strompreise kalkulieren, um im Elektrizitätsmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben, oder die Stromerzeugung mit dieser Anlage einstellen. Dann aber wäre die Fernwärmeerzeugung nicht mehr wirtschaftlich, und die Vorteile der Kraft-Wärme-Kopplung könnten nicht mehr genutzt werden²⁶.

Die geplante Gesetzesreform gefährde insofern die umweltfreundliche Kraft-Wärme-Kopplung, insgesamt würde der durch die Liberalisierung ausgelöste Preiswettbewerb „keinen Raum für ein freiwilliges Engagement der Energieversorgungsunternehmen bei der Energieeinsparung, rationellen Energienutzung und der Ausschöpfung regenerativer Energiepotentiale belassen“²⁷. Was ist von dieser Argumentation zu halten?

Zunächst einmal ist anzumerken, daß dem freiwilligen Engagement seitens der Energieversorgungsunternehmen bei geschlossenen Versorgungsgebieten unfreiwillige Kostenerhöhungen auf seiten der Nachfrager gegenüberstehen. Letztere können nun nicht auf andere Anbieter ausweichen. Die Energieversorgungsunternehmen haben dagegen die Möglichkeit, steigende Versorgungskosten an die Nachfrager wei-

terzugeben. Daher fehlen Anreize, möglichst kosteneffiziente Maßnahmen zur Reduktion der Umweltbelastung zu ergreifen. Es ist jetzt nicht gewährleistet, daß mit einem gegebenen Budget ein möglichst hoher Erfüllungsgrad umweltpolitischer Ziele erreicht wird, beispielsweise beim aktuellen Ziel einer Reduktion der CO₂-Emissionen.

In einem wettbewerblichen Elektrizitätsmarkt würde dagegen vorrangig in solche CO₂-Einsparmaßnahmen investiert, die negative Minderungskosten aufweisen. In diesem Fall übersteigt die Kostenersparnis durch einen geringeren Energieverbrauch über die Nutzungsdauer betrachtet die Kosten der Energiesparmaßnahme. Bestehen nun bei Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung tatsächlich Verbrauchsvorteile in erheblichem Ausmaß, müßten sich hieraus auch Kostenvorteile gegenüber anderen Technologien ergeben. Konkret liegen die potentiellen Vorteile der Kraft-Wärme-Kopplung bei einem Vergleich der Gesamtwirkungsgrade gekoppelter und getrennter Systeme zur Erzeugung einer bestimmten Menge Strom und Wärme bei maximal 10 Prozentpunkten²⁸.

Liberalisierungsfolgen

Insofern dürften richtig dimensionierte Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung bei hoher jährlicher Betriebsstundenzahl durchaus wettbewerbsfähig sein und ihren Abnehmerkreis in Zukunft sogar noch erweitern können. Die Liberalisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung führt nämlich nicht nur zu den genannten Risiken, sondern auch zu verbesserten Rahmenbedingungen der Kraft-Wärme-Kopplung. Zum einen profitiert die industrielle und kommunale Kraft-Wärme-Kopplung von den günstigeren Bezugsbedingungen für Erdgas, das als Brennstoff in den meisten neueren Heizkraftwerken dient. Zum anderen verbessern sich die Vermarktungsmöglichkeiten von

²⁵ Deutscher Städtetag, a.a.O., S. 3.

²⁶ Vgl. Verband kommunaler Unternehmen: Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zur Energierechtsreform, in: StromDiskussion, 1994, Nr. 185, S. 94.

²⁷ Deutscher Städtetag, a.a.O., S. 2.

²⁸ Die in manchen Quellen aufgeführte Möglichkeit von Wirkungsgradverdoppelungen beruht dagegen auf dem nicht aussagekräftigen Vergleich des elektrischen Wirkungsgrades von reinen Stromkraftwerken mit dem Gesamtwirkungsgrad von Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung; vgl. ausführlicher hierzu D. Kreikenbaum: Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, Universität Potsdam, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 10, Potsdam 1996, S. 52 ff.

²⁹ Vgl. M. Cronenberg: Notwendigkeit der Liberalisierung des Strommarktes aus der Sicht des Bundeswirtschaftsministeriums, in: W. Hoffmann-Riem, J.-P. Schneider (Hrsg.): Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt, Baden-Baden 1995, S. 135. Diese Vermarktungsmöglichkeiten werden allerdings durch die Übergangsregelungen zum Schutz der Braunkohleverstromung in den neuen Bundesländern verschlechtert. Solchen Stadtwerken, die Strom auf der Basis von Erdgas erzeugen, wird der Zugang zu den Versorgungsgebieten der Regionalversorger weitgehend verweigert, während diese den durch die VEAG in Braunkohlekraftwerken erzeugten Strom ungehindert zu den Kunden im Versorgungsgebiet des Stadtwerkes durchleiten können.

Überschußstrom durch die Möglichkeit des Netzzugangs oder des Baus einer Direktleitung²⁹. Zeigt sich allerdings, daß insgesamt betrachtet eine bestimmte Anlage nicht konkurrenzfähig ist, wurde auch schon vor der Liberalisierung eine Verschwendung knapper Ressourcen betrieben³⁰. Daher sollte die Gefährdung einer Kraft-Wärme-Kopplung nicht zur Verweigerung einer Durchleitung berechtigen.

Die Entwicklung in England und Wales zeigt, daß Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft zum raschen Einsatz neuer Kraftwerkstechnologien führt. Dabei werden vorrangig Gas- und Dampfturbinen(GuD)-Kraftwerke mit hohen Wirkungsgraden errichtet, die negative CO₂-Minderungskosten aufweisen. Daneben erfolgt auch der Neubau kleinerer Heizkraftwerke mit konventioneller Technik³¹. Weiterhin versuchen die Energieversorgungsunternehmen, sich mit Beratungsdienstleistungen auf dem Gebiet der Energieeinsparung und des Energiemanagements von ihren Konkurrenten zu differenzieren und gleichzeitig eine gewisse Kundenbindung an das Unternehmen zu erreichen³².

Auswirkungen auf den ÖPNV

Schließlich werde die Liberalisierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, so ein letztes Argument des Deutschen Städtetages, die Aufrechterhaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch die Kommunen gefährden. Dieser wird gern im Querverbund mit der Energieversorgung betrieben, wobei die sicheren Monopoleinnahmen aus der Energieversorgung den defizitären ÖPNV mitfinanzieren. Auf diese Weise sind nicht nur überhöhte Kosten und Preise in der Energieversorgung zu verzeichnen, sondern auch Ineffizienzen im ÖPNV zu vermuten, da die Quersubventionierung den Rationalisierungsdruck in der verlustbringenden Sparte vermindert³³.

Durch die interne Subventionierung bleibt unklar, in welcher Höhe Finanzmittel für politisch gewünschte, aber nicht kostendeckende Verkehrsleistungen eingesetzt werden. Erst der Wettbewerbsdruck auf den Energiemärkten wird die Kommunen dazu veranlas-

sen, mittels Ausschreibungsverfahren den günstigsten Anbieter für defizitäre Nahverkehrsleistungen herauszufinden und gegebenenfalls auf eigene Verkehrsbetriebe zu verzichten. Sollten die Gemeinden aufgrund ihrer Finanzsituation nicht in der Lage sein, dem günstigen Anbieter Verlustabdeckungsleistungen zu leisten, wird hierdurch die Diskussion um eine veränderte Beteiligung der Gemeinden am Gesamtsteueraufkommen mit besseren Argumenten als bisher neu angestoßen.

Fazit

Die Liberalisierungsschritte der EU und der Bundesregierung zielen auf eine Initiierung von Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energieversorgung. Innerhalb des von der Binnenmarkt-Richtlinie vorgegebenen Rahmens präferiert die Bundesregierung das Modell des verhandelten Netzzugangs. Zu den schärfsten Kritikern der Reformbestrebungen zählen die Kommunen, die bislang gesicherte Einnahmen in diesem ordnungspolitischen Ausnahmehereich erzielt haben. Sie stellen in der öffentlichen Diskussion jedoch weniger mögliche Einnahmeverluste als vielmehr Nachteile für die Verbraucher bzw. für die Gesamtwirtschaft in den Vordergrund. Während verringerte Einnahmen für die Kommunen auftreten können, aber nicht zwingend sind, erscheinen die angeführten gesamtwirtschaftlichen Nachteile bei näherer Betrachtung als nicht plausibel.

Wettbewerb wird auch in diesem Wirtschaftsreich Effizienzsteigerungen und Preissenkungen hervorrufen, die unsere Volkswirtschaft derzeit dringend benötigt. Wettbewerb bietet aber auch leistungsfähigen Stadtwerken Chancen einer Absatzausweitung, etwa beim Angebot von Energiedienstleistungen oder beim Angebot von Überschußstrom aus effizienten Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung. Dazu ist indes ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Transportnetzen erforderlich, der am besten durch einen speziellen Durchleitungstatbestand abzusichern wäre. Neben dieser Ergänzung des Reformvorhabens sollte die Bundesregierung auf Änderungen der Gemeindeordnungen der Länder hinwirken, um den kommunalen Energieversorgungsunternehmen eine gleichberechtigte Teilnahme am Wettbewerbsprozeß zu ermöglichen. Nicht mit einer Wettbewerbswirtschaft zu vereinbaren sind dagegen Bestandsgarantien für einzelne Stadtwerke. Sind diese nicht wettbewerbsfähig, besteht für die Kommunen die Möglichkeit, ihre energiepolitischen Zielsetzungen über vertragliche Vereinbarungen mit Fremdversorgern zu verwirklichen.

²⁹ Vgl. H. Gröner, G. Sauer, a.a.O., S. 344; P.M. Mombauer: EU-Binnenmarkt Strom – Durchbruch für Verbraucherrechte?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 46. Jg. (1996), S. 706.

³¹ Vgl. L. Kumkar: Die Umstrukturierung des Elektrizitätssektors in Großbritannien, in: Die Weltwirtschaft, o. Jg. (1994), S. 109.

³² Vgl. K. Bozem, R. Schulz: Dynamischer Wandel in der Versorgungswirtschaft, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 46. Jg. (1996), S. 131 f.

³³ Vgl. auch Monopolkommission, a.a.O., S. 330.