

Schmitt, Dieter

Article — Digitized Version

Brauchen wir eine Regulierungsbehörde für den Strommarkt? Der Marktlösung eine Chance geben!

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmitt, Dieter (1999) : Brauchen wir eine Regulierungsbehörde für den Strommarkt? Der Marktlösung eine Chance geben!, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 9, pp. 525-528

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40464>

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.

Dieter Schmitt

Der Marktlösung eine Chance geben!

Mit der Novellierung des Energiewirtschaftsrechts im April 1998 hat sich auch die Bundesrepublik nach jahrelanger Diskussion für die Liberalisierung der Märkte für Strom und Gas entschieden. Sie folgte damit dem Beispiel einer ganzen Reihe nordeuropäischer Staaten und einem inzwischen weltweit zu verzeichnenden Trend. Gleichzeitig wurde damit den Vorgaben der EU-Strom- und Gasdirektiven entsprochen, die bis spätestens 1999 bzw. 2000 in nationales Recht umzusetzen sind. Die Bundesrepublik hat dabei im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten den durch die europäischen Vorgaben aufgezeigten Handlungsrahmen voll ausgeschöpft, indem sie eine sofortige und vollständige Freigabe der Märkte für Strom und Gas für alle Interessenten verfügte und nicht etwa nur für einen Kreis von Privilegierten.

Regelung des Netzzugangs

Als wesentliches Element zur Etablierung eines funktionsfähigen direkten Wettbewerbs, der die bereits in unterschiedlichster Form existierenden indirekten Konkurrenzbeziehungen verstärken soll, ist die Aufgabe der Bereichsausnahmen im GWB für die leitungsgebundene Energiewirtschaft und die Einführung eines nichtdiskriminierenden Zugangs Dritter zum bestehenden Netz anzusehen. Die Bundesrepublik hat hierbei für die Möglichkeit eines „verhandelten“ statt eines „regulierten“ Netzzugangs optiert und setzt damit als einziger EU-Mitgliedstaat auf eine Marktlösung. Die Netzeigner sind danach – von wenigen im einzelnen zu begründenden Ausnahmen

abgesehen – grundsätzlich zur Eröffnung einer nichtdiskriminierenden Durchleitung verpflichtet, die Bedingungen des Netzzugangs sollen jedoch von den Betroffenen individuell ausgehandelt werden.

In diesem Zusammenhang hat sich der federführende Bundesminister für Wirtschaft bereit erklärt, das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Vertretern der Elektrizitätswirtschaft auf der einen und der Industrie auf der anderen Seite abwarten zu wollen, die schon im Sommer letzten Jahres mit dem Ziel aufgenommen wurden, eine Rahmenvereinbarung über die prozedurale Abwicklung der Durchleitung zu konzipieren. Diese wurde als sogenannte „Verbändevereinbarung“ im Herbst 1998 vorgelegt und stellt unter anderem Einvernehmen über die Kalkulationsgrundsätze und die prinzipielle Orientierung der Durchleitungsentgelte an den jeweiligen Kosten des Netzes fest, wobei nach der Inanspruchnahme der einzelnen Netzebenen differenziert wird und lediglich auf der Höchstspannungsebene zusätzlich eine Entfernungskomponente eingeführt wurde. Ein Regelwerk über technische Kriterien der Durchleitung wurde Anfang dieses Jahres nachgeliefert.

Die Gespräche im Rahmen der Verbändevereinbarung mögen nicht zuletzt durch die Tatsache beschleunigt worden sein, daß die Energierrechtsnovelle für den Fall eines Scheiterns einer „Verhandlungslösung“ explizit eine entsprechende Rechtsverordnung vorsieht, deren Inhalt jedoch bislang nicht im einzelnen spezifiziert ist. Die Industrie betonte zwar, eine freiwillige Vereinbarung grundsätz-

lich einer staatlichen Regulierung vorzuziehen, hat gleichzeitig jedoch – nicht zuletzt angesichts der in anderen Ländern praktizierten Durchleitungsregime und vor allem Entgelt-niveaus – auf einer zeitlichen Befristung und Nachbesserung bis Herbst dieses Jahres bestanden. Die Diskussion über die Fortentwicklung der „Verbändevereinbarung“ ist inzwischen aufgenommen worden, und es kann trotz einer Reihe nach wie vor ungelöster Fragen nach jüngsten Bekundungen von Beteiligten davon ausgegangen werden, daß dieser Zeitplan im wesentlichen eingehalten wird.

Bereits heute zeichnen sich in einem Maße Nachbesserungen ab, die man vor wenigen Monaten kaum für möglich gehalten hätte. Dennoch sollte keineswegs davon ausgegangen werden, daß damit bereits sämtliche Forderungen derjenigen erfüllt wären, die an einer Intensivierung des Wettbewerbs über Durchleitungen interessiert sind. Auch ist die Diskussion der überaus schwierigen Fragen, die mit der konkreten Abwicklung unterschiedlichster Durchleitungsfälle und insbesondere der mit der Kalkulation eines fairen – den Interessen aller Parteien Rechnung tragenden – Durchleitungsentgelts verbunden sind, bisher noch nicht abgeschlossen. Auch in Zukunft dürfte vielmehr das Regime des verhandelten Netzzugangs – nicht zuletzt mit Blick auf die sich im internationalen Bereich durchsetzende Entwicklung und auch im Lichte der in anderen Ländern gemachten Erfahrungen – immer wieder angepaßt werden müssen, alleine um dem nach wie vor nicht verstumm-

ten Ruf nach dem Regulator erfolgreich entgegenzutreten.

Kritik an der Verhandlungslösung

Der nationale Alleingang der Bundesrepublik ist von interessierter Seite von Anfang an heftig kritisiert worden. Hierzu hat sicherlich nicht zuletzt auch die Tatsache beigetragen, daß nicht alle an einer befriedigenden Ausgestaltung der Durchleitungsbedingungen Interessierten – so vor allem die Newcomer auf dem deutschen Markt – in die oben angesprochenen Verhandlungen einbezogen wurden. Gerade neu auf den Markt drängende Unternehmen, ob traditionelle ausländische Versorger, Händler oder Broker beklagen, daß das praktizierte System des verhandelten Netzzugangs eindeutig die etablierten integrierten Versorgungsunternehmen begünstige. Es leiste der Diskriminierung entschieden Vorschub.

Beklagt wird hierbei nicht nur das – wenn auch nur auf wenige Ausnahmefälle beschränkte, gleichwohl explizit zugestandene – Recht der Netzbetreiber auf Verweigerung des Netzzugangs, sondern auch das komplizierte, zeitraubende Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur dieser Verweigerung. Bei diesen nicht unwichtigen Ausnahmefällen handelt es sich um vorhandene Kapazitätsengpässe, die mangelnde Bereitschaft zur Zahlung eines fairen Durchleitungsentgelts, die Gefährdung der Stromerzeugung auf Basis regenerativer Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung oder – befristet – der ostdeutschen Braunkohle sowie die mangelnde Reziprozität in anderen EU-Mitgliedstaaten. Kritisiert wird darüber hinaus das im internationalen Vergleich als zu hoch empfundene Niveau der Durchleitungsentgelte und die auf der Höchstspannungsebene vorgesehene Entfernungskomponente.

Vor allem die mangelnde Transparenz und Vorhersehbarkeit der Durchleitungskriterien würde aufgrund der den einzelnen EVU zugestandenen Möglichkeit, die Durchleitungsbedingungen zu definieren, zu unakzeptabel hohen Transaktionskosten führen. Dies erschwere schnelle Reaktionen auf Marktänderungen, die im Wettbewerb notwendig seien, ja mache sie vielfach sogar unmöglich. Schließlich würde ein wirklich funktionsfähiges Unbundling fehlen mit der Folge, daß sich eine lediglich rechnerische und organisatorische, nicht jedoch eine effektive Trennung des Netzbereichs von den sonstigen, insbesondere den Marketing-Aktivitäten integrierter Versorgungsunternehmen als ein nahezu unüberwindliches Marktzutrittsbarriere erweist. Nur die Etablierung einer unabhängigen Regulierungsbehörde, wie sie auch im Telekommunikationsbereich realisiert sei, könne einen Mißbrauch der Machtposition aus dem „natürlichen Monopol“ des Netzbereichs verhindern, einer Diskriminierung zwischen den einzelnen Nachfragern nach Durchleitungsdienstleistungen wirksam entgegenzutreten und gleichzeitig optimale Voraussetzungen dafür schaffen, daß der direkte Wettbewerb über eine Intensivierung der Durchleitung gestärkt wird.

Ist der Ruf nach dem Regulator berechtigt?

Wie weit tragen die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente und Erwartungen? Ist der Regulator wirklich uneingeschränkt als Garant für eine nachhaltige Stärkung des Wettbewerbs und vor allem für eine langfristig kostengünstige, qualitativ befriedigende und sichere Elektrizitätsversorgung anzusehen?

Zunächst scheint es kaum zulässig, von der Etablierung einer Regulierungsbehörde im Telekom-

munikationsbereich zwingend auf die Notwendigkeit einer ähnlichen Institution im Bereich der leitungsgebundenen Energieträger zu schließen. Im Telekommunikationsbereich galt es, ein staatliches Monopol für den Wettbewerb zu öffnen, während die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft in der Bundesrepublik – übrigens ganz im Gegensatz zu vielen anderen Nachbarländern – eine ausgesprochen dezentrale Struktur mit einem hohen Anteil privaten Kapitals aufweist.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, daß sich auch eine Regulierungsbehörde im Energiebereich grundsätzlich mit denselben überaus komplexen Fragen konfrontiert sehen würde, die durch die Ablösung des alten Ordnungsrahmens mit Gebietsmonopolen auf der einen Seite und einer staatlichen Regulierung auf der anderen Seite durch ein wettbewerbliches System aufgeworfen werden. Dies gilt insbesondere, wenn hierbei die langfristigen Interessen aller in der Durchleitung involvierten Parteien berücksichtigt werden sollen. Durch die Eröffnung des Zugangs zum bestehenden Netz werden nämlich vor allem durch eine entsprechende Ausgestaltung des Durchleitungsentgelts nicht nur in einem mehr oder weniger starken Maße Wettbewerbswirkungen ausgelöst, sondern gleichzeitig auch weitreichende Verteilungs- wie Allokationseffekte induziert.

Konflikt mit anderen Zielen

Die jeweilige Verfolgung dieser Einzelziele führt wie in einem magischen Dreieck zu Konflikten mit den anderen Zielen.

□ So dürfte offenkundig sein, daß die ausschließliche Verfolgung des Verteilungszieles zugunsten der Netzeigner die Durchleitung so stark verteuern müßte, daß hierdurch das Entstehen eines direkten Wettbewerbs stark behindert,

wenn nicht sogar gänzlich verhindert würde. Solch ein Ziel wäre z.B. die volle Berücksichtigung nicht nur der Kosten des historisch gewachsenen Netzes, kalkuliert zu Wiederbeschaffungswerten, sondern auch die Kompensation wie auch immer zu veranschlagender „entgangener Gewinne“, die aus Sicht des Netzeigners sicherlich als optimal angesehen würde.

Auf der anderen Seite würde die Verordnung von Durchleitungsentgelten, die möglichst niedrig, einheitlich (z.B. als „Briefmarkentarif“ konzipiert), vorhersehbar und damit transparent sind, den direkten Wettbewerb zweifellos nachhaltig stärken. Dies würde die Netzeigner, die zumindest auf der Deckung ihrer Kosten bestehen, unmittelbar treffen – und zwar jeweils in einem unterschiedlichen Maße. Hingewiesen sei hierbei nur auf die Abgeltungsproblematik bei neuen im Gegensatz zu weitgehend abgeschriebenen Netzen. Natürlich ist es einerseits vorstellbar, daß dies insofern als gerechtfertigt angesehen werden könnte, als die bestehenden Netze bereits im wesentlichen von den Stromverbrauchern über die staatlich regulierten kostenorientierten Preise finanziert worden sind. Auch könnte insbesondere von seiten der Begünstigten argumentiert werden, daß dies als unumgänglicher Preis für die Etablierung eines funktionsfähigen Wettbewerbssystems auch im Strombereich zu akzeptieren sei. Offen ist andererseits aber auch, ob ein solches Regime nicht etwa – unter Hinweis auf einen enteignungsgleichen Tatbestand – seitens der Netzeigner erfolgreich vor Gericht angefochten werden könnte.

Gleichzeitig wäre jedoch zu befürchten, daß von einer solchen Regelung des Durchleitungsentgelts falsche Signale ausgehen würden, mit der Folge letztlich unakzeptabler Allokationswirkungen.

Es könnte zum einen zu einer „Übernutzung“ des vorhandenen Netzes kommen, wodurch ein auch energie- und umweltpolitisch als bedenklich anzusehender europaweiter „Stromtourismus“ sowie die Entstehung künstlicher Netzengpässe begünstigt würde und sich die Bedingungen dezentraler verbrauchsnaher Erzeugungsstrukturen verschlechtern würden. Zum anderen könnte es aber auch – vor allem nach Aufzehrung der vorhandenen Substanz – zu einer Netzkonfiguration kommen, die langfristig qualitativ und quantitativ wenig befriedigend ist, weil Anreize zur Netzpflege, -erneuerung und -erweiterung fehlen. Dies bedeutet, daß eine Festlegung des Durchleitungspreises, die langfristig belastbar ist, nur im Konsens zwischen den einzelnen Betroffenen gefunden werden kann, und zwar in Form eines Kompromisses, der nach Möglichkeit die obigen Ziele insgesamt am wenigsten negativ berührt.

Ist Regulierung effektiver?

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob eine Regulierungsbehörde dies besser zu leisten vermag als ein marktlicher Abstimmungsprozeß zwischen der Vielzahl der Parteien, die im einzelnen involviert sind, unter Berücksichtigung der völlig unterschiedlichen konkreten Bedingungen. Die Erfahrungen, die bisher mit regulierten Systemen gemacht wurden, stützen jedenfalls keineswegs die gegenteilige Ansicht. Selbst wenn man eine personell entsprechend ausgestattete Superbehörde unterstellt, die kaum als wünschenswert anzusehen ist, scheint es schlechterdings unvorstellbar, daß von ihr für sämtliche denkbaren Durchleitungsfälle ex ante Durchleitungsentgelte definiert und festgeschrieben werden könnten. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang lediglich daran, daß die britische Elektrizitätsbehörde OFFER

viele hundert, die amerikanische FERC mehrere tausend Mitarbeiter zählt, ohne daß die dort erzielten Ergebnisse zu überzeugen vermögen.

Fraglich ist auch, wie ein Blick auf Systeme mit reguliertem Netzzugang bestätigt, ob es lediglich bei einer Regulierung der Durchleitung bleiben würde. Der Regulierer sieht sich nämlich nicht nur mit der Aufgabe konfrontiert, die Rangfolge der im einzelnen zu berücksichtigenden Ziele festzulegen und die zu konstatierenden Wirkungen der Regulierung zu bewerten, sondern gegebenenfalls auch über hieraus abzuleitende zusätzliche Interventionen zu entscheiden. All dies müßte weitreichende Abstimmungserfordernisse mit der Politik nach sich ziehen. Dabei dürfte allein die notwendige Beschaffung der erforderlichen vielfältigen Informationen, die notgedrungen aus zweiter Hand kommen, sicherlich nicht zu Unrecht Befürchtungen hinsichtlich eines Einstiegs in eine Entwicklung nähren, die mit dem Idealbild eines wettbewerblich organisierten Systems kaum zu vereinbaren wäre.

Allein aus Praktikabilitätsgründen dürfte es dabei in der Realität zu einer gewissen Standardisierung insbesondere bei der Festlegung von Durchleitungsentgelten kommen, womit eine entsprechende Diskriminierung zwangsläufig einhergehen müßte: Dem einen Netzeigner werden funktionslose Einkommen zugeschwenmt, dem anderen Deckungsbeiträge vorenthalten, die langfristig für eine befriedigende Netzpflege und einen ausreichend Netzausbau erforderlich sind. Dies wiederum würde zusätzliche Regulierungseingriffe erfordern – so z.B. durch Einführung einer ebenfalls problematischen Price-cap- (Gewinn-) Regulierung und/oder der Verordnung bindender Qualitätsstandards bzw. Zubauauflagen, denen sich die betroffenen Netzbetreiber ohne ent-

sprechende Vergütung widersetzen würden. Der befürchtete Beginn einer „creeping regulation“, einer immer weiter um sich greifenden, sich selbst nährenden Regulierung wäre vorprogrammiert.

Natürlich kann nicht abgestritten werden, daß jede Vereinheitlichung der technischen Kriterien der Durchleitung, der berechtigten Verweigerung eines Zugangs zum bestehenden Netz oder auch der prinzipiellen Vorgehensweise bei der Kalkulation der Durchleitungsentgelte und im Hinblick auf die Abgrenzung und Definition der im einzelnen in die Betrachtung einzubeziehenden Kriterien und Determinanten geeignet wäre, einen entscheidenden Beitrag zur Erhöhung der Transparenz auf diesem komplexen Gebiet zu leisten. Und damit würde tendenziell die Schaffung von Wettbewerb positiv beeinflusst. Gleichzeitig fragt sich jedoch, ob es hierzu wirklich einer Regulierungsbehörde bedarf.

Intensivierung des Wettbewerbs

Schließlich ist mit der Verbändevereinbarung innerhalb einer erstaunlich kurzen Zeit zwischen den wesentlichen Parteien ein Kompromiß zustande gekommen, der von den meisten Betroffenen als zunächst durchaus akzeptabel angesehen wurde, der immerhin zu einer Intensivierung des Wettbewerbs geführt hat, die noch vor wenigen Monaten kaum für möglich gehalten wurde. Eine wachsende Zahl von Playern ergreift inzwischen mit Preis- und Produktdifferenzierungen, zum Teil völlig neuen Produkten, Vertriebswegen und Vermarktungsstrategien Chancen, die sich mit der Öffnung des Marktes ergeben haben. Interessanterweise wird der sich entfaltende Wettbewerb gar nicht mehr primär von den Newcomern getragen, sondern von dynamisch die bisherigen Grenzen ihrer Versorgungsgebiete sprengenden traditionellen Versorgern oder eigens gegründeter Tochtergesellschaften.

Im Zuge dieser Entwicklung ist binnen Jahresfrist das Preisniveau für Sonderabnehmer und Weiterverteiler im Durchschnitt um schätzungsweise 25 bis 30% und in Extremfällen sogar um das Doppelte gesunken, was sicherlich nicht unbedingt eine Folge der in Deutschland praktizierten Durchleitungsregelung ist, von ihr aber auch nicht verhindert wurde. Eine Vielzahl von EVU – nicht nur Verbundunternehmen, sondern auch größere Stadtwerke – tritt inzwischen bundesweit als Anbieter auf, und zwar zunehmend auch zur Versorgung von Tarifabnehmern. Hierbei wird ganz offenkundig ein erfolgreicher Abschluß der Gespräche über eine Fortentwicklung der „Verbändevereinbarung“ mit einer Verständigung über synthetische Lastkurven vorweggenommen, die bis Herbst dieses Jahres beendet werden sollen. Diese Verbändevereinbarung ist als unabdingbare Voraussetzung für die Durchleitung zu den Tarifabnehmern anzusehen, weil sonst Transaktionskosten in prohibitiver Höhe in Kauf zu nehmen wären. Die Entfernungskomponente auf der Höchstspannungsstufe, die gerade von den Newcomern stark kritisiert wird, wobei diese Kritik gemessen an ihrem Gewicht im Rahmen des durchschnittlich zu zahlenden Durchleitungsentgelts nur bedingt nachvollziehbar ist, dürfte demnächst auch von ihren bisherigen Verfechtern offiziell aufgegeben werden. Dies alles sind Ergebnisse des Liberalisierungsprozesses, die auch im Vergleich zu Systemen mit einem regulierten Netzzugang durchaus als beachtlich anzusehen sind.

Flankierende Fach- und Mißbrauchsaufsicht

Gleichzeitig sei daran erinnert, daß es nach wie vor mit der Fach- und Mißbrauchsaufsicht staatliche Eingriffsmöglichkeiten gibt, die flankierend zur Sicherstellung ei-

nes funktionsfähigen Wettbewerbs eingesetzt werden könnten. Hierbei kann es um Fragen wie die Definition von Standards im Hinblick auf eine langfristig qualitativ und quantitativ befriedigende Versorgung mit Netzdienstleistungen gehen, die Sicherheit der Versorgung gerade bei einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen oder die Sanktionierung diskriminierender Verhaltensweisen von Netzbetreibern. Dabei könnte zweifellos auch eine stärkere rechtliche Selbstständigkeit des Netzbereichs mit einer effektiven Trennung der unterschiedlichen geschäftlichen Aktivitäten innerhalb der derzeit noch bestehenden integrierten Versorgungsunternehmen die Gefahr einer mißbräuchlichen Ausnutzung dieser Position entschieden reduzieren. Im übrigen sollten alle Kritiker des Systems eines verhandelten Netzzugangs die Möglichkeit einer gerichtlichen Anfechtung von Verhandlungslösungen und die Effekte nicht unterbewerten, die hiervon in Richtung auf eine Disziplinierung der Netzeigner ausgehen, eine Möglichkeit, die im Falle der Regulierung des Netzzugangs weitgehend ausscheiden dürfte.

Eines der gravierendsten Argumente gegen die Etablierung einer Regulierungsbehörde dürfte jedoch sein, daß eine solche Institution geradezu dazu einladen würde, als willkommener Hebel für die Durchsetzung aller möglichen fiskal-, energie- oder umweltpolitischen Ziele eingesetzt oder – drastischer formuliert – mißbraucht zu werden. Zusammengefaßt kann die Forderung daher nur lauten: Geben wir der Marktlösung eine Chance! Es liegt in der Hand sowohl der Netzeigner als auch der Durchleitungswilligen, durch kluge Zurückhaltung bei der Durchsetzung eigener Ansprüche mehr Regulierung mit einem ungewissen Ausgang zu verhindern.