

Kumkar, Lars

Working Paper — Digitized Version

Die deutsche Energierechtsnovelle: Über Alleinabnehmer, zugelassene Kunden und die Auswirkungen auf Umweltschutzziele

Kiel Working Paper, No. 820

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Kumkar, Lars (1997) : Die deutsche Energierechtsnovelle: Über Alleinabnehmer, zugelassene Kunden und die Auswirkungen auf Umweltschutzziele, Kiel Working Paper, No. 820, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46729>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 820

**Die deutsche Energierechtsnovelle: Über
Alleinabnehmer, zugelassene Kunden und die
Auswirkungen auf Umweltschutzziele***

von

Lars Kumkar

Juli 1997



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 820

**Die deutsche Energierechtsnovelle: Über
Alleinabnehmer, zugelassene Kunden und die
Auswirkungen auf Umweltschutzziele***

von

Lars Kumkar

Juli 1997

770299

* Teile dieses Beitrages basieren auf einer gemeinsam mit Axel D. Neu durchgeführten Untersuchung über die Liberalisierung der Strommärkte in der Europäischen Union und in Deutschland (Kumkar und Neu 1997). Die Arbeit des Autors wird im Rahmen des Forschungsprojekts „Wettbewerbliche Reformen des Elektrizitätssektors — Eine vergleichende Länderanalyse“ von der Fritz Thyssen-Stiftung gefördert. Der Autor dankt Frank *Bickenbach* und Axel D. *Neu* für wertvolle Hinweise.

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen

Abstract – Inhalt

This paper deals with the German government's proposal to liberalize the domestic electricity supply industry. The government bill aims to establish a retail wheeling model in the electricity transmission and distribution system. The opposition against this model mainly comes from the publicly owned local utilities. They instead propose to establish local „single buyer models“, which basically amounts to establish local monopolies acting as local monopolists vis-à-vis consumers and as local monopsonists vis-à-vis independent power producers. The paper critically analyzes these and other proposals of the local utilities. Furthermore, some significant defects of the government bill are identified, and the likely environmental consequences of the liberalization are considered.

Die im vorliegenden Regierungsentwurf angestrebte Liberalisierung der Stromwirtschaft beinhaltet die Schaffung eines Durchleitungsmodells unter grundsätzlicher Partizipation aller Endkundenkategorien. Widerstand gegen den Regierungsentwurf formiert sich insbesondere in den Reihen der kommunalen Versorgungsunternehmen. Ihr Verband, der VKU, schlägt anstelle eines Durchleitungsmodells die Etablierung des Alleinabnehmermodells auf kommunaler Ebene vor. Dieser Beitrag analysiert diesen und andere Vorschläge des VKU. Eingegangen wird u.a. auf die Vereinbarkeit der beabsichtigten Reformen mit Umweltschutzziele. Den Schluß des Beitrages bildet eine ordnungspolitische Beurteilung des vorliegenden Regierungsentwurfs.

Gliederung

I. Einleitung	1
II. Die Stromrichtlinie	2
III. Die geplante Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht	17
IV. Die Kritik der kommunalen Versorgungsunternehmen an der geplanten Reform des Energierechts	24
V. Die Rückwirkungen der Reformen auf regenerative Energien und auf die Umweltverträglichkeit der Stromversorgung	37
VI. Ein erstes Fazit: Die Konsequenzen für kommunale Versorgungsunternehmen	42
VII. Ein zweites Fazit: Ordnungspolitische Versäumnisse des Regierungsentwurfs	44

JEL Classification: H4, LA, L5, Q4

Lars Kumkar
Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Düsternbrooker Weg 120
D-24147 Kiel
Tel.: 0431/8814-216
Fax: 0431/8814-500
Email: Lars.Kumkar@ifw.uni-kiel.de

I. Einleitung

Von einem europäischen Binnenmarkt für Elektrizität kann auch im sechsten Jahr nach der vermeintlichen Vollendung des europäischen Binnenmarktes keine Rede sein. Mit dem Inkrafttreten der Stromrichtlinie im Februar dieses Jahres sind aber nunmehr die ersten Schritte zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes eingeleitet worden.

Der Strommarkt war bisher von wirksamen europäischen Bemühungen zur Senkung der nationalen Marktzutrittsbarrieren vollständig ausgenommen. Dies schlug (und schlägt) sich in erheblichen Strompreisdifferentials und einem geringen grenzüberschreitenden Handel mit Strom nieder (Kumkar 1995; Kumkar und Neu 1997). In Düsseldorf etwa lag der Strompreis für ausgewählte industrielle Stromverbraucher in 1996 um 94 vH über dem entsprechenden Preis in Stockholm und um 76 vH über dem Preis in London, ohne daß dieses Differential in der Vergangenheit zu nennenswerten deutschen Stromimporten geführt hätte. Zu einem erheblichen Teil spiegeln die Strompreisdifferentials kostenträchtige nationale energiepolitische Maßnahmen wider: Zu denken ist etwa im Fall des klassischen „Hochpreislands“ Deutschland an den mittlerweile suspendierten Kohlepfennig oder an das Einspeisungsgesetz. Soweit diese politischen Vorgaben nicht geändert werden – wovon beispielsweise bei den Umweltschutzbestimmungen auszugehen ist –, hat die deutsche Stromversorgung einen dauerhaften Kostennachteil gegenüber den Ländern, in denen keine kostspielige Unterstützung heimischer oder regenerativer Energien politisch gewollt ist oder die Umweltauflagen weniger stringent sind.

Vor dem Hintergrund des sich intensivierenden internationalen Standortwettbewerbs ist es daher um so wichtiger, daß alle Effizienzpotentiale ausgeschöpft werden, um die Kosten der Strombereitstellung zu senken. Hierzu ist es erforderlich, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Stromwirtschaft so gesetzt werden, daß die Nachfrager Effizienzdruck auf die Anbieter ausüben können. Dies ist unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen unmöglich, wenn man von der Möglichkeit der Eigenversorgung absieht. Das Prinzip der geschlossenen Versorgungsgebiete und die damit einhergehenden regionalen Monopolstellungen der deutschen Stromunternehmen sind daher zunehmender Kritik ausgesetzt. Während alle bisherigen Versuche, den deutschen Strommarkt für wettbewerbliche Elemente zu öffnen, gescheitert sind, ist durch die Stromrichtlinie nunmehr die Pflicht zur (partiellen) Öffnung vorgegeben. Exklusive Konzessionsverträge und kartellrechtlich freigestellte Demarkationsabkommen sind mit der Stromrichtlinie nicht zu vereinbaren.

Die entsprechenden Bestimmungen des aus dem Jahr 1935 stammenden Energiewirtschaftsgesetzes und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen müssen also nach der Vorgabe der Richtlinie geändert werden.¹ In Deutschland regt sich der massivste Widerstand gegen die anstehende Reform vor allem aus den Reihen der kommunalen Versorgungsunternehmen. Auf die von dieser Seite vorgebrachten Argumente wird in diesem Beitrag eingegangen, nachdem zunächst die wichtigsten Aspekte der Stromrichtlinie diskutiert werden.

II. Die Stromrichtlinie

Nach mehrjährigen zähen und kontroversen Diskussionen in den europäischen Gremien (vgl. hierzu Kumkar 1995) beschloß der Europäische Rat im Juni 1996 die „Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt“ (Stromrichtlinie, im folgenden auch SRL). Diese Richtlinie trat zum 19. Februar 1997 in Kraft und muß von den Mitgliedstaaten innerhalb einer Zweijahresfrist in nationales Recht umgesetzt werden.² Ziel der Richtlinie ist die Erhöhung der „Effizienz bei der Erzeugung, Übertragung und Verteilung“ von Strom. Zu diesem Zweck sollen die bisher vorwiegend gebietsmonopolistisch organisierten nationalen Versorgungssektoren umstrukturiert werden und einem „wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt“ Platz machen.³ Die Stromrichtlinie ist durch drei Hauptelemente gekennzeichnet:

Erstens muß der Bau von Kraftwerken und Netzen im Bereich der Stromwirtschaft liberalisiert werden, ferner sollen Durchleitungsrechte durch bestehende Übertragungs- und Verteilungsnetze etabliert werden. Die Durchleitungs-

1 Eine Richtlinie richtet sich an die Mitgliedstaaten. Sie gibt den Staaten eine Umsetzung in nationales Recht vor und wird erst in dieser Form unmittelbares Recht für die betreffenden Unternehmen und Nachfrager.

2 Der Text der Richtlinie findet sich in: Rat (1997). Belgien und Irland wurde eine Fristverlängerung um ein Jahr, Griechenland um zwei Jahre eingeräumt (Art. 27 SRL).

3 Vgl. zu einem Überblick Kumkar und Neu (1997: Kapitel B) (auch über den Status quo der europäischen Stromwirtschaft). Vgl. zur Stromrichtlinie auch Britz (1997).

rechte sollen von unabhängigen und gebietsfremden Stromanbietern zur Belieferung von Stromendkunden genutzt werden können.⁴

Zweitens wird den Mitgliedstaaten weiter Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht eingeräumt. Dies erlaubt den Mitgliedstaaten beispielsweise die Beibehaltung zentraler, staatlicher Investitionsplanungsverfahren und die Definition von Aufgaben im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, die von Versorgungsunternehmen u.U. unter Freistellung von den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der Richtlinie zu erbringen sind.

Drittens ist die vorgeschriebene wettbewerbliche Öffnung der nationalen Märkte begrenzt: Über die Definition der rechtlichen Figur des „zugelassenen Kunden“ werden weite Teile der Stromnachfrager auf absehbare Zeit von der Partizipation an den wettbewerblichen Märkten ausgeschlossen bleiben, sofern die jeweiligen Mitgliedstaaten nicht von sich aus eine weitergehende Marktöffnung beschließen.

A. Anlagenbau in Erzeugung und Netzbereich

Gemäß der Stromrichtlinie haben die Mitgliedsländer ein Wahlrecht zwischen der Implementierung eines *Genehmigungsverfahrens* oder aber eines *Ausschreibungsverfahrens* für den Bau neuer Kraftwerke (Übersicht 1). Sowohl das Genehmigungsverfahren als auch das Ausschreibungsverfahren müssen den Kriterien der Transparenz, Objektivität und Nichtdiskriminierung genügen. Hierbei können Genehmigungsanforderungen beispielsweise über die Art der Primärenergien festgelegt werden. Die Kriterien müssen öffentlich bekannt gemacht werden, Investitionsablehnungsbescheide müssen u.a. auch der EU-Kommission mitgeteilt werden. Grundsätzlich soll das Ausschreibungsverfahren die Beibehaltung zentraler, staatlicher Planungsverfahren für den Stromsektor erlauben. Unabhängige Stromerzeuger und Eigenerzeuger müssen jedoch in jedem Fall — auch im Ausschreibungssystem — das Recht auf Investitionsgenehmigungen analog dem Genehmigungsverfahren erhalten.

⁴ „Durchleitung“ bezeichnet eine Einspeisung von Strom in ein fremdes Leitungsnetz bei (mehr oder weniger) gleichzeitiger und gleichartiger Entnahme von Strom an einer anderen Stelle dieses Netzes.

Übersicht 1 — Wesentliche Elemente der Stromrichtlinie

A. Anlagenbau: Entweder: Transparentes, objektives und nichtdiskriminierendes Genehmigungsverfahren: Jeder Interessent kann eine Genehmigung zum Bau von Kraftwerken oder Direktleitungen beantragen (Art. 5 und 20). Oder: Öffentliche Ausschreibungsverfahren für neue Erzeugungskapazitäten, die in das öffentliche Netz einspeisen (Art. 6). Ausschreibende Stelle ist eine unabhängige Stelle oder eine Behörde, die nicht identisch mit dem Netzbetreiber ist (Art. 6). Unabhängige und Eigenerzeuger haben jedoch auch das Recht auf Genehmigung neben dem Ausschreibungsverfahren (Art. 6). Für Direktleitungen gelten Vorschriften analog dem Genehmigungsverfahren (Art. 20).

B. Netznutzungsrechte: Spezifische Durchleitungsrechte für Erzeuger (verhandelter Netzzugang) (Art. 17). Oder: Einspeisungsrecht in das Netz des Alleinabnehmers (Alleinabnehmermodell) (Art. 18).

C. Zugelassene Kunden: Große Industrieabnehmer (> 100 GWh Jahresverbrauch), weitere Industrieabnehmer und Verteiler nach nationale Ermessen, solange die nationale Mindestöffnungsquote erreicht wird.

D. Maßnahmen zur vertikalen Entflechtung: Vertikale Entflechtung der Rechnungslegung in Erzeugung, Übertragung und Verteilung (Art. 14). Abgeschwächte organisatorische Trennung des (Übertragungs-)Netzbetreibers von anderen Unternehmensbereichen (Art. 7).

E. Funktion des Netzbetreibers: Betrieb, Wartung und Ausbau des Übertragungsnetzes in einem bestimmten Gebiet (Art. 7) für einen von den Mitgliedstaaten festzulegenden Zeitraum. Abruf der Kraftwerke nach transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien sowie unter Berücksichtigung des „wirtschaftlichen Vorrangs“ (Art. 8). Vertragliche Verpflichtungen beispielsweise aus Ausschreibungsverfahren sind zu berücksichtigen.

F. Reziprozitätsvorschriften: Durchleitungen im Rahmen grenzüberschreitender Stromlieferverträge können dann untersagt werden, wenn ein zugelassener Kunde nicht in beiden betreffenden Staaten als zugelassener Kunde betrachtet werden würde.

G. Nationale Maßnahmen im gemeinwirtschaftlichen Interesse: Die Staaten können den Elektrizitätsunternehmen öffentliche Dienstleistungspflichten auferlegen und zur Gewährleistung der Erfüllung dieser Aufgaben die Wettbewerbsregeln der Richtlinie teilweise nicht umsetzen (Art. 3 Abs. 2). Zusätzlich sind konkrete Bestimmungen für die Konditionen der Belieferung von kleinen Letztverbrauchern enthalten (Art. 10 Abs. 1). Heimische Primärenergien können durch einen Vorrang beim Kraftwerksabruf unterstützt werden (max. 15 vH der Primärenergie zur Befriedigung des gesamten Stromnachfrage) (Art. 8).

H. Bestimmungen zum Betrieb der Verteilernetze und zu der Frage der regenerativen Energien: Es finden sich keinerlei Bestimmungen zum Aufruf der Kraftwerke nach dem wirtschaftlichen Vorrang. Denjenigen Kraftwerken, die regenerative Energiequellen verwenden oder im Rahmen von Kraft-Wärme-Koppelung produzieren, kann beim Abruf ein Vorrang (ohne Größenbeschränkung) eingeräumt werden (Art. 8, 11).

Im Bereich des Baus von Kraftwerken impliziert die Richtlinie damit die Senkung von rechtlichen Marktzutrittsbarrieren in fast allen Mitgliedsländer der EU.⁵ Die Richtlinien kann somit hinsichtlich des Abbaus von Investiti-

⁵ Im Gegensatz v.a. zu französischen Vorstellungen und den (gescheiterten) Vorschlägen der spanischen Präsidentschaft (vgl. hierzu kritisch Kumkar 1995: 466) sind auch unabhängige Kraftwerksbauten zu genehmigen, die der Bedienung heimischer Nachfrager dienen und deren Strom nicht an den Alleinabnehmer (s.u.) verkauft wird.

onsschranken bei den Erzeugungsanlagen wettbewerbspolitisch als eindeutig positiv beurteilt werden.

B. Netznutzungsrechte für unabhängige und gebietsfremde Erzeuger

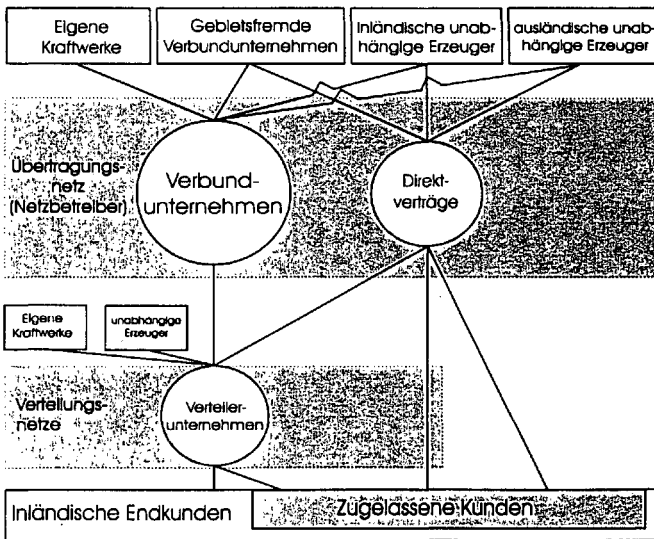
Auch bei der Frage des einzurichtenden Netzzugangsregimes — dem Kernstück der wettbewerbspolitischen Bestimmungen der Stromrichtlinie — können die Mitgliedstaaten zwischen zwei Alternativen wählen: dem *verhandelten Netzzugang* und dem *Alleinabnehmermodell*. Wie sich anhand der Analyse der Richtlinie zeigt, hat diese Wahlmöglichkeit hinsichtlich des Wettbewerbs um zugelassene Kunden aber eher kosmetischen Wert, denn inhaltliche Konsequenzen.

Beim *verhandelten Netzzugang* müssen Durchleitung begehrende Unternehmen und Stromkunden mit den netzbesitzenden Unternehmen einen Preis für die Durchleitung von Strom aushandeln, haben aber grundsätzlich das Recht zur Durchleitung durch fremde Netze.⁶ Diese Möglichkeit der *Direktverträge* zwischen verschiedenen Anbietern und Nachfragern (unter Inanspruchnahme von Durchleitungsrechten) stellt gegenüber dem Status quo in den meisten Mitgliedstaaten der EU eine erhebliche Änderung dar. Die Verbundunternehmen als Betreiber der Übertragungsnetze bzw. die Betreiber der Verteilungsnetze besitzen nach den Bestimmungen der Richtlinie kein unbestreitbares Monopol beim Verkauf von Strom an Letztverbraucher mehr (Übersicht 2).

Beim *Alleinabnehmermodell* sind gegenüber dem von französischer Seite vorgelegten ursprünglichen Alleinabnehmermodell (Mandil et al. 1994; vgl. auch Kumkar und Neu 1997: Kapitel D.III) wesentliche Modifikationen festzustellen. Insbesondere können Kunden Direktverträge (Liefverträge) sowohl mit ausländischen als auch mit inländischen Stromanbietern schließen. Die Richtlinie betrifft somit auch beim Alleinabnehmermodell den nationalen Binnenhandel mit Strom und behandelt nicht nur grenzüberschreitenden Handel (Übersicht 3).

⁶ Der verhandelte Netzzugang firmiert in der Literatur auch als „Durchleitungsmodell“ oder „Modell spezifischer Durchleitungsrechte“. Konstituierendes Merkmal ist die Priorität der Eigennutzung durch den Betreiber der Netze in Verbindung mit Durchleitungsrechten für Dritte, die evtl. über Gerichts- oder Behördenentscheidungen durchgesetzt werden müssen.

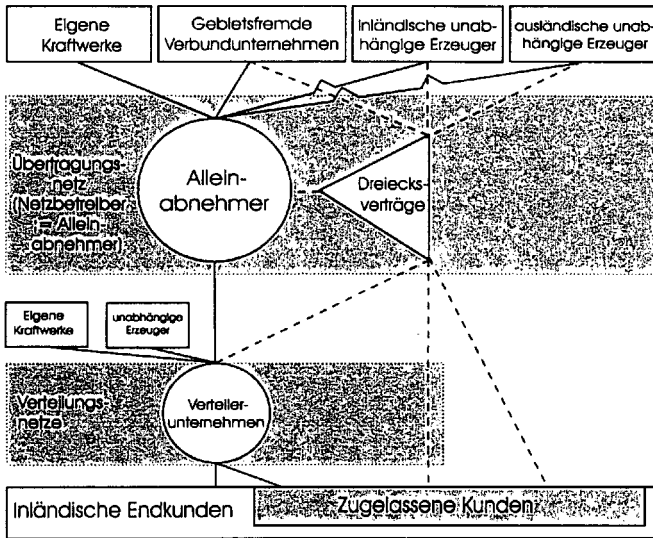
Übersicht 2 — Modell des verhandelten Netzzugangs



Ein Alleinabnehmer wird typischerweise verpflichtet, „unabhängigen“ oder „gebietsfremden“ Strom zu vorher publizierten Preisen anzukaufen, die dem bisherigen Abgabepreis an den Kunden abzüglich eines Netznutzungspreises entsprechen.⁷ Der Kunde bezieht seinen Strom somit zwar pro forma weiterhin vom Alleinabnehmer zu unveränderten Konditionen (Direktverträge im Rahmen von *Dreiecksgeschäften*). Er kann aber durch den Direktvertrag (unter Inanspruchnahme von Ankaufspflichten und spiegelbildlichen Verkaufspflichten des Alleinabnehmers) einen geringeren Gesamtstrompreis erreichen: Letztlich bezahlt der Endkunde durch das Dreiecksgeschäft als Strompreis den mit dem ausländischen oder unabhängigen Lieferanten vereinbarten Preis zuzüglich eines Übertragungsentgeltes für die „Durchleitung“ durch das Netz des Alleinabnehmers (Kumkar und Neu 1997: Kapitel D.III.1, E.II.).

⁷ Dem Alleinabnehmer kann eine derartige Ankaufspflichtung alternativ auch nicht auferlegt werden. Diese an anderer Stelle (Kumkar und Neu 1997: Kap. E. II.) vielleicht etwas vorschnell als „Kuriosum am Rande“ bezeichnete Wahlmöglichkeit „innerhalb“ des Alleinabnehmersystems hebt die Konzeption des Alleinabnehmermodells vollständig aus, muß der Alleinabnehmer doch in diesem Fall zur Gewährung von Durchleitungsrechten nach dem Prinzip des verhandelten Netzzugangs verpflichtet werden (Art. 18 Abs. 3 SRL). Dessen ungeachtet könnten einige jüngste Vorschläge aus den Reihen der Stadtwerke gerade auf eine solche deutsche Implementierung des „Alleinabnehmermodells“ zielen (s.u.).

Übersicht 3- Modifiziertes Alleinabnehmermodell



Von Bedeutung ist der Umstand, daß die in der Richtlinie gewählte Konkretisierung des Alleinabnehmermodells in den wettbewerblichen Wirkungen kaum vom Modell der spezifischen Durchleitungsrechte zu unterscheiden ist. Der Alleinabnehmer hat nach der Richtlinie grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten, Durchleitungen durch sein Netz zu verhindern, die einem netzbesitzenden Unternehmen im System des verhandelten Netzzugangs offenstehen.⁸ Durch die in der Richtlinie gewählte Konstruktion des Alleinabnehmersystems erhält der Alleinabnehmer in keinem Fall das Recht auf Informationen über die in den Direktverträgen fixierten Strompreise.

Es ist sogar der Fall vorstellbar, daß das so definierte Alleinabnehmermodell größere wettbewerbliche Auswirkungen haben wird als die Einrichtung des Systems des verhandelten Netzzugangs: Wenn dem Alleinabnehmer von seitens des betreffenden Mitgliedslands als Grundlage der Dreiecksgeschäfte eine Ankaufsverpflichtung auferlegt wird, so ist dem Alleinabnehmer nach der Richtlinie zwingend auch eine Tarifierungspflicht für die Nutzung der Netzanlagen aufzuerlegen. In diesem Fall kann ein potentieller inländischer oder ausländischer Stromanbieter (bzw. ein zugelassener Kunde) die Wirt-

8 Das netzbesitzende Unternehmen kann die Durchleitung unter Hinweis auf technische Gründe verweigern. Das Unternehmens selber kann den Netzzugang jedoch nicht kurzerhand aus Gründen der Erfüllung öffentlicher Dienstleistungspflichten verweigern (s.u.).

Tabelle 1 — Schwellenwerte für zugelassene Kunden (GWh) nach der Stromrichtlinie^a

	Mindestmarktöffnungsquote (verbindliches Umsetzungsjahr)		
	23 vH (1999)	27 vH (2000)	33 vH (2003)
Finnland	>100 ^b	>100 ^b	>100 ^b
Luxemburg	>100 ^b	>100 ^b	>100 ^b
Belgien	>100 ^b	>100 ^b	>100 ^b
Österreich	100	40	<20
Schweden	80	30	<10
Italien	60	40	20
Frankreich	60	20	<10
Spanien	40	20	10
Deutschland	30	<20	<10
Niederlande	30	10	<10
Griechenland	20	<10	<10
Portugal	<40	- ^c	- ^c
Großbritannien	10	<10	<10
Irland	<10	<10	<10
Dänemark	<10	<10	<10
EU-Durchschnitt	40	20	9

^a Vorläufige Werte basierend auf Angaben der Mitgliedstaaten in 1996 bei Mindestausmaß der Definition von Verteilern als zugelassene Kunden — ^b Werte über 100 GWh sind nicht aufgeführt, da alle Kunden ab 100 GWh in jedem Fall zugelassen werden müssen — ^c Werte für Portugal liegen nur unvollständig vor

Quelle: *Stromthemen* (1997: 2).

schaftlichkeit eines Direktvertrages vergleichsweise einfach kalkulieren.⁹ Die Informations- und Transaktionskosten für zugelassene Kunden und Stromanbieter können also beim Alleinabnehmersystemmodell geringer sein als beim verhandelten Netzzugang. Es hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Netzzugangsregimes ab, welches der beiden Systeme — Alleinabnehmer oder verhandelter Netzzugang — größere Wettbewerbswirkungen entfaltet. A priori kann diese Frage nicht beantwortet werden.

C. Kreis der zugelassenen Kunden

Die Richtlinie sieht vor, den europäischen Strommarkt nur schrittweise zu öffnen, „damit die Elektrizitätsindustrie sich flexibel und in geordneter Art und Weise dem neuen Umfeld anpassen kann und weil zu berücksichtigen ist,

9 Im Fall des verhandelten Netzzugangs liegt der Preis für die Durchleitungsdienstleistung nicht ex ante fest.

daß die Elektrizitätssysteme gegenwärtig unterschiedlich aufgebaut sind“ (Rat 1997: Abwägungsteil, Punkt 5). Der Kreis derjenigen Letztverbraucher, die die Möglichkeit der Wahl ihres Stromlieferanten erhalten (*zugelassene Kunden*), wird im Zeitablauf erweitert. Grundsätzlich muß dieses Recht spätestens ab 1999 allen großen industriellen Nachfragern mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 GWh eingeräumt werden.¹⁰ Andere Letztverbraucher und/oder Verteilungsunternehmen sind soweit zuzulassen, daß die nationale Mindestöffnungsquote erreicht wird.

Diese nationale Mindestöffnungsquote wird berechnet nach dem Anteil derjenigen Letztverbraucher am gesamten Stromverbrauch in der Europäischen Union, deren Jahresverbrauch einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Dieser Schwellenwert beträgt zu Beginn 40 GWh und sinkt bis zum Jahr 2003 auf 9 GWh.¹¹ Die sich hieraus ergebenden voraussichtlichen Schwellenwerte in den einzelnen Ländern sind Tabelle 1 zu entnehmen. Den Mitgliedsländern obliegt es, den Kreis der zugelassenen Kunden zu benennen, so daß die Mindestöffnungsquote erreicht wird. Sie haben dabei Spielraum: Denkbar ist die Nennung aller Letztverbraucher mit einem Jahresverbrauch über einem bestimmten Wert (diese Annahme liegt den Werten in Tabelle 1 zugrunde). Denkbar ist die Nennung bestimmter oder aller Verteilungsunternehmen, die als zugelassene Kunden fungieren können. Grundsätzlich müssen jedoch alle Verteilungsunternehmen mindestens soweit Marktzugang erhalten, daß sie über die Strommenge Lieferverträge schließen können, die ihre Kunden, die als zugelassene Kunden benannt werden, innerhalb ihres Verteilungssystems verbrauchen.

Die Marktöffnung kann in den Mitgliedsländern unterschiedliche Konsequenzen haben: Während beispielsweise in Finnland, Luxemburg und Belgien die anfängliche Marktöffnung von 23 vH erreicht wird, wenn alle Letztverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 GWh als zugelassene Kunden definiert würden, würde in Irland und Dänemark selbst die Nennung aller Letztverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 10 GWh nicht ausreichen, um die nationale Mindestöffnung von 23 vH zu erreichen.

10 1 GWh (Gigawattstunde) = 1 Million kWh (Kilowattstunden).

11 Die Frist zur Umsetzung der Richtlinie beträgt zwei Jahre, so daß die anfängliche Marktöffnung spätestens 1999 erfolgt sein muß.

D. Maßnahmen zur Entflechtung integrierter Unternehmen

Viele der nationalen Strommärkte in der EU sind durch die Existenz vertikal und horizontal integrierter Versorgungsunternehmen gekennzeichnet (Kumkar und Neu 1997: Kapitel B). Dies gilt auch für die deutsche Stromwirtschaft. Die wettbewerblichen Wirkungen der Maßnahmen zur Netzöffnung hängen in starkem Maß davon ab, inwieweit die netzbesitzenden Unternehmen Anreize haben (bzw. gezwungen werden), den Netzzugang für alle Interessenten in vergleichbarer Weise zu gewährleisten. Diese Anreize zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs sind bei vertikal integrierten Unternehmen nicht notwendig gegeben. Im Gegenteil werden gerade vertikal integrierte und gewinnregulierte Unternehmen Anreizen unterliegen, die eigenen Erzeugungskapazitäten zu bevorzugen (Kumkar und Neu 1997: Kapitel D). Bei den in der Vergangenheit durchgeführten wettbewerblichen Reformen (beispielsweise in England und Wales sowie in den Vereinigten Staaten) sind daher Maßnahmen ergriffen worden, die auf eine Entflechtung der integrierten Unternehmen zielen (*unbundling*). Dies kann im „Extrem“-Fall die Form der Gründung einer eigenständigen Netzgesellschaft annehmen, die selber über keinerlei Stromerzeugungskapazitäten verfügt und auch keine eigenen Stromhandelsaktivitäten auf eigene Rechnung entfaltet (vgl. zu den Beispielen England und Wales Kumkar (1994) bzw. Kalifornien Kumkar (1997)).

In der Stromrichtlinie wird der grundsätzlich bescheidenere Weg einer buchhalterischen vertikalen Entflechtung gewählt und um einige weitere zusätzliche Maßnahmen ergänzt. Verbindlich wird vorgeschrieben, daß die Rechnungslegung der Versorgungsunternehmen in Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung gegliedert werden muß. Zusätzlich müssen diejenigen Teile von integrierten Unternehmen, die mit der Organisation des Übertragungsnetzbetriebs befaßt sind, organisatorisch von den anderen Unternehmensteilen getrennt werden.¹² Erhofft wird, daß die buchhalterische Entflechtung der integrierten Unternehmen die Überwachung durch Regulierer oder Kartellbehörden erleichtert.

¹² Die in Art. 7 enthaltenen Vorschriften zur organisatorischen Trennung des Netzbereichs schließen eine integrierte Ressourcen-, Übertragungs- und Verteilungsplanung des Netzunternehmens *nicht* grundsätzlich aus (anders: Baur 1997b: 19), sondern schränken nurmehr den Handlungsspielraum des Netzunternehmens partiell ein. Dies ist aber keinerlei Spezifikum der Richtlinie, sondern Grundprinzip jeglicher kartellrechtlich motivierter Beschränkungen des Verhaltens marktmächtiger Unternehmen.

Es kann festgehalten werden, daß die Entflechtungsvorschriften gegenüber dem ersten Kommissionsvorschlag (Kommission 1992), der noch eine organisatorische Entflechtung vorsah, weitaus schwächer formuliert worden sind. Die wettbewerblichen Auswirkungen dieser Abschwächungen sind nicht eindeutig prognostizierbar. Als sicher kann gelten, daß die funktionsfähige Überwachung der Netzaktivitäten bei integrierten Unternehmen — Kernstück der wettbewerbspolitischen Begleitung bei allen bisherigen Reformen des Strommarktes — bei einer rein buchhalterischen Entflechtung schwieriger ist als bei einer weitergehenden Zerlegung etwa in eigenständige Erzeugungs-, Übertragungs- und Verteilungsunternehmen.

E. Funktion des Netzbetreibers

In jedem Mitgliedstaat müssen verantwortliche Netzbetreiber ernannt werden, die für den Betrieb, die Wartung und den Ausbau des Übertragungsnetzes in einem bestimmten Gebiet verantwortlich sind. Zu den Aufgaben eines Netzbetreibers zählt gemäß Stromrichtlinie insbesondere die Lastverteilung. Der Abruf der Kraftwerke hat grundsätzlich nach objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien zu erfolgen. Vertragliche Verpflichtungen des Netzbetreibers beispielsweise aus möglichen Ausschreibungsverfahren oder aus Durchleitungsverträgen sind zu berücksichtigen. Bei den genannten sonstigen Kriterien ist auf den ersten Blick insbesondere der „wirtschaftliche Vorrang aus verfügbaren Erzeugungsanlagen“ von Bedeutung, worunter gemäß Art. 2 Nr. 13 SRL die „Rangfolge der Elektrizitätsquellen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten“ zu verstehen ist. In der Richtlinie erfolgt jedoch keine Konkretisierung, wie dieser wirtschaftliche Vorrang auszusehen hätte und vor allem, wie er zu ermitteln ist. Den Staaten wird an dieser Stelle offensichtlich ein erheblicher Gestaltungsspielraum eingeräumt. Die Rolle des Netzbetreibers in der Richtlinie bleibt damit weitgehend undefiniert.

F. Reziprozitätsvorschriften

In der politischen Diskussion um die Stromrichtlinie konzentrierten sich die heftigsten Kontroversen auf die Frage, wie „gleichwertige wirtschaftliche Ergebnisse“ und eine „direkt vergleichbare Marktöffnung sowie ein direkt vergleichbarer Zugang zu den Elektrizitätsmärkten“ (Erwägungsteil, Punkt 12)

in den Mitgliedsländern erreicht werden können.¹³ Insbesondere von seiten deutscher Versorgungsunternehmen wurden Befürchtungen geäußert, daß durch das Nebeneinander der verschiedenen Systeme Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Konkret könnte z.B. die EdF, die in Frankreich als Alleinabnehmer fungiere, in Deutschland über deutsche Netze zugelassene Kunden beliefern, während sie Lieferungen deutscher Versorgungsunternehmen in das eigene Versorgungsgebiet verhindern könnte.

Wie in der bisherigen Ausführungen zur Richtlinie deutlich wurde, ist diese Befürchtung angesichts der Beschneidung der Kompetenzen eines Alleinabnehmers im Text der endgültigen Stromrichtlinie kaum gerechtfertigt: Die EdF kann grundsätzlich Stromlieferungen in ihr Versorgungsgebiet nur unter den gleichen Kriterien verweigern, die beispielsweise der RWE offenstehen, um Lieferungen der EdF in ihr Gebiet zu verhindern.

Es bleibt aber ein weiteres Argument, das zur Begründung einer drohenden „ungleichgewichtigen“ Marktöffnung angeführt werden könnte: In der Richtlinie wird den Mitgliedsländern das Recht eingeräumt, ihre Strommärkte in größerem Umfang zu öffnen, als dies den nationalen Mindestöffnungsquoten entsprechen würde — wie dies der weiter unten diskutierte jüngste Vorschlag aus dem Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) vorsieht. Dieses geplante Vorgehen des BMWi verstärkte die bereits erwähnten Befürchtungen deutscher Versorgungsunternehmen vor drohenden Exporten der EdF.

Die Richtlinie reagiert auf derartige Befürchtungen mit einer *Reziprozitätsklausel*. Diese hat zum Inhalt, daß grenzüberschreitende Stromlieferverträge dann untersagt werden können, wenn ein zugelassener Kunde nicht in beiden betreffenden Staaten als zugelassener Kunde betrachtet werden würde.¹⁴ Die Mitgliedstaaten können also intern ihren Strommarkt weiter als in

13 Hintergrund dieses Problems sind die Wahlmöglichkeiten der Mitgliedsländer zum einen im Bereich des Anlagenbaus (Genehmigungs- bzw. Ausschreibungsverfahren) und zum anderen hinsichtlich der Ausgestaltung des Netzzugangsregimes (verhandelter Netzzugang bzw. (modifiziertes) Alleinabnehmermodell).

14 Es ist auf den ersten Blick nicht eindeutig festgelegt, wer das Recht auf Netzzugang verweigern kann. Der Text der Richtlinie nennt aber den Tatbestand einer möglichen „Untersagung“ der Lieferverträge (Art. 19 Abs. 5a SRL). Dies würde dafür sprechen, daß sich der jeweilige Mitgliedstaat, nicht ein Versorgungsunternehmen, auf die Reziprozitätsklausel berufen muß. Ein deutsches Verbundunternehmen könnte im obigen Beispiel die Lieferverträge nicht „untersagen“, dazu würde ihm schlicht die hoheitliche Funktion fehlen. Insofern ist die Befugnis, grenzüberschreitende Lieferungen zu verhindern, nicht beim Unternehmen, sondern beim Staat zu orten. Wenn überhaupt eine derartige Reziprozitätsklausel für notwendig erachtet werden könnte (und daran können berechtigte Zweifel

der Richtlinie gefordert öffnen, ohne daß dies Konsequenzen für die grenzüberschreitenden Stromlieferungen haben muß.

G. Nationale Maßnahmen im gemeinwirtschaftlichen Interesse

In der Diskussion um die europäische Wettbewerbspolitik im Allgemeinen und konkret auch bei der Diskussion um die Binnenmarkttrichtlinie für Elektrizität haben sich Stimmen gemehrt, die den sogenannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse einen höheren Stellenwert im Europarecht einräumen wollen. Dieser Wunsch wurde insbesondere in Frankreich und anderen südeuropäischen Ländern unter dem Begriff des „service public“ deutlich geäußert. Aber auch in Deutschland gab es (vor allem von seiten der kommunalen Versorgungsunternehmen) Forderungen nach einer expliziten Berücksichtigung ihrer speziellen Funktionen im Rahmen der Daseinsvorsorge.¹⁵

Hintergrund dürfte nicht zuletzt die Tatsache sein, daß im Rahmen des allgemeinen Binnenmarktprogramms insbesondere die Prinzipien der Deregulierung und Privatisierung zunehmende Bedeutung erlangt haben. Die Umsetzung der vier Grundfreiheiten zielt generell auf eine starke Betonung des Wettbewerbsgedankens. Gleichzeitig wächst der europäischen Wirtschaftspolitik im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes eine zunehmende Bedeutung zu; der Einfluß der nationalen Regierungen auch auf den Energiesektor nimmt daher tendenziell mit zunehmenden europäischen Initiativen ab. Darin sehen einige Autoren die Gefahr, daß die bisherigen nationalen Ansätze im Rahmen der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht mehr weiter verfolgt werden können.

Es sollte daher nicht überraschen, daß auch im Rahmen der langen Entstehungsgeschichte der Stromrichtlinie Versuche unternommen wurden, das bisher regelmäßig national definierte Prinzip der Stromversorgung als besondere öffentliche Dienstleistung in das Europarecht „hinüberzuretten“. Die

bestehen, s.u.), dann wäre die Art der Ausübung durch die politischen Entscheidungsträger sicher die angemessene Zuordnung der Entscheidungsbefugnis.

15 Püttner (1992: 37) spricht beispielsweise bedauernd von den „öffentlichen Unternehmen als Stiefkindern des Gemeinschaftsrechts“, deren Tätigkeiten im Bereich der Erfüllung von Aufgaben im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse bisher nur unzureichend vom Gemeinschaftsrecht behandelt seien. Vgl. zu diesem Themenkreis Cox (1996), Tettinger (1995), den Vorschlag für eine Charta der öffentlichen Dienstleistungen (CEEP 1996) sowie die aktuelle Stellungnahme der Kommission (1996).

Stromversorgung wird in vielen Ländern der Gemeinschaft ersichtlich als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne des Art. 90 Abs. 2 EGV eingestuft (Kumkar und Neu 1997: Kapitel B). Widerstände gegen die Wettbewerbselemente in den Richtlinienentwürfen waren daher von Anfang an zu erwarten. Dies gilt in besonderem Maße für den ersten Richtlinienvorschlag der Kommission von 1992 (Kommission 1992), der angesichts seiner doch weitgehend wettbewerblichen Ausrichtung von verschiedenen Seiten als „Provokation“ empfunden wurde.

Nachdem im ersten Vorschlag der Kommission keinerlei Hinweis auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse enthalten war,¹⁶ findet sich in der endgültigen Stromrichtlinie eine Bestimmung mit folgendem Wortlaut:¹⁷

„Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Regelungen in den Artikeln 5, 6, 17, 18 und 21 (*Anlagenbau in der Erzeugung (5 u. 6); Netzzugang (17 u. 18); Anlagenbau im Netzbereich (21), d. Verfasser*) nicht anzuwenden, soweit ihre Anwendung die Erfüllung der den Elektrizitätsversorgungsunternehmen übertragenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen de jure oder de facto verhindern würde und soweit die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaße beeinträchtigt wird, das den Interessen der Gemeinschaft zuwiderläuft. Zu den Interessen der Gemeinschaft gehört insbesondere der Wettbewerb um zugelassene Kunden in Übereinstimmung mit dieser Richtlinie und mit Artikel 90 des Vertrages.“

Daraus folgt, daß die Stromrichtlinie zwar die Auferlegung öffentlicher Dienstleistungspflichten als Möglichkeit nennt und in Art. 3 Abs. 2 SRL sogar eine Konkretisierung auf „Versorgungssicherheit, die Regelmäßigkeit, die Qualität und den Preis der Lieferungen sowie auf den Umweltschutz“ versucht, damit aber keine tatsächliche Konkretisierung der entsprechenden Dienstleistungen erreicht. Vermutlich können die vorgenannten Aspekte generell unter „Preis und Qualität eines Gutes unter Beachtung des Umweltschutzes“ eingeordnet werden. Dies könnte Preisstrukturegulierungen (beispielsweise Preisgleichheit im Raum), Preisniveauregulierungen (beispielsweise eine allgemeine Gewinnregulierung) und vieles weitere umfassen, begrenzt also die Anwendung der Ausnahmebestimmung nicht wirksam.

Daraus kann gefolgert werden, daß sich bezüglich der Auferlegung öffentlicher Dienstleistungspflichten gegenüber der bisherigen rechtlichen Situati-

16 Wenn man von dem Hinweis auf mögliche Preisregulierung bei kleinen Kunden in Art. 16 Abs. 2 SRL absieht.

17 Eine entsprechender Passus, allerdings an anderer Stelle, fand sich bereits in dem modifizierten Entwurf der Kommission von 1993 (Kommission 1993). Vgl. zu dem Begriff der öffentlichen Dienste (*service public*) aus Sicht von Mitgliedern der Kommission die in *Europe* (1995d) wiedergegebenen Stellungnahmen von Karel van Miert und Jaques Delors.

on (die durch das primäre Gemeinschaftsrecht in Art. 90 Abs. 2 EGV bestimmt wird) durch die Richtlinie wenig geändert hat (insofern ähnlicher Meinung: Tettinger 1996: 70). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß die Bestimmung eindeutig geklärt haben dürfte, daß derartige Wettbewerbsbeschränkungen alleine von den Mitgliedstaaten, nicht von den betroffenen Elektrizitätsunternehmen beschlossen werden müssen (Kumkar und Neu 1997: Kapitel E.VII)

In der Gesamtbeurteilung bleibt damit die Frage nach den Konsequenzen der Bestimmungen zu den Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse offen. Die Richtlinie hat eine Chance versäumt, die Vereinbarkeit der Auferlegung von öffentlichen Dienstleistungspflichten in der Stromwirtschaft mit dem Gemeinschaftsrecht konkreter zu fassen, als es bisher schon Art. 90 EGV tat. An der generell unsicheren Rechtssituation hat sich nichts geändert. Weder ist geklärt, welche Dienstleistungen überhaupt „auferlegt“ werden können, noch eine Konkretisierung des Trade-offs zwischen Wettbewerbsrecht und den Zielen der Auferlegung von öffentlichen Dienstleistungspflichten erfolgt.¹⁸ Es könnte allerdings als positiv bezeichnet werden, daß der Wettbewerb um zugelassene Kunden explizit als im Interesse der Gemeinschaft liegendes Ziel definiert worden ist, dessen Erreichung durch nationale Maßnahmen nicht gefährdet werden darf.

H. Bestimmungen zum Betrieb der Verteilernetze und zu der Frage der regenerativen Energien

Die Bestimmungen zum Betrieb der Verteilernetze finden sich insbesondere in Kapitel V der Richtlinie. Dieser Aspekt der Stromrichtlinie wird in naher Zukunft zwar in einigen Mitgliedstaaten von untergeordneter Bedeutung sein, da sich der Wettbewerb — nicht zuletzt durch die Vorschriften zum Kreis der zugelassenen Kunden — zumindest anfänglich auf die großen industriellen Nachfrager konzentrieren wird. Diese großen Nachfrager sind regelmäßig direkt an das Übertragungssystem angeschlossen, bedürfen also keines Zugangs zu den Verteilernetzen. Mittel- bis langfristig könnte sich jedoch auch

18 Die zwei bisher ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs nach Art. 90 Abs. 2 EGV im Zusammenhang mit den nationalen Vorschriften zur Stromwirtschaft („Corbeau“ und „Almelo“) helfen in diesem Zusammenhang nicht viel weiter. Vgl. zu einer Diskussion der beiden Entscheidungen Le Nestour und Zinow (1995) und Cox (1996).

Wettbewerb um kleinere Kunden entfalten — dann wird die Bedeutung der Vorschriften für die Verteilernetze zunehmen.

In Art. 10 Abs. 2 SRL findet sich (ähnlich Art. 7 Abs. 1 SRL für die Stromübertragung) die Vorschrift, daß die Mitgliedstaaten direkt oder indirekt einen Betreiber der Verteilernetze zu ernennen haben, der für Betrieb, Wartung und gegebenenfalls den Ausbau des Verteilersystems in einem bestimmten Gebiet verantwortlich ist. Dieser Verteiler hat sich nach Art. 11 Abs. 2 SRL jeglicher Diskriminierung gegenüber den Netzbenutzern zu enthalten. Im Prinzip können also die Mitgliedstaaten auch im Bereich der Verteilernetze zwischen einem Alleinabnehmermodell oder einem Modell der spezifischen Durchleitungsrechte (verhandelter Netzzugang) wählen. Die Frage, ob Kombinationen zwischen diesen beiden Modellen zulässig sind (etwa Verteiler als Alleinabnehmer, Überträger im Rahmen des verhandelten Netzzugangs in einem Mitgliedstaats) ist in der Richtlinie nirgendwo behandelt. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß Kombinationen möglich sind, wenn auch die praktische Ausgestaltung nicht unkompliziert sein dürfte.¹⁹

Interessant ist die Tatsache, daß den Mitgliedsländern bei der Ausgestaltung der Befugnisse der Verteiler größerer Spielraum als im Fall der Übertragungssysteme gelassen wird. Sind schon die Bestimmungen zu den Kompetenzen und Auflagen des Netzbetreibers zur Lastverteilung in Kapitel IV SRL (Betrieb der Übertragungssysteme) auffallend wenig konkret gestaltet, so finden sich in Kapitel V SRL überhaupt keine Bestimmungen mehr, wonach der Abruf der Kraftwerke nach dem wirtschaftlichen Vorrang auszugestalten wäre.

Die sonstigen Bestimmungen zum Betrieb der Verteilernetze sind unter Wettbewerbsaspekten als problematisch zu beurteilen: In Art. 10 Abs. 1 SRL — also noch vor der Beschreibung der wirtschaftlichen Aufgaben des Verteilernetzbetreibers — ist festgelegt, daß die Mitgliedstaaten den Verteilern auferlegen können, „Kunden in einem bestimmten Gebiet zu beliefern. Der Tarif für diese Leistungen kann festgelegt werden, z.B. um die Gleichbehandlung der Kunden zu gewährleisten“. Diese Bestimmung stellt offenbar ein Detail der vom Rat für zulässig gehaltenen Auferlegung von Dienstleistungspflichten im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse dar, auf deren generelle Bedeutung bereits eingegangen wurde. Diese — bereits in den Vorschlägen der

¹⁹ Diese Beurteilung wird u.a. getragen durch die Formulierung des Art. 16 SRL: „Hinsichtlich des Netzzugangs können die Mitgliedsstaaten zwischen (...) und/oder (...) wählen (*Hervorhebung durch den Verfasser*).“ Zu einer übereinstimmenden juristischen Beurteilung dieser Frage vgl. Baur (1997a).

Kommission von 1992 und 1993 enthaltene — explizite Ermächtigung der Mitgliedstaaten, den Verteilern Versorgungspflichten aufzuerlegen und die Preise für die Kunden zu regulieren, stellt einen Fremdkörper innerhalb der Richtlinie dar. Es scheint wenig richtlinienimmanent, daß über diese Bestimmung weitere Regulierungen ausdrücklich ermöglicht werden, die andernfalls nach Art. 3 Abs. 2 SRL oder Art. 90 Abs. 2 EGV einer Überprüfung unterzogen werden könnten.

Unter den zusätzlichen Bestimmungen der Richtlinie sind auch die Maßnahmen zur Unterstützung bestimmter Primärenergien und Umwandlungstechnologien zu nennen. In der Richtlinie ist bei den Bestimmungen über den Betrieb des Übertragungsnetzes ein Recht der Mitgliedsländer zur Unterstützung heimischer Primärenergien durch den Vorrang beim Kraftwerksabruf eingeräumt (Art. 8 Abs. 4 SRL). Bis zu 15 vH des nationalen gesamten Elektrizitätsverbrauchs kann vorrangig aus solchen Erzeugungsanlagen abgerufen werden, die heimische Primärenergien einsetzen. Bei den Bestimmungen zum Betrieb der Verteilernetze findet sich in Art. 11 Abs. 3 SRL auch die Befugnis der Mitgliedstaaten, den Stromverteilern die vorrangige Einspeisung aus Kraftwerken aufzuerlegen, die regenerative Energieträger einsetzen oder nach dem Prinzip der Kraft-Wärme-Koppelung arbeiten. Auch diese Bestimmungen sind unter Wettbewerbsaspekten als problematisch zu beurteilen. Hierauf wird weiter unten noch eingegangen.

III. Die geplante Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht

Teilweise parallel zu den Liberalisierungsbestrebungen auf Brüsseler Ebene wurden seit 1993 auf Bonner Ebene Versuche unternommen, den deutschen Ordnungsrahmen für den Stromsektor zu reformieren. Heftigste politische Widerstände von verschiedenen Seiten verhinderten bis heute die für eine wettbewerbliche Öffnung notwendige Reform des nationalen Energiewirtschaftsrechts.

Nachdem 1994 aus dem Bundesministerium für Wirtschaft ein Referentenentwurf zur Novellierung des deutschen Energiewirtschaftsrecht vorgelegt wurde (BMWi 1994) und dieser dann nicht mal die Hürde der Verabschiedung im Bundeskabinett nahm, verstärkten sich in 1996 die Zeichen, daß nunmehr, auch in Reaktion auf die absehbare Verabschiedung der Strom-

richtlinie, ein neuer Anlauf genommen werden soll. Tatsächlich passierte ein revidierter Referentenentwurf aus dem BMWi (Bundesregierung 1996) das Kabinett und wurde dem Bundesrat als Gesetzesvorschlag zugeleitet. Dieser Entwurf sieht Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor. Der Bundesrat hat diesen Gesetzesvorschlag auch mit den Stimmen der CDU-regierten Bundesländer am 19. Dezember 1996 mehrheitlich abgelehnt. Als Reaktion auf die Stellungnahme des Bundesrates (Bundesrat 1996) beschloß das Kabinett am 18. März 1997 eine Gegenäußerung (Bundesregierung 1997), die einige Kritikpunkte des Bundesrates aufgreift und Änderungen am Gesetzesvorschlag aus 1996 vorsieht. Auf diese Gegenäußerung der Bundesregierung in Verbindung mit dem Vorschlag aus 1996 beziehen sich die folgenden Ausführungen, deren Struktur sich an die obige Darstellung der wesentlichen Elemente der Richtlinie anlehnt.²⁰

A. Genehmigungsverfahren für Anlagenbau in Erzeugung und Netzbereich

Der Regierungsentwurf sieht eine Liberalisierung des Baus von Kraftwerken und Direktleitungen nach den Vorschriften der Richtlinie vor. Das aus dem Jahr 1935 stammende Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) soll dementsprechend geändert werden. Ein Ausschreibungsverfahren soll nicht etabliert werden. Die Aufnahme der Energieversorgung anderer wird erleichtert und die besondere energiewirtschaftliche Investitionsaufsicht bei Kraftwerken und Leitungen wird abgeschafft.

B. Netznutzungsrechte für unabhängige und gebietsfremde Erzeuger

Grundsätzlich beabsichtigt die Bundesregierung die Einrichtung von Netznutzungsrechten nach dem Modell des verhandelten Netzzugangs. Die gleichzeitige Einrichtung von Alleinabnehmermodellen beispielsweise auf der kommunalen Ebene wird abgelehnt, da die Bundesregierung es nicht „für

²⁰ Es ist nicht Aufgabe dieses Beitrages, alle Vorschläge, die zur Umsetzung der Richtlinie gemacht wurden, zu diskutieren. Es wird also weder auf den Vorschlag der SPD-Fraktion noch auf den der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen eingegangen. Die hier betrachteten Vorschläge der Bundesregierung und des VKU decken unter wettbewerbspolitischen Aspekten die weite Spanne der gemachten Vorschläge weitgehend ab.

richtlinienkonform und nicht für praktikabel“ hält, verhandelten Netzzugang und Alleinabnehmermodell nebeneinander einzuführen (Bundesregierung 1997: 36).

Die Durchleitungsrechte sollen allerdings nicht gesetzlich definiert werden, sondern alleine nach den Bestimmungen des § 22 Abs. 4 und § 26 Abs. 2 GWB (allgemeines Mißbrauchs- und Behinderungsverbot für marktbeherrschende Unternehmen) durchgesetzt werden.²¹

Es ist offenkundig, daß die Etablierung von Durchleitungsrechten direkt mit den bisherigen deutschen kartellrechtlichen Freistellungen für exklusive Konzessions- und Demarkationsverträge kollidieren würde. Dementsprechend sieht der Regierungsentwurf eine ersatzlose Abschaffung der kartellrechtlichen Freistellungen für Versorgungsunternehmen in § 103 und § 103 a vor. Die Versorgungsunternehmen würden dann dem allgemeinen Kartellverbot unterliegen. Dies bedeutet nicht, daß Konzessionsverträge verboten und/oder gesetzlich aufgelöst werden sollen. Allerdings werden die Ausschließlichkeitsklauseln nichtig. Kommunale Wegerechte sind künftig diskriminierungsfrei mehreren Nutzern einzuräumen, wenn diese bereit sind, hierfür Konzessionsabgaben zu zahlen.

C. Kreis der zugelassenen Kunden

Grundsätzlich ist es den deutschen Stadtwerken bereits nach den Mindestanforderungen der Stromrichtlinie möglich, von dem neu geschaffenen Wettbewerb zu profitieren: Auch sie sind nicht mehr auf die Belieferung durch den bisherigen vorgelagerten Regionalverteiler oder gegebenenfalls das vorgelagerte Verbundunternehmen angewiesen, sondern können nach den Bestimmungen der Stromrichtlinie mittels Durchleitungen mindestens für die in ihrem Gebiet ansässigen zugelassenen Kunden auf dem neu geschaffenen Großhandelsmarkt aktiv werden.²²

21 Noch im BMWi-Entwurf von 1994 (BMWi 1994) war eine Definition des Durchleitungstatbestands in einem neu gefaßten § 103 GWB enthalten, die dann im Vorschlag von 1996 ersatzlos entfallen war.

22 Anders aber die These von Baur (1997b: 13) (ähnlich: Tettinger 1996), daß die Richtlinie von dem Grundsatz ausgehe, „daß vom Netzzugang nur Energieverbraucher — nach Maßgabe des Art. 10 III — profitieren sollen, nicht die Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Letztere sind deshalb grundsätzlich zum Netzzugang nicht zugelassen.“ Anders auch die These von Tettinger (1996: 71), daß die Verteilerunternehmen nach der Stromrichtlinie gegenüber anderen Elektrizitätsunternehmen „ungleich behandelt“ werden. Gegen letzte These spricht auch die Überlegung, daß an

Anders als die Stromrichtlinie sieht der Regierungsentwurf aber keine rechtliche Figur des „zugelassenen Kunden“ vor, sondern erlaubt grundsätzlich die Partizipation aller Kunden an den neuen wettbewerblichen Märkten, d.h. ausnahmslos jeder Kunde ist „zugelassener Kunde“. Auch alle lokalen Verteilungsunternehmen wie die Stadtwerke würden als Zwischenhändler unmittelbar Zugang zu den wettbewerblichen Märkten bekommen. Die in der Richtlinie vorgesehene gestufte Mindestanforderung an die Marktöffnung würde insofern weit überschritten. Von der wettbewerbspolitisch fragwürdigen „Innovation“ des EU-Rechts – die Marktöffnung durch kartellrechtliche Maßnahmen nur für die Belieferung industrieller Nachfrager vorzuschreiben – soll kein Gebrauch gemacht werden. Folglich ist auch der Marktzutritt von Groß- und Zwischenhändlern grundsätzlich möglich. Letzteres Novum des deutschen Energirechts kann angesichts des hohen Koordinierungs- und Informationsbedarfs im Strommarkt ein wichtiges Instrument wirksamen Wettbewerbs darstellen.

D. Maßnahmen zur Entflechtung integrierter Unternehmen

In Anlehnung an die Stromrichtlinie müssen vertikal integrierte Unternehmen getrennte Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen für die Sparten Erzeugung, Übertragung und Verteilung erstellen. Hinsichtlich der organisatorischen Entflechtung aller Netzaktivitäten – nicht nur der der Stromübertragung – von anderen Geschäftsfeldern ist die Bildung eigener Betriebsabteilungen vorgesehen (Art. 1 § 3a, 3b EnWG-Entwurf (Bundesregierung 1997: 33)).

keiner Stelle der Richtlinie vorgesehen ist, daß andere EVU (außer den Verteilern) als zugelassene Kunden definiert werden. Insofern sind grundsätzlich sogar eher die nicht-verteilenden EVU z.B. als Großhändler von Strom gegenüber den Verteilerunternehmen hinsichtlich ihrer Rolle als Abnehmer auf dem Großhandelsmarkt benachteiligt. Tettinger ist aber unbedingt zuzustimmen, wenn seine Kritik auf die generelle Vernachlässigung von Zwischenhändlern (zu denen auch die Verteiler gezählt werden könnten) abzielt. In der Tat könnten Zwischen- und Großhändler bei entsprechender rechtlicher Gleichstellung transaktionskostensenkend wirken und damit wettbewerbspolitisch gewünschte Marktergebnisse erreichen.

E. Funktion des Netzbetreibers

Gemäß Artikel 1 § 3a EnWG-Entwurf (Bundesregierung 1997: 33) würden alle Elektrizitätsversorgungsunternehmen als verantwortliche Netzbetreiber benannt. Sie müssen objektive Kriterien für Einspeisungen aus Kraftwerken und für Durchleitungen festlegen. Der Regierungsentwurf bleibt bei der Definition der Aufgaben des Netzbetreibers bei den Mindestanforderungen, allenfalls der Hinweis auf die Ziele des neuen EnWG (Sicherheit, Preisgünstigkeit und Umweltverträglichkeit der Stromversorgung) kann als Versuch interpretiert werden, den Aufsichtsinstanzen Auslegungshinweise zu geben. Die Netzbetreiber haben jährlich Richtwerte zur Spanne der Durchleitungsentgelte zu veröffentlichen, die auf dem Durchschnitt der ausgehandelten Entgelte in den letzten 12 Monaten beruhen sollen.²³

F. Reziprozitätsvorschriften

In der neuesten Version des Regierungsentwurfs ist als Art. 4 § 2 eine Umsetzung der Reziprozitätsklausel vorgesehen, die exakt den maximalen Vorgaben der Richtlinie entspricht. Danach ist eine Durchleitungsverweigerung zumindest bis zum Jahreswechsel 2006/2007 dann „nicht mißbräuchlich, diskriminierend oder unbillig behindernd im Sinne der §§ 22 Abs. 4 und 26 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, soweit der zu beliefernde Abnehmer dort nicht ebenfalls durch Dritte beliefert werden könnte.“²⁴

G. Nationale Maßnahmen im gemeinwirtschaftlichen Interesse

Obwohl die Bundesregierung darauf hinweist, daß sie die diesbezüglichen Bestimmungen der Richtlinie nicht nutzen will, soweit sie über die Ziele-

23 Die 1997 ergänzten Bestimmungen setzen den diesbezüglichen Art. 17 Abs. 3 SRL fast wörtlich um.

24 Die Bundesregierung geht offenbar aus, daß dies eine hinreichende gesetzliche Legitimation von Durchleitungsverweigerungen ist, auf die sich die Unternehmen berufen können. Ob diese Annahme angesichts der diesbezüglichen Formulierungen der Stromrichtlinie (vgl. Fn 15) zutrifft, ist eine juristische – und hier nicht zu beantwortende – Frage.

inition der Sicherheit, Preiswürdigkeit und Umweltverträglichkeit der Energieversorgung in Art. 1 EnWG hinausgeht, kann die Beibehaltung der Preisaufsicht und der Anschluß- und Versorgungspflicht für diejenigen Abnehmer, die nicht wettbewerblich umworben werden, unter diesem Punkt subsumiert werden (Art. 1 § 4 bzw. Art. 1 § 5 Abs. 1 des Entwurfs).

H. Bestimmungen zum Betrieb der Verteilernetze und zu der Frage der regenerativen Energien

In den Zielkatalog des EnWG wird im Regierungsentwurf als drittes Ziel neben der Sicherheit und der Preiswürdigkeit die Umweltverträglichkeit aufgenommen. Die Definition der Umweltverträglichkeit in Art. 1 § 2 Abs. 4 enthält eine Betonung der besonderen Bedeutung der Kraft-Wärme-Koppelung und der erneuerbaren Energien (Bundesregierung 1997: 31). Das Ziel der Umweltverträglichkeit kann und soll nach der Aussage der Bundesregierung bei der Interessenabwägung der Kartellaufsicht und (gegebenenfalls der Gerichte) über die Billigkeit einer Durchleitungsverweigerung beachtet werden (Bundesregierung 1997: 31).

Die Bundesregierung befürwortet die Beibehaltung eines (novellierten) Einspeisungsgesetzes (Bundesregierung 1997: 31, 38), um „im Interesse der erneuerbaren Energien die notwendige Klarheit für Investoren zu schaffen“ ohne allerdings die für notwendig gehaltene Novellierung näher zu konkretisieren.²⁵

I. Sonstiges

Neu eingefügt in den Regierungsentwurf ist eine Schutzklausel, die eine spezielle Durchleitungsverweigerungsbegründung für die neuen Länder vorsieht. Hiernach können Durchleitungen verweigert werden, um „die Notwendigkeit einer ausreichend hohen Verstromung von Braunkohle aus diesen Ländern besonders zu berücksichtigen“ (Art. 4 § 3 in Bundesregierung 1997: 35). Die Bundesregierung führt als Begründung für diese bis zum 31. Dezember 2003 befristete Regelung zum einen die vorgebliche Sicherstellung

²⁵ Nach dem seit 1991 geltenden Stromeinspeisungsgesetz sind die Stromversorgungsunternehmen verpflichtet, den in ihrem Versorgungsgebiet erzeugten Strom aus regenerativen Energien zu regulierten Preisen (90 bzw. 80 vH des bundesdurchschnittlichen Endverbraucherpreises des vorvergangenen Jahres) aufzukaufen. Vgl. zum Stromeinspeisungsgesetz Schmelzer und Bolle (1997).

der Versorgungssicherheit (dessen Gefährdung allerdings Durchleitungsverweigerungen auch ohne eine derartige Klausel begründen könnte). Zum anderen nennt sie die „erheblichen Investitionen für Modernisierung und Neubau von Kraftwerken und Netzen“ als Grundlage der Schutzklausel, die im „spezifischen ostdeutschen Interesse“ liegt (Bundesregierung 1997: 35). Nach Aussage der Bundesregierung ist dies eine zulässige Umsetzung der in Art. 8 Abs. 4 SRL erlaubten Unterstützung heimischer Energien.²⁶

26 Angesichts des Nachfragevolumens in den neuen Bundesländern geht die Bundesregierung wohl davon aus, daß damit die 15-vH-Grenze (Art. 8 SRL) nicht überschritten wird.

IV. Die Kritik der kommunalen Versorgungsunternehmen an der geplanten Reform des Energierechts

A. Grundsätzliche Opposition gegen Wettbewerb in der Stromwirtschaft

Der Verband der kommunalen Unternehmen hat seine Ablehnung jedweder wettbewerblicher Reformen auch in der jüngsten Zeit wiederholt betont, während die (größeren) Verbundunternehmen und die Regionalversorger mittlerweile ihre „Fundamentalopposition“ aufgegeben haben.²⁷ Die kommunalen Unternehmen — derzeit für rund ein Viertel der Gesamtstromabgabe in Deutschland verantwortlich — stützen ihre Kritik auf fünf Argumentslinien:²⁸

- (1) Der im Regierungsentwurf intendierte Wettbewerb würde zu einem gespaltenen Markt führen: Wenige Großabnehmer werden zu Lasten der großen Masse kleinerer und mittlerer Nachfrager von Preiszugeständnissen profitieren.
- (2) Umweltpolitische Zielsetzungen würden vernachlässigt. Die Auswirkungen auf den Einsatz der Kraft-Wärme-Koppelung und der regenerativen Energien wären kontraproduktiv.
- (3) Die von der Regierung beabsichtigte Reform würde unzulässigerweise in das Grundrecht auf kommunale Selbstverwaltung gemäß Art. 28 GG eingreifen;

27 VKU (1993; 1994; 1996). Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände unterstützt offenbar weitgehend die VKU-Positionen (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 1996). Vgl. zur Änderung des Standpunkts der Verbund- und Regionalunternehmen die Stellungnahme aus dem Jahre 1994: „Die Verbund- und Regionalunternehmen haben sich bisher stets für ungeteilten Gebietsschutz auf allen Ebenen der Versorgung ausgesprochen“ (ARE/DVG 1994: 1) mit der Stellungnahme in 1996: „Sie (*die Regionalversorger und Verbundunternehmen, d. Verfasser*) unterstützen die diskriminierungsfreie Öffnung ungeteilten Wettbewerbs auf allen Ebenen der Versorgung“ (ARE/DVG 1996: 1).

28 Vgl. VKU (1996: 2). Der sechste dort genannte Kritikpunkt, „nationaler Alleingang“ der Bundesregierung, ist durch die mittlerweile erfolgte Verabschiedung der Richtlinie obsolet geworden.

- (4) Die Existenz der kommunalen Unternehmen und des kommunalen Querverbunds würden durch die Reform in Frage gestellt;
- (5) Und schließlich: Das Konzessionsabgabevolumen würde durch den Wegfall der Ausschließlichkeitsbindung drastisch sinken,²⁹

Auf diese Kritik des Verbands der kommunalen Unternehmen soll kurz eingegangen werden, bevor die konkreten Vorschläge des VKU zur „Heilung“ der unterstellten oder tatsächlichen Probleme des Regierungsentwurfs behandelt werden.

B. Eine Kritik der Argumente der kommunalen Unternehmen

Die Einwände des VKU gegen die wettbewerblichen Reformen basieren in ihrer grundsätzlichen Opposition auf einer „Besonderheitenlehre“, derzufolge die Stromwirtschaft technische und sozialpolitisch begründete Eigenheiten aufweist, die eine wettbewerbliche Organisation grundsätzlich ausschließen würde. Ohne an diesem Ort die Diskussion um die Besonderheitenlehre im Detail wiederholen zu wollen,³⁰ sollen die einzelnen Punkte der VKU-Kritik einer kurzen ökonomischen Überprüfung unterworfen werden:

Die Behauptung, daß eine wettbewerbliche Öffnung zu einem „gespaltenen Markt“ führen wird, der zu Preiserhöhungen für kleinere und mittlere Kunden führt (*Punkt 1*), ist in dieser Form kaum haltbar. Es ist davon auszugehen, daß die durch Wettbewerb bewirkten Kostensenkungseffekte mittel- bis langfristig auch kleineren und mittleren Kunden zugute kommen werden. Die Vorstellung einer reinen „Umverteilung“ zwischen Kundenkategorien — die vermutlich hinter dem vom VKU vorgebrachten Argument steht — verkennt die Effizienzpotentiale, die im Stromsektor „schlummern“. Preiserhöhungen für einzelne Kunden sind naturgemäß nicht auszuschließen und wären in der Tat normale Begleiterscheinung wettbewerblicher Prozesse.³¹ Es ist auch zu beachten, daß die Preisregulierung für diejenigen Kunden, die in der kurzen

29 Ohne weitere Begründung bezifferte der VKU die Verluste mehrfach mit der Hälfte des bisherigen Aufkommens (VKU 1996: 2), das zur Zeit rund 6 Mrd. DM beträgt.

30 Vgl. hierzu z.B. Baur (1979) oder Lukes (1979) mit Kumkar und Neu (1997: Kapitel C).

31 Davon abgesehen: Die bemerkenswerte (ausgesprochene oder unausgesprochene) These, daß Wettbewerb um kleine Kunden für die Stromanbieter nicht „lohnend“ wäre, ist fragwürdig. Transaktionskosten mögen bedingen, daß zunächst einzelne (Groß-)Kunden umworben werden; mittel- bis langfristig werden bei den entsprechenden Rahmendingungen auch kleinere und mittlere Kunden umworben.

und mittleren Frist aufgrund von Transaktionskosten³² noch nicht am wettbewerblichen Markt partizipieren (möchten) durch das Entstehen wettbewerblicher (Vergleichs-)Märkte erheblich erleichtert wird. Im übrigen ist davon auszugehen, daß die Unterstützung beispielsweise peripher angesiedelter Stromkunden eher eine Aufgabe der Regional- oder Sozialpolitik wäre, denn eine Aufgabe der Regulierungs- oder Wettbewerbspolitik.³³

Punkt 2 der VKU-Kritik, eine Vernachlässigung der umweltpolitischen Zielsetzungen durch wettbewerbliche Reformen, kann in dieser Form ebenfalls nicht als plausibel angesehen werden: Durch die beabsichtigten Durchleitungsrechte verbessern sich die Vermarktungsmöglichkeiten für eigenerzeugten Strom erheblich, dies könnte gerade für KWK-Anlagen die Wirtschaftlichkeit erheblich erhöhen.³⁴ Die Anbieter derartig erzeugten Stroms stehen nach der Etablierung von Durchleitungsrechten keinem Monopson des „zuständigen“ Versorgungsunternehmens mehr gegenüber. Auf die regenerativen Energien wird weiter unten noch ausführlicher eingegangen. An dieser Stelle soll der Hinweis genügen, daß das eben zur Frage der Kraft-Wärme-Koppelung gesagte grundsätzlich auch für den Fall der regenerativen Energien gilt.

Zur Frage, ob der Regierungsentwurf in unzulässigerweise in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen eingreift (*Punkt 3*), soll nur der Hinweis gegeben werden, daß es wohl kaum so sein kann, daß dieses Recht einen Schutz der Stadtwerke — als Wirtschaftsunternehmen im Eigentum der

32 Dies können Vertrags- und Informationskosten sein. Bezüglich der letztgenannten Kostenart ist festzuhalten, daß die Erfahrungen beispielsweise mit den englisch/walisischen (Kumkar 1994) und den skandinavischen (Barznanntny und Menges 1997) Reformen ermutigend sind: Die Kosten für die notwendigen Meßgeräte sinken aufgrund von Größenvorteilen im Zeitablauf erheblich. Auch die jüngsten Reformen in Kalifornien basieren auf einer Öffnung des wettbewerblichen Marktes für alle Letztverbraucher (Kumkar 1997). Die technischen Voraussetzungen hierfür können wirtschaftlich geschaffen werden.

33 Die Verfolgung redistributiver Ziele — ob sozial- oder regionalpolitischer Provenienz — durch Regulierungsbehörden („taxation by regulation“, Posner 1971) darf wohl zu den teuersten Wegen der Umverteilung gezählt werden. Darüber hinaus gilt, daß die oft beschworene „Preisgleichheit im Raum“ derzeit ohnehin nur in den (historisch gegebenen) Grenzen der geschlossenen Versorgungsgebiete durchsetzbar ist.

34 Nach Angaben des VIK entsprechen die bisher gezahlten Preise für Einspeisungen in das Netz der Elektrizitätsunternehmen (die sich nach der sogenannten Verbändeverordnung richten, Kumkar und Neu 1997: Kap. G.II.1.) im allgemeinen nicht den langfristig vermiedenen Kosten (VIK 1996: 145). Wenn dies so ist, kann sich durch wettbewerbliche Reformen die Erlössituation erheblich verbessern.

Kommunen — vor wettbewerblicher wirtschaftlicher Betätigung anderer implizieren dürfte.

Durch Wettbewerb in der Stromwirtschaft wird die Existenz effizienter kommunalen Unternehmen nicht gefährdet (*Punkt 4*).³⁵ Hingegen ist es zutreffend, daß auf ineffiziente Stadtwerke härtere Zeiten zukommen. Sie werden rationalisieren und neue Wege beschreiten müssen. Es ist auch denkbar, daß einzelne Stadtwerke sich weitgehend (wieder) aus der Stromerzeugung zurückziehen werden und sich auf eine neue Rolle als „Energienakler“ und Energiedienstleister besinnen, oder sogar vollkommen aus dem Markt ausscheiden. Die derzeit hohe Zahl von Versorgungsunternehmen (etwa 1000 Unternehmen) ist angesichts des bisher fehlenden Wettbewerbs in der Stromversorgung nicht notwendig ein Zeichen einer effizienten Marktstruktur. Etwaige Konsolidierungen müssen unter den Bedingungen aktueller und potentieller Konkurrenz (auch aus dem Ausland) kein wettbewerbspolitisches Problem darstellen. Es ist hingegen richtig, daß unter den gegenwärtigen Länder-Gemeindeordnungen die (regionale) Ausdehnung kommunaler Unternehmen begrenzt wird. Hieraus resultiert eine Gefahr für die Stadtwerke, da sie nicht gleichberechtigt mit privaten Unternehmen konkurrieren können. Die diesbezüglichen Länder-Gemeindeordnungen müssen demzufolge geändert werden (s.u.).

Schließlich sei zur Frage der Konzessionsabgaben vermerkt (*Punkt 5*), daß die Aufhebung der Exklusivitätsbedingungen zwar tendenziell den Wert der Konzessionen senkt, die Gesamterlöse aus den Konzessionsverträgen aber angesichts des bleibenden Angebotsmonopols der Kommunen bei den Wegerechten nicht notwendig sinken müssen.³⁶

35 Eine tatsächliche Existenzgefährdung scheint hingegen aus der Finanzsituation einiger Kommunen zu resultieren, die sich gezwungen sehen, Anteile an ihren Stadtwerken veräußern zu müssen.

36 Vgl. ähnlich Eickhof und Kreikenbaum (1997: 279f.). Die Konzessionsabgaben sind gesetzlich nach oben fixiert. Insofern kann erwartet werden, daß die Zahlungsbereitschaft der Konzessionsnehmer bisher höher liegt als die bisherigen Preise der Wegenutzung (die Konzessionsabgaben). Abgesehen vom Zweifel an der prognostizierten Senkung des Aufkommensvolumens bleibt die Konzessionsabgabe als kommunale Sondersteuer, die von Stromverbrauchern erhoben wird, unter Effizienz Gesichtspunkten fragwürdig (z.B. Monopolkommission 1994: TZ. 733).

C. „Wenn schon Wettbewerb, dann ...“: Die Vorschläge des VKU

Der VKU hält zwar auch in seinen jüngeren Stellungnahmen an seiner grundsätzlichen Kritik an einer wettbewerblichen Öffnung der Strommärkte fest, akzeptiert aber nunmehr (zumindest teilweise, wie sich zeigen wird) die Vorgaben der Stromrichtlinie. In seiner jüngsten Stellungnahme (VKU 1997c) schlägt er folgende weitreichende Modifikationen des Regierungsentwurfs vor, die seiner Meinung nach mit der Richtlinie konform wären:

- (1) Wegfall der Umsetzung der Reziprozitätsklausel, die vor allem die kommunalen Unternehmen schädigen würde, da im wesentlichen die Verbundunternehmen (als größte Stromerzeuger) geschützt, die Stadtwerke als Nettoabnehmer auf dem Großhandelsmarkt aber behindert würden;
- (2) Änderung der Länder-Gemeindeordnungen, damit sich Stadtwerke ungehindert auch „außerhalb der Stadtmauern“ betätigen können;
- (3) Deutliche Betonung der in Art. 3 SRL genannten Möglichkeiten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, ohne diese Forderung konkret auszugestalten.
- (4) Wegfall der Schutzbestimmungen für die Braunkohle in den neuen Bundesländern, da die dortigen Stadtwerke ansonsten im Wettbewerb behindert würden.
- (5) Gewährung von großzügigen Übergangsfristen bei der Definition der zugelassenen Kunden und der Umsetzung der Wettbewerbsregeln der Stromrichtlinie.
- (6) Wahlfreiheit auf kommunaler Ebene bezüglich der Einrichtung eines Alleinabnehmermodells als Alternative zum verhandelten Netzzugang.
- (7) Einfügung von Vorrangregeln für die Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Koppelung und aus regenerativen Energien sowie restriktive Genehmigung von Direktleitungen;
- (8) Abschaffung oder Novellierung des Stromeinspeisungsgesetzes mit dem Ziel einer „gerechteren“ Verteilung der Zusatzkosten auf alle Energieverbraucher.

Die Vorschläge 1 bis 6 sollen im Anschluß untersucht werden. Auf die Vorschläge 7 und 8 wird in dem folgenden Kapitel eingegangen.

D. Zu den vom VKU vorgeschlagenen Änderungen am Regierungsentwurf

Bei einer Analyse der vom VKU vorgeschlagenen Änderungen des Regierungsentwurfs zeigt sich, daß sie auf ein gemeinsames Ziel abstellen: Der Wettbewerb in der Stromwirtschaft soll auf das von der Richtlinie zwingend vorgesehene Mindestausmaß begrenzt werden und dadurch die kommunalen Unternehmen in ihrer Existenz abgesichert werden. Die konkreten Forderungen des VKU sind aus Effizienzsicht teilweise zu unterstützen. Teilweise sind sie jedoch auch wettbewerbs- und effizienzwidrig, ferner sind sie zu einem Teil nur mit eigenwilligen Interpretationen der Stromrichtlinie zu erklären. Letzteres gilt insbesondere für den Vorschlag der Errichtung eines Alleinabnehmermodells auf der Endverteilerstufe, auf den weiter unten ausführlich eingegangen wird.

Die Reziprozitätsklausel der Stromrichtlinie ist (ähnlich der Begrenzung des Wettbewerbs auf „zugelassene Kunden“) als Schutzklausel vor „zu viel“ Wettbewerb zu interpretieren und aus anderen Diskussionen um Handelsliberalisierungen etwa im Rahmen des GATT oder jetzt der WTO nicht unbekannt. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive gibt es wenige Begründungen für derartige nationale „Schutzwälle“, wenn man davon absehen könnte, daß die Aufnahme derartiger Klauseln politisch oftmals überhaupt erst die Möglichkeit einer immerhin partiellen Liberalisierung eröffnet.

Somit kann die vom VKU aufgestellte *Forderung 1* aus Effizienzsicht unterstützt werden: Es ist offensichtlich, daß an diesem Punkt der europäischen Beschlußfassung politische Verteilungsargumente entscheidend waren, die beispielsweise deutsche Versorgungsunternehmen vor „exzessivem“ Wettbewerb schützen sollen. Leidtragende sind Kunden, denen unter Hinweis auf die Reziprozitätsklausel der Zugang zu preiswerten ausländischen Stromanbietern verwehrt werden könnte. Schutzklauseln für deutsche Kraftwerke sind entweder überflüssig oder schädlich: Sind die Kraftwerke wirtschaftlich, bräuchten sie keinen mehrjährigen Schutz vor Wettbewerb. Sind sie hingegen unwirtschaftlich und ein finanzieller Ausgleich politisch gewollt, sollten direkte „Wettbewerbsentschädigungen“ aus dem allgemeinen Staatshaushalt gezahlt werden. Andernfalls kommen zu den volkswirtschaftlichen Kosten bereits getätigter Fehlinvestitionen noch die zusätzlichen Ineffizienzen einer verlängerten Marktabschottung hinzu.

Im Gesamtzusammenhang der Richtlinie ist die Reziprozitätsklausel als Instrument zu werten, den Umfang der durch die Reformen notwendig werdenden Abschreibungen unwirtschaftlicher Erzeugungsanlagen zu begrenzen.

Politische und juristische Argumente können eine Grundlage derartigen schrittweisen Vorgehens sein, reine Effizienzgründe können kaum herangezogen werden.³⁷

Wenn es sinnvoll ist, den heimischen Markt weitgehend dem Wettbewerb zu öffnen, um die Effizienz im Stromsektor zu erhöhen (und hierfür spricht in der Tat vieles), dann macht es wenig Sinn, den Wettbewerb auf der Anbieterseite auf inländische Unternehmen zu begrenzen (Kumkar und Neu 1997: Kapitel E.VI). Dies gilt allerdings in gleichem Maße auch für Durchleitungen durch kommunale Netze, das Argument des VKU sollte also konsequenterweise auch auf die Situation der kommunalen Unternehmen übertragen werden: Wenn der VKU für sich Durchleitungen durch die Netze der ihnen vorgelagerten Netze der deutschen Verbundunternehmen fordert, sollte das Argument auch für die Letztverbraucher der Stadtwerke gelten. Andersherum argumentiert: Wenn die Investitionen der Verbundunternehmen in Erzeugungskapazitäten nicht durch die Reziprozitätsklausel vor drohendem Wettbewerb geschützt werden sollen, so sollte dies auch für kommunale Kraftwerke gelten. Es gibt keinen ersichtlichen volkswirtschaftlichen Grund, warum nichtamortisierbare Investitionen bei den Verbundunternehmen grundsätzlich nicht schutzwürdig sein sollen, bei den kommunalen Unternehmen aber sehr wohl.³⁸

37 Es mag als Gegenargument gegen die hier vertretene Meinung eingewandt werden, daß beispielsweise die EdF zunächst „billigen“ Strom in großem Umfang nach Deutschland liefert, um dann später — wenn die deutsche Konkurrenz ausgeschaltet ist — die Preise erhöhen zu können. Ein solches Argument ist aus zweierlei Gründen fragwürdig: Erstens ist kaum davon auszugehen, daß die gesamte Stromerzeugung in der Europäischen Union von der EdF dominiert wird. Dies wäre aber die Voraussetzung für den Erfolg der „Predatory pricing“-Strategie der EdF („räuberisches Preisverhalten“). Zum anderen gilt es zu bedenken, daß die zeitliche Verzögerung der Wettbewerbsöffnung ein höchst untaugliches Mittel wäre, einer derartigen Strategie der EdF zu begegnen. Nichts spräche dagegen, daß die EdF eine derartige Strategie wählen würde, wenn dies zu einem späteren Zeitpunkt profitabel und möglich wäre. In der Richtlinie ist explizit festgehalten, daß die Reziprozitätsklausel nach neun Jahren in ihrer jetzigen Form nicht mehr angewandt werden soll. Abgesehen davon wäre diese Vermeidung eines europäischen Monopols, wenn es denn eine wirkliche Gefahr wäre, wohl eine Gemeinschaftsaufgabe und kaum sinnvoll von einzelnen Mitgliedstaaten zu lösen.

38 Konsequenterweise kann der VKU kaum eine Verbesserung seiner Position als Abnehmer auf dem Großhandelsmarkt fordern, ohne gleichzeitig eine Schwächung seiner Position als Anbieter auf der Einzelhandelsebene (beim Verkauf an Letztverbraucher) hinzunehmen, sofern nicht die implizite oder explizite Forderung nach Beschränkung des Wettbewerbs auf das Großhandelssegment gestellt wird. Eine solche Forderung findet sich tatsächlich — nicht in den Stellungnahmen des VKU, sondern im Vorschlag des VKU-

Auch die Forderung nach Änderung der Gemeindeordnungen (*Vorschlag 2*) kann aus Effizienzsicht unterstützt werden: Es spricht wenig dafür, einzelnen Unternehmenskategorien im Wettbewerb derartige „Fesseln“ anzulegen. Hier ist allerdings nicht der Bund angesprochen, sondern die Ländergesetzgeber sind gefordert, die jeweiligen Gemeindeordnungen zu ändern.

Auf die Forderung des VKU nach deutlicher Berücksichtigung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben der Versorgungsunternehmen (*Forderung 3*) muß an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden (vgl. obigen Anmerkungen zur „Besonderheitenlehre“).³⁹ Es sei nur der Hinweis erlaubt, daß die Finanzierung derartiger politischer Ziele, so sie denn tatsächlich politischen Konsenz darstellen, sinnvoller aus dem allgemeinen Staatshaushalt⁴⁰ durchzuführen wären. Hilfsweise könnte eine Finanzierung aus einem allgemeinen Aufschlag auf die Stromrechnungen (Sozialpfeffig) erwogen werden (Kumkar und Neu 1997: Kapitel C.III.). Eine Sicherstellung der Finanzierung über versteckte Quersubventionen über den Strompreis im Rahmen beibehaltener Gebietsmonopole wäre eine denkbar ineffiziente Umsetzung der sozial- oder regionalpolitischen Ziele, die hinter den „gemeinwirtschaftlichen Aufgaben“ stehen. Es scheint auch möglich, daß derartige Wettbewerbsbeschränkungen zur Sicherstellung der Erreichung gemeinwirtschaftlicher Ziele sowohl mit Art. 90 EGV als auch mit Art. 3 SRL kollidieren würden, da die

Mitglieds Mannheimer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (1997). Ohne diese Forderung nach „Großhandelswettbewerb“ eingehend behandeln zu wollen, sei auf das (juristische) Problem der Trennung von Groß- und Einzelhandel verwiesen: Ist ein Zusammenschluß mehrerer (industrieller) Nachfrager zum Zwecke des kostengünstigeren Stromeinkaufs eine Groß- oder eine Einzelhandelstätigkeit. Wenn es Großhandelstätigkeit wäre und damit u.U. mit dem Modell des Großhandelswettbewerbs vereinbar, was spricht dagegen, Einkaufsgemeinschaften kleinerer Stromkunden als teilnahmeberechtigt am „Großhandelswettbewerb“ zuzulassen?

39 Denkbar wäre die Nennung der Finanzerfordernisse kommunaler Querverbundunternehmen und damit beispielsweise Durchleitungsverweigerungs begründungen, die aus dem chronisch defizitären Personennahverkehr begründet werden. Im Prinzip ist dies eine Variante der Quersubventionen zwischen den Kundengruppen, die aus Sicht des VKU wohl eine Aufgabe im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse im Sinne der Richtlinie ist und vom VKU weiterhin gefordert wird (z.B. VKU 1997c: 6). Es sei betont, daß in diesem Beitrag nicht die offenbar politisch gewünschte Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Frage gestellt werden soll. Hier wird alleine die Form – nicht die politische (oder auch ökonomische) Begründung der Subventionen – als intransparente Quersubventionen aus Effizienzsicht in Frage gestellt.

40 Je nach Art der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben ist in diesem Beitrag unter „Staatshaushalt“ der öffentliche Haushalt auf Bundes-, Länder- oder Kommunenebene zu verstehen.

genannten Alternativen der Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt bzw. aus dem Aufkommen eines „Sozialpennings“ den gleichen Zweck erfüllen, ohne den „Handelsverkehr in einem Ausmaß zu beeinträchtigen (...), das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft“ (Art. 90 Abs. 2 EGV).

Die vom VKU geforderte Streichung der Schutzbestimmungen für die Braunkohleverstromung in den neuen Bundesländern (*Forderung 4*) kann aus Effizienzsicht unterstützt werden. Die Braunkohleverstromung in derzeitigem Ausmaß, die sowohl Grund- als auch Mittellast bedient, kann vermutlich nicht als gesamtwirtschaftlich effizient betrachtet werden. Denkbar wäre hingegen die wirtschaftliche Vermarktung größerer Mengen derartig erzeugten Stroms in anderen Regionen Deutschlands oder in anderen Staaten. Hierzu sollen durch die intendierten Netzöffnungsmaßnahmen die Voraussetzungen geschaffen werden. Wenn dies nicht möglich scheint, liegen in dem ostdeutschen Kraftwerkspark offenbar umfangreiche nicht-amortisierbare Investitionen (*Stranded costs*) vor, wie die Bundesregierung anhand der oben angeführten Begründung für die Schutzklausel implizit bestätigt.⁴¹ Diese über Beibehaltung weitgehend geschlossener Versorgungsgebiete zu schützen, wäre — wie oben bereits erwähnt — eine denkbar ungünstige Instrumentenwahl.

Die vom VKU geforderte Gewährung großzügiger Übergangsfristen (*Forderung 5*) und der Zurückhaltung bei der Ernennung von zugelassenen Kunden — möglichst nach dem Minimalforderungen der Stromrichtlinie (VKU 1996: 4) — muß hingegen nach dem im letzten Absatz gesagten als kontraproduktiv bezeichnet werden.⁴² Es sollte an dieser Stelle daran erinnert

41 Eine theoretisch denkbare, zusätzliche Begründung für eine derartige Schutzklausel wäre eine Variante der *Predatory pricing*-Doktrin (vgl. Fußnote 35). Hiernach könnten Wettbewerber des ostdeutschen Verbundunternehmens VEAG versuchen, die durch die hohen Investitionen der jüngsten Vergangenheit „geschwächte“ VEAG aus dem Markt zu drängen. Diese These, die letztlich auf unterstellten Kapitalmarktmachtasymmetrien basiert, kann angesichts der Eigentümerschaft der VEAG problemlos verworfen werden. Die VEAG befindet sich im vollständigen Besitz der großen westdeutschen Verbundunternehmen, deren interne Finanzreserven angesichts der jüngsten Diversifizierungen als hoch eingeschätzt werden können.

42 Der VKU (1997c: 2) fordert „angemessene Übergangsfristen“ und die Nennung aller Verteiler als zugelassene Kunden gemäß SRL. Konkret fordert der VKU die Nennung aller Verteilerunternehmen als zugelassene Kunden, die (mit den ohnehin zuzulassenden Endkunden > 100 GWh) zusammengenommen die erforderliche Mindestmarktöffnung ausmachen würden. Daraus kann gefolgert werden, daß der VKU eine Beschränkung des Kreises der zugelassenen Endnachfrager auf alle Industriekunden >100 GWh gutheißen würde. Die restlichen Prozentpunkte zur notwendigen Marktöffnung gemäß SRL würden

werden, daß die Bestimmungen der Richtlinie, die die Mindestmarkttöffnung zunächst zeitlich begrenzen, als Versuch interpretiert werden können, die Eigentümer der Versorgungsunternehmen vor Vermögensverlusten zu bewahren und im Wettbewerb nichtamortisierbare Investitionen zu schützen (Kumkar und Neu 1997: Kapitel E).⁴³ Die Argumente, die für die Einführung begrenzten Wettbewerbs sprechen, basieren zu einem guten Teil auf Verteilungsargumenten, nicht auf Effizienzüberlegungen. Hinzu kommen juristische Aspekte des Eigentumsschutzes und des Vertrauensschutzes, die ein allmähliches Vorgehen rechtfertigen könnten: Immerhin könnte argumentiert werden, daß die Versorgungsunternehmen Investitionen getätigt haben im Vertrauen darauf, daß die bisherigen Regulierungspolitiken und kartellrechtlichen Freistellungen eine Finanzierung der Investitionen gewährleisten bzw. absichern. Eine drastische Änderung der Rahmenbedingungen, unter denen die Versorgungsunternehmen operieren, würde somit notgedrungen Fragen des Vertrauensschutzes und möglicher Kompensationsmechanismen aufwerfen, die bei einer nur allmählichen Reform an Brisanz verlieren.

In diesem Zusammenhang gilt es aber zu beachten, daß ein Schutz der nichtamortisierbaren Investitionen über eine Eingrenzung des Kreises der zugelassenen Kunden der wohl teuerste Weg zur Finanzierung der Stranded costs wäre, würden doch die Ineffizienzen des derzeitigen Systems der Gebietsmonopole für die nächste Zukunft festgeschrieben. Sinnvollerweise sollte ein solcher Schutz statt dessen — würde er denn tatsächlich für notwendig erachtet — über eine Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt oder über nichtdiskriminierende Sonderabgaben auf den Stromendpreis instrumentalisiert werden (vgl. obige Diskussion der Reziprozitätsklausel). Im Fall Deutschlands gilt es ferner zu beachten, daß wettbewerbliche Reformen der Stromwirtschaft mittlerweile seit vielen Jahren auf der politischen Tagesordnung stehen und von daher das Argument der Versorgungsunternehmen — ihre Investitionen müßten vor „überraschenden“ wettbewerblichen Reformen geschützt werden — auf relativ schwachen Füßen steht.

dann durch die Verteiler gebildet. Exakt diese Idee liegt dem Vorschlag des VKU-Mitglieds Mannheimer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (MVV 1997: 2 f.) zugrunde. Die in Tabelle 1 genannten Werte für die Mindestmarkttöffnung würden in diesem Fall nicht gelten.

43 In der Tat zeigte sich dieses Problem der „stranded investments“ beispielsweise bei den Reformen der Stromwirtschaft im Vereinigten Königreich und in Kalifornien (Kumkar 1994; 1997). In beiden Fällen wurden daher die Umstrukturierungen von der Einführung einer allgemeinen, auf den Stromendpreis berechneten, Sonderabgabe zur Finanzierung derartiger nichtamortisierbaren Investitionen begleitet.

Angesichts der Forderung des VKU nach restriktiver Zulassung von zugelassenen Kunden stellt sich der Eindruck ein, daß der VKU auf der einen Seite (verständlicherweise) den möglichst ungehinderten Zugang zum Großhandelsmarkt für seine Verbandsmitglieder fordert (Nichtumsetzung der Reziprozitätsklausel plus Nichtschutz der ostdeutschen Braunkohleverstromung), ohne auf der anderen Seite dieses Recht seinen eigenen Kunden zuzubilligen. Im übrigen: Eine solche restriktive Definition der zugelassenen Kunden würde vermutlich am ehesten zu dem vom VKU — aus ganz anderen Gründen — prognostizierten „gespaltenen Markt“ führen. Es ist kaum davon auszugehen, daß zwischen den kommunalen Unternehmen und ihren Stromkunden eine Interessenidentität existiert. Aber nur unter dieser Bedingung würde eine „stellvertretende“ Verhandlungsführung durch das jeweilige (monopolistische) kommunale Unternehmen gegenüber größeren oder gebietsfremden Stromanbietern den kleineren und mittleren Kunden Vorteile verschaffen. Davon abgesehen, würden etwaige Verhandlungsvorteile, die das kommunale Unternehmen gegenüber dezentralen Direktverhandlungen besäße, ohnehin dafür sorgen, daß die kleineren und/oder mittleren Kunden freiwillig bei „ihrem“ Stadtwerk als Kunden verbleiben würden. Ergo gibt es auch aus Kundensicht kaum einen Grund für die Beibehaltung der geschlossenen Gebietsmonopole. Wenn Stadtwerke wegen der Bündelung von Nachfragemengen bessere Strompreise bieten könnten,⁴⁴ bliebe die Frage, woher die kommunalen Befürchtungen herrühren, wenn auch kleine und mittlere Kunden als zugelassene Kunden gemäß Stromrichtlinie benannt werden, wie es der Regierungsentwurf vorsieht.

E. Eine Betrachtung des vom VKU vorgeschlagenen Alleinabnehmermodells

Der oben als *Forderung 6* zitierte Vorschlag für eine Wahlfreiheit auf kommunaler Ebene über das Netzzugangsregime muß einer etwas genaueren Betrachtung unterzogen werden. Grundsätzlich scheint — wie an anderer Stelle bereits dargestellt — der Text der Richtlinie einer gleichzeitigen Etablierung

⁴⁴ Dieses Argument der Marktmacht durch Bündelung der Nachfrage durch die Stadtwerke liegt auch dem jüngsten Vorschlag der Mannheimer Versorgungs- und Verkehrs AG zur Novelle des Energierechts zugrunde (MVV 1997: 2), der sich hinsichtlich seiner Zielrichtung nur wenig von den Stellungnahmen des VKU unterscheidet, wenn man von der Vermeidung des Begriffs „Alleinabnehmer“ absieht (vgl. Fn. 42).

von Systemen des verhandelten Netzzugangs und von Alleinabnehmersystemen innerhalb eines Mitgliedstaates der EU nicht entgegenzustehen. Der VKU schlägt vor, daß die Konzessionsnehmer (wohl unter Abstimmung mit dem Konzessionsgeber) entscheiden, ob sie auf örtlicher Ebene einen verhandelten Netzzugang oder ein Alleinabnehmersystem etablieren. Hierzu ergänzend soll den Konzessionsgebern das Recht eingeräumt werden, die Erteilung zusätzlicher Wegerechte (also für Direktleitungen) dann zu verweigern, wenn der bisher alleinige Netzeigentümer Durchleitungen erlaubt oder aber als Alleinabnehmer fungiert.

Die Etablierung eines Alleinabnehmersystems auf kommunaler Ebene würde laut Aussage des VKU eine Vielzahl von Vorteilen versprechen (VKU 1997c und ausführlicher VKU 1997a): *Erstens* würden durch die Etablierung des Alleinabnehmers die Voraussetzungen für ein einheitliches Lastmanagement geschaffen, das für die Beibehaltung einer „guten Durchmischung der Leistungsanforderungen im örtlichen Verteilungsnetz“ notwendig wäre. *Zweitens* soll durch das Alleinabnehmersystem ein System der Preistransparenz entstehen, das dafür sorgt, daß „das örtliche Versorgungsunternehmen auf Konkurrenz reagieren“ kann. *Drittens* ließen sich hierdurch auch „die Nachteile eines gespaltenen Marktes - umworbene Großkunden einerseits, gebundene Abnehmer andererseits - deutlich verringern“. Schließlich würde das Alleinabnehmermodell *viertens* den „Stadtwerken mehr Flexibilität“ verschaffen als das Modell des verhandelten Netzzugangs; die kommunalen Unternehmen „erhalten eine sehr viel verbesserte Verhandlungsposition, wenn sie sich auch für das Alleinabnehmersystem entscheiden können“ (VKU 1997a: 2).⁴⁵

Was ist von diesen „Vorteilen“ des Alleinabnehmermodells zu halten? Unmittelbar drängt sich der Eindruck auf, daß das vom VKU betrachtete „Alleinabnehmermodell“ offenbar wenig mit dem Alleinabnehmermodell der

45 Die Forderung nach einem Alleinabnehmersystem könnte sich aufgrund der damit u.U. verbundenen Tarifierungspflicht für Durchleitungsdienstleistungen als „Bumerang“ (hinsichtlich der erhofften Wettbewerbsbegrenzung) erweisen. Der Vorschlag des VKU-Mitglieds Mannheimer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft zur Energierechtsnovelle (MVV 1997) scheint dieser These Rechnung zu tragen – der MVV nennt explizit an keiner Stelle das Alleinabnehmermodell als Ziel. Der MVV-Vorschlag wäre allerdings mit einem Alleinabnehmermodell nach Art. 18 Abs. 3 SRL vereinbar, wonach ein derartiger spezieller „Alleinabnehmer“ Durchleitungsrechte direkt nach Art. 17 der Stromrichtlinie (verhandelter Netzzugang) gewähren muß (vgl. Fn. 7). Der mögliche „Bumerang“-Effekt würde vermieden. Andererseits stellt der VKU zutreffend fest (VKU 1997a: 4): „ein Alleinabnehmer (...) verdient (*in diesem Fall, d. Verfasser*) nicht mehr die Bezeichnung Alleinabnehmer, da ihm die ‘Abnehmerfunktion’ fehlt“.

Stromrichtlinie gemein hat.⁴⁶ Diese Feststellung basiert auf folgenden Überlegungen: Erstens sind die Möglichkeiten der kommunalen Verteiler zum zentralen Lastmanagement⁴⁷ nach den Bestimmungen der Stromrichtlinie in keiner Weise von der Frage verhandelter Netzzugang vs. Alleinabnehmer abhängig. Der „Vorteil“ des Alleinabnehmermodells ist also schlicht (lt. Richtlinie) nichtexistent oder nicht richtlinienkonform. Wie oben betont, sind die Möglichkeiten eines Alleinabnehmers, Durchleitungen durch sein Netz zu verhindern, weitgehend identisch mit denen des Netzbetreibers im System des verhandelten Netzzugangs. Sie hängen grundsätzlich zum einen von technischen Restriktionen und zum anderen von der primär national zu entscheidenden Frage des Stellenwerts der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen ab, *nicht jedoch* von der Frage des Netzzugangsregimes lt. Art. 17 und 18 SRL.

Auch der zweite genannte „Vorteil“ des Alleinabnehmermodells, die angebliche *Preistransparenz* für den Alleinabnehmer, der auf Konkurrenzangebote reagieren kann, ist nicht mit den Bestimmungen der Stromrichtlinie vereinbar. Die Konstruktion des Alleinabnehmermodells sieht in der konkreten Form der sogenannten Dreiecksverträge (s.o.; vgl. auch Kumkar und Neu 1997: Kapitel D. III) vor, daß der Alleinabnehmer keinerlei Recht auf Information über die den Direktverträgen vereinbarten preislichen Konditionen erlangt.⁴⁸ Das in einigen Stellungnahmen des VKU vorgelegte Konzept des „anlegbaren Preises“ (VKU 1996: 6), wonach der Alleinabnehmer in die Konditionen des Wettbewerbers einsteigt und hierdurch die Einspeisung und damit den Direktvertrag verhindern kann, ist aus dem gleichen Grund — dem Ziel der Richtlinienkonformität — zu verwerfen.

Dadurch ist klar, daß auch die Verhinderung eines *gespaltenen Marktes* durch das Alleinabnehmermodell keine realistische Prognose darstellt. Im Hintergrund dieser Vorstellung kann nicht das Konzept des Alleinabnehmers lt. Richtlinie stehen, sondern allenfalls die bereits mehrfach erwähnten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben, die aber in Art. 3 SRL und keineswegs in

46 Es ähnelt hingegen dem ursprünglichen französischen Vorschlag für ein Alleinabnehmermodell (Mandil et al. 1994), bleibt allerdings hinsichtlich der Frage der „Preistransparenz“ für netzbesitzende Unternehmen noch hinter den Wettbewerbsregeln der ursprünglichen Konzeption zurück.

47 Lastmanagement umfaßt begrifflich Maßnahmen zur Verstetigung der Stromnachfrage (beispielsweise Abbau von Leistungsspitzen und Erhöhung der Benutzungsstunden).

48 Dies wird an anderer Stelle vom VKU auch ausdrücklich anerkannt (VKU 1997a: 4).

den Artikeln, die sich mit den Netzzugangsregimes befassen, behandelt werden. Insofern geht der VKU-Vorschlag hier in die falsche Richtung. Darüber hinaus wurde oben darauf hingewiesen, daß das unterstellte Problem des gespaltenen Marktes am besten über eine weite Definition des Kreises zugelassener Kunden angegangen wird. Etwaige politisch gewünschte Unterstützungen bestimmter Kundenkategorien, also Ziele sozial-, regional-, oder strukturpolitischer Provenienz sollten sinnvollerweise aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts (vgl. Fn. 40) oder aus generellen Abgaben auf die Strompreise erfolgen und nicht über interne Quersubventionen innerhalb der Versorgungsunternehmen (s.o.).

Aus diesen Überlegungen folgt auch, daß das Alleinabnehmermodell lt. Stromrichtlinie den kommunalen Versorgungsunternehmen konzeptionell keinen größeren *Flexibilitätsspielraum* bietet, also auch diese kommunale Hoffnung nicht durch die Analyse der Stromrichtlinie bestätigt werden kann. Ein möglicher Vorteil des Alleinabnehmermodells, der im Interesse der Stadtwerke liegen könnte, von ihnen aber nicht genannt wird, sei allerdings vermerkt: Ein Alleinabnehmer ist formal Zwischenhändler für jeglichen in sein Netz eingespeisten Strom. Hieraus kann unter Umständen ein erhöhter Personalbedarf abgeleitet werden, der sich auf die Preise für Durchleitungsdienstleistungen auswirken kann. Insofern könnte die Einrichtung eines Alleinabnehmersystems ein Mittel sein, um den ansonsten möglicherweise unvermeidbaren Personalabbau bei den kommunalen Unternehmen zu begrenzen.

V. Die Rückwirkungen der Reformen auf regenerative Energien und auf die Umweltverträglichkeit der Stromversorgung

Seitens der kommunalen Unternehmen wurden Einwände gegen wettbewerbliche Reformen des Stromsektors vorgebracht, die sich auf die umweltpolitischen Konsequenzen eines stärker wettbewerblich organisierten Stromsektors beziehen.⁴⁹ Bei der folgenden Analyse sollen drei Themenkomplexe etwas

⁴⁹ Vgl. zu einer Diskussion die im Bericht der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (1995) dokumentierten Studien, insbesondere der dort abgedruckten, vom Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität Köln zusammen mit dem Öko-Institut

genauer betrachtet werden, die im vorliegenden Beitrag bereits kurz angesprochen wurden:⁵⁰ (1) Die Unterstützung des Einsatzes der Kraft-Wärme-Koppelung als Beispiel für eine energetisch hocheffiziente Form der Energieumwandlung; (2) die Unterstützung des Einsatzes regenerativer Energien bei der Stromgewinnung und schließlich (3) die Frage der Zukunft kommunaler Energieversorgungskonzepte.

Zum ersten Punkt: Die *Kraft-Wärme-Koppelung* (KWK) weist gegenüber anderen Formen der Energieumwandlung aufgrund der gekoppelten Gewinnung von Nutzenergie in Form sowohl von Wärme als auch von Strom eine recht hohe Gesamtenergieeffizienz auf. Verbesserte Absatzmöglichkeiten für Überschußstrom verringern die wirtschaftlichen Nachteile der zeitlichen Gleichartigkeit von Strom- und Wärmeerzeugung erheblich. Unter wettbewerblichen Bedingungen ist daher davon auszugehen, daß diese Form der Energieumwandlung in vielen Fällen von sich aus wettbewerbsfähig ist. Die anstehende Liberalisierung der Gasmärkte wird diese Wettbewerbsfähigkeit tendenziell noch verbessern. Es gibt daher kaum einen Grund, warum der KWK-Einsatz gezielt gefördert werden muß. Dies gilt für KWK-Anlagen der kommunalen Unternehmen, die bisher regelmäßig durch rechtliche Marktzutrittsbarrieren geschützt wurden; dies gilt auch für KWK-Anlagen im Bereich der Industrie. Im erstgenannten Fall gilt aber unter wettbewerblichen Bedingungen, daß an den Bau und den Betrieb der Anlagen höhere Wirtschaftlichkeitskriterien angelegt werden: Zukünftig wird es nicht mehr derart einfach (wie heute) sein, jegliche Investitionsrisiken auf die Verbraucher überzuwälzen. KWK-Anlagen zur Fernwärmeversorgung von Haushalten sind zumindest nicht mehr „per definitionem“ wirtschaftlich, sondern müssen sich im Wettbewerb bewähren.

Hieraus folgt: Die Einfügung von Vorrangregeln für in Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen (oder aus regenerativen Energien erzeugten) Stroms (*Forderung 6*) kann aus Effizienzsicht ähnlich beurteilt werden wie die oben

Freiburg erstellten Untersuchung über die von ihnen für nötig erachteten umweltpolitischen Flankierungen von Reformen in der Stromwirtschaft.

50 Nicht eingehend diskutiert werden soll hier die Befürchtung, daß die durch Wettbewerb tendenziell sinkenden Strompreise die Erreichung des Umweltschutzziels verhindern. So dies ein Argument sein soll, das Effizienzziel in der Stromwirtschaft grundsätzlich zu verwerfen, braucht es hier wohl nicht diskutiert zu werden. So es auf die Hypothese abstellt, daß externe Effekte der Stromversorgung unter Effizienzaspekten generell eine Nachfragesenkung verlangen würden, sollte die Antwort nicht in einer Beibehaltung des Status quo, sondern (beispielsweise) in der Einführung einer CO₂-Steuer bestehen.

genannte Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben: Wenn die Umweltverträglichkeit der Energieversorgung ein politisches Ziel ist (und dies gilt lt. Regierungsentwurf), so sollte dabei auf die möglichst wettbewerbsneutrale Umsetzung des Ziels geachtet werden. Allgemeine Vorrangregeln scheinen hierfür kaum geeignet zu sein. Es ist davon auszugehen, daß KWK-Anlagen aufgrund der technisch-energetischen Bilanz in einem offenen Markt von sich aus wettbewerbsfähig sind und keinerlei Vorrangregeln oder sonstiger massiver Unterstützung bedürfen.

Der zweite Punkt, die Frage der *Unterstützung des Einsatzes regenerativer Energien* ist etwas vielschichtiger.⁵¹ Grundsätzlich gilt zwar, daß sich die Einsatzbedingungen gegenüber dem heutigen Stand tendenziell verbessern. Gründe hierfür sind die gleichen wie im Fall der KWK-Technologie: Offene Groß- und Einzelhandelsmärkte verbessern die Absatzmöglichkeiten des Stroms gegenüber dem Status quo theoretisch erheblich.

Es ist aber zu beachten, daß die derzeitigen Einspeisungspreise zumindest nach Angaben der Versorgungsunternehmen erheblich über den vermiedenen Kosten liegen, die Anlagen also im Gefolge des Stromeinspeisungsgesetzes in erheblichem Ausmaß subventioniert werden.⁵² Insofern ist nicht nur davon auszugehen, daß das Stromeinspeisungsgesetz Mitnahmeeffekte auslöst, sondern auch das Volumen der eingespeisten Strommengen heute höher liegt, als es bei rein marktlichen Preisen der Fall wäre. Insofern würde ein ersatzloser Entfall des Stromeinspeisungsgesetzes vermutlich die Position der regenerativen Energien verschlechtern.

Dies ist aber nur die „halbe Wahrheit“: Die Abschaffung des Stromeinspeisungsgesetzes steht lt. Aussage der Bundesregierung nicht auf der Tagesordnung. Von der Diskussion über die Novellierung des Wettbewerbsrechts losgelöst ist allerdings eine Debatte über eine Senkung der regulierten Einspeisungspreise entflammt. Es kann vermutet werden, daß die Windenergie und die Wasserkraft auch bei geringeren Einspeisungspreisen wirtschaftlich wäre. Hier kann der Anteil der Mitnahmeeffekte wohl recht hoch angesetzt wer-

51 Es muß betont werden, daß in diesem Beitrag hier nicht das Ziel des Umweltschutzes in Frage gestellt werden soll, sondern alternative Mechanismen zur Erreichung dieses Ziels einer Beurteilung unterzogen werden.

52 Vgl. hierzu die Dokumentation der Stellungnahmen der Verbände der Einspeiser und der Versorgungsunternehmen im Erfahrungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi 1995).

den.⁵³ Insofern dürften die Mengeneffekte einer Senkung der Einspeisungspreise eher klein sein.

Hinter der Frage des Stromeinspeisungsgesetzes und der regenerativen Energien liegt aber ein fundamentaleres Problem: Die Frage nach den Aufgaben, die die Regulierungs- oder Wettbewerbspolitik zu leisten in der Lage ist. Grundsätzlich gilt, daß die Wettbewerbspolitik nicht in der Lage ist, die Umweltpolitik zu ersetzen. Wenn es umweltpolitisch für notwendig erachtet wird, externe Effekte der Stromerzeugung und -verwendung zu begrenzen, so muß das Problem der hierzu erforderlichen Instrumentenwahl gelöst werden. Das Stromeinspeisungsgesetz mag unter den Bedingungen der geschlossenen Gebietsmonopole ein gerechtfertigtes Mittel zur Internalisierung externer Effekte gewesen sein⁵⁴ (wie das Bundesverfassungsgericht im letzten Jahr konstatierte), unter den Bedingungen wettbewerblicher Strommärkte ist es dies sicherlich nicht: Wenn Versorgungsunternehmen im Wettbewerb stehen, sollten ihnen aus Effizienzgründen grundsätzlich keine unternehmensspezifischen „Fesseln“ angelegt werden. Konkret scheint es wenig effizient, wenn der Schleswig (Regionalversorger in Schleswig-Holstein) die Aufgabe der finanziellen Unterstützung der Windenergie auferlegt wird und sie dann ihre Kunden verliert, weil diese günstigeren Strom aus anderen Regionen oder von unabhängigen Erzeugern kaufen. Daraus folgt, daß die Instrumentalisierung des Umweltverträglichkeitsziels im Gefolge der anstehenden wettbewerblichen Reformen geändert werden muß. Wie oben bereits angeklungen, sollte eine Finanzierung der Subventionen — wenn sie für notwendig erachtet wird — aus dem allgemeinen Staatshaushalt oder aus einer Sonderabgabe auf den Stromendverbrauch erwogen werden.⁵⁵ Unter diesen Bedingungen ist

53 Naturgemäß können nur Tendenzaussagen gemacht werden, da die regulierte Situation kaum Rückschlüsse auf die technisch möglichen Kostenverläufe bei diesen Energiewandlungsformen erlaubt.

54 Allerdings sprechen auch hier einige Argumente nicht nur gegen Einzelaspekte des konkreten Gesetzes, vgl. nur die in Schmelzer und Bolle (1997: 285 f.) wiedergegebene Diskussion.

55 Es könnte unter dem Aspekt der unvollkommenen Information der staatlichen Stellen zusätzlich auch erwogen werden (so Schmelzer und Bolle 1997: 289), zur Auswahl effizienter Anlagen Ausschreibungen nach dem Prinzip der amerikanischen PURPA-Ausschreibungen durchzuführen (vgl. hierzu Bolle (1990) oder Kumkar (1997: 96)). Dies wäre allerdings kein Königsweg, da in diesem Fall immer noch ein Einspeisungsrecht gegenüber einzelnen Versorgungsunternehmen ausgeübt werden würde. Es sollte daher erwogen werden, eine „Ausschreibung um Subventionen“ zu veranstalten. Diejenigen Anbieter, die aus regenerativen Energien erzeugten Strom mit den geringsten Subventionen an-

die Einführung wettbewerblicher Rahmenbedingungen im Sinne des Umweltverträglichkeitsziels nicht kontraproduktiv, sondern mit Effizienzerhöhungen sowohl hinsichtlich des Umweltschutzziels als auch hinsichtlich der anderen Kosten der Stromversorgung verbunden.⁵⁶ Daraus folgt: Auch die Forderung nach einer Abschaffung oder Novellierung des Stromeinspeisungsgesetzes (*Forderung 8*) kann unterstützt werden.

Auch die Frage nach der Zukunft der *kommunalen Energieversorgungskonzepte* ist differenziert zu betrachten.⁵⁷ Zwar gilt, daß derartige Konzepte zukünftig schwerer durchzuführen sind, da Wettbewerb in der Stromversorgung mit einer Zunahme der Wahlmöglichkeiten der (Strom-)Konsumenten einhergeht. Insofern sind kommunale Energiekonzepte, die auf Zwang aufbauen, in der bisherigen Form kaum fortzuführen. Dies muß jedoch auch unter Umweltschutzaspekten kein Nachteil sein. Auch das sogenannte Integrated Resource Planning (IRP)⁵⁸ als Vorbild der deutschen kommunalen Energiekonzepte ist in seiner bisherigen Form z.B. im IRP-Vorreiterstaat Kalifornien im Gefolge der dortigen wettbewerblichen Reformen auf dem Rückmarsch, ohne daß dieser Umstand eine Revision der Umweltschutzziele anzeigt (Kumkar (1996: 74 f.)). Im Gegenteil kann davon ausgegangen werden, daß intelligente Energiedienstleistungskonzepte zukünftig in stärkerem Maße als bisher entwickelt werden. Wettbewerb im Stromverkauf wird vermutlich Ziele, die bisher im Rahmen des zentralen kommunalen Integrated Resource Planning angestrebt wurden, automatisch stärker dezentral erreichen. Und: Wie oben ausgeführt, ist Lastmanagement (Teil des IRP) eine Aufgabe, de-

bieten, würden den Zuschlag erhalten. Sie müßten allerdings nachweisen, daß sie ihren Strom auch tatsächlich planen, zu erzeugen. Dieser Nachweis könnte über die Vorlage langfristiger verbindlicher Lieferverträge mit Abnehmern geführt werden. Im Rahmen des hier vorgelegten Konzepts wäre es auch denkbar, daß Clearing-Stellen privatwirtschaftlicher oder öffentlich-rechtlicher Art transaktionskostensenkend tätig werden können.

56 Vgl. zu einer Analyse der umweltpolitischen Instrumente in einem liberalisierten Strommarkt anhand des Beispiels England und Wales Drillich und Riechmann (1997).

57 Derartige kommunale Energieversorgungskonzepte sollen insbesondere auf den Ausbau der leitungsgebundenen Wärmeversorgung hinwirken. Dieses Ziel wird regelmäßig durch eine Auferlegung rechtlicher Einschränkungen des Substitutionswettbewerbs (zwischen verschiedenen Energieträgern) unterstützt.

58 Das Konzept des IRP verlangt, bei der Investitionsplanung alle nachfrage- und angebotsseitigen Optionen zur Deckung der Nutzenergienachfrage zu erwägen. IRP wird durch die Notwendigkeit der Korrektur von unterstelltem Marktversagen bei der Energiegewinnung und -verwendung begründet. IRP soll insbesondere den Zielen des Umweltschutzes dienen und hat in einigen Fällen der Umsetzung (auch und vor allem innerhalb der Vereinigten Staaten) zu einer erheblichen Zunahme der staatlichen Einflußnahme bei den Investitionen in Stromerzeugung und -verkauf geführt.

nen sich die Stadtwerke auch zukünftig widmen können und müssen. Nur: Lastmanagement können auch anderer Dienstleister anbieten und organisieren. Aus dieser Konkurrenz sind Effizienzgewinne auch unter dem Aspekt des Umweltschutzes zu erwarten.

VI. Ein erstes Fazit: Die Konsequenzen für kommunale Versorgungsunternehmen

Der VKU stellt in einer jüngeren Stellungnahme zutreffend fest, „daß die Einführung von Wettbewerb bei der Durchleitung zu Problemen führt“. Und fährt fort, dies läge daran, „weil es (*zukünftig, der Verfasser*) mehr „Mitspieler“ gibt, weil die Versorgungsverhältnisse unüberschaubar sind und weil das örtliche Versorgungsunternehmen nicht mehr mit allen Kunden in seinem Versorgungsgebiet partnerschaftlich verhandeln kann.“ Diese Begründung ist denkwürdig: Alleine die Tatsache, daß es zukünftig mehrere Akteure in der Stromwirtschaft gibt, die miteinander in Vertragsverhandlungen treten können, kann kein Grund dafür sein, daß die Aufgaben der Stromversorgung wegen „Unüberschaubarkeit“ zukünftig ineffizient gelöst werden. Unüberschaubarkeit im Sinne einer nicht vollständigen Kenntnis aller Aspekte eines Marktes (seitens des einzelnen Akteurs) ist normales Kennzeichen der meisten Märkte, die wettbewerblich organisiert sind. Wettbewerb ist ein Mittel, um wirtschaftliche „Probleme“ zu lösen, indem den einzelwirtschaftlichen Akteuren Anreize gesetzt werden, effiziente Lösungen für wirtschaftliche Probleme zu suchen. Wettbewerb ist somit primär ein Instrument zu Lösung komplexer (Koordinations-) Probleme, das allerdings im Stromsektor bisher kaum eine Rolle gespielt hat. Gerade in dieser Fähigkeit des Wettbewerbs zur Problemlösung liegen die positiven Wirkungserwartungen begründet, die an wettbewerbliche Reformen des deutschen Stromsektors geknüpft werden. Diese Wirkungserwartungen werden durch Ergebnisse ausländischer Liberalisierungen gestützt.

Und zum Thema „partnerschaftliches“ Verhältnis zwischen Gebietsmonopolisten und Stromnachfragern bleibt zu vermerken, daß diese Partnerschaft nicht daran hängen kann, daß die eine Seite einen Monopolstatus innehat, und die andere Seite keinerlei Alternativen zum „Verhandeln“ mit diesem Monopolisten hat. Vollends in die Irre führt aber die folgende These: „Das Alleinabnehmersystem vermeidet diese Nachteile (*des Wettbewerbs, d. Verfasser*)“ (VKU 1997b: 4). Wie oben bereits angeführt, sind die vom VKU

unterstellten „Nachteile“ des Wettbewerbs allesamt nicht über die Einführung eines Alleinabnehmersystems (gemäß Stromrichtlinie) auf kommunaler Ebene zu lösen.

Wie erwähnt, könnten die „Nachteile“ des Wettbewerbs allerdings über die Begrenzung des Wettbewerbs „beseitigt“ werden. Daraus würde folgen, daß zum einen der Kreis der zugelassenen Kunden auf das Minimum begrenzt wird und zum anderen ausgiebig von der Möglichkeit der nationalen Definition von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben gemäß Art. 3 Abs. 2 SRL Gebrauch gemacht würde. Beide Forderungen werden vom VKU gestellt.

Die Forderung nach dem Alleinabnehmersystem kann problemlos unterstützt oder auch verworfen werden, da diese Frage gemäß Stromrichtlinie keinerlei direkte Auswirkungen auf die Marktöffnung und damit auf die Marktergebnisse hat. Zur Frage der beiden anderen Forderungen kann nach allem oben gesagten nur eine negative Antwort gegeben werden, von einer solchen Begrenzung des Wettbewerbs ist aus Effizienzgründen abzuraten.

Aus allem vorhergesagten sollte nicht gefolgert werden, daß auf die kommunalen Unternehmen „schlechte Zeiten“ zukommen müssen. Die neuen (Markt-)Bedingungen werden allerdings für erheblichen Anpassungsbedarf bei allen Versorgungsunternehmen sorgen. Schlechte Zeiten brechen damit für diejenigen Unternehmen an, die sich den neuen dynamischeren Marktbedingungen nicht stellen werden. Den kommunalen Unternehmen erwachsen durch die wettbewerblichen Reformen aber auch erheblich erweiterte Tätigkeitsspielräume. Zu nennen sind beispielsweise die durch die Durchleitungsrechte verbesserten Partizipationsmöglichkeiten auf dem Stromgroßhandelsmarkt. Ihre Einkaufsmöglichkeiten verbessern sich erheblich. Daß durch Wettbewerb „Probleme“ entstehen, die in den bisherigen geschützten Monopolstellungen unbekannt sind, ist Kennzeichen des Wettbewerbs, kein Grund, ihn abzuschaffen oder zu begrenzen.

Tatsächlich sind in den zukünftigen Märkten viele der bisher oft als ausschließlich (unternehmeninterne) technische Probleme behandelten Koordinierungsprobleme als das zu behandeln, was sie (auch) sind: wirtschaftliche Probleme, die möglichst kostengünstig zu lösen sind. Hierzu gehören auch neue unternehmensinterne Koordinierungsverfahren sowie neue Vertragsformen und Unternehmenskooperationen. Beispielsweise ist das Ziel des Lastmanagements vorrangig auch ein ökonomisches Problem, das nicht notwendig in einem vertikal integrierten Gebietsmonopol gelöst werden muß. Ganz im Gegenteil kann erhofft werden, daß im Wettbewerb neue und effizientere Möglichkeiten entdeckt werden, wie die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten der Strombereitstellung und -verwendung gesenkt werden

können. Lastmanagement liegt im ureigenen Interesse der Stromverbraucher. Es kann erwartet werden, daß bei zukünftig verbesserten Informations- und Vertragsmöglichkeiten (und dem hier entstehenden Markt für Makler und Informationsanbieter) erhebliche Kostensenkungen zu erzielen sind, die auch effizienten kommunalen Unternehmen zugute kommen werden. Damit kann auch gefolgert werden, daß kommunale Energiekonzepte, so sie tatsächlich die Effizienz der Strombereitstellung und -verwendung erhöhen, auch und gerade in der Zukunft durchgeführt werden können.⁵⁹ Konzepte des Lastmanagements, die die Interessen der Kunden berücksichtigen und zu einer Kostensenkung beitragen, haben ebenso eine Zukunft wie Stadtwerke, die eine Strategie der möglichst kostengünstigen Akquirierung der für ihre Kunden benötigten Strommengen betreiben.

VII. Ein zweites Fazit: Ordnungspolitische Versäumnisse des Regierungsentwurfs

In diesem Beitrag wurde auf die voraussichtlichen Rückwirkungen der Stromrichtlinie und ihrer deutschen Umsetzung eingegangen. Dabei wurde deutlich, daß auf die kommunalen Unternehmen großer Anpassungsbedarf zukommen wird, wenn der Vorschlag der Bundesregierung zur Novellierung des deutschen Energierechts in der geplanten Form vom Gesetzgeber verabschiedet wird. Es wurde gezeigt, daß einige Vorschläge des Verbandes der kommunalen Unternehmen aus Effizienzgründen abzulehnen sind oder schlicht nicht mit den Bestimmungen der Richtlinie zu vereinbaren sind. Dies sind vor allem diejenigen Forderungen, die auf eine Begrenzung des Wettbewerbs mit dem Ziel eines Bestandsschutzes für die bestehenden Stadtwerke abzielen. Auf der anderen Seite sind einige Forderungen der kommunalen Unternehmen aus volkswirtschaftlicher Sicht (neben der Forderung nach Änderungen des Gemeinderechts) zu unterstützen. Hierzu zählen zum einen der Wunsch nach ungehindertem Wettbewerb auch in den neuen Bundesländern, zum anderen das Ansinnen hinsichtlich der Nichtumsetzung der Reziprozitätsklausel und zum letzteren der Vorschlag zu dem Ersatz oder der Revision des Stromeinspeisungsgesetzes:

⁵⁹ Dies ändert nichts an der grundsätzlichen Kritik an einigen bestehenden kommunalen Energieversorgungskonzepten, die den Substitutionswettbewerb zwischen verschiedenen Energieträgern verhindern. Sie sind sowohl unter wettbewerbs- als auch unter umweltpolitischen Aspekten fragwürdig.

Spezielle *Schutzvorschriften* für die *Verstromung heimischer Braunkohle* schädigen die Gesamtwirtschaft und sind mit der von der Bundesregierung propagierten neuen Ausrichtung der Elektrizitätswirtschaftspolitik unvereinbar. Sofern ein (finanzieller) Schutz der dort vorgenommenen Investitionen in neue Kraftwerke politisch gewollt sein mag, sollte auf eine Finanzierung der nichtamortisierbaren Investitionen aus dem allgemeinen Staatshaushalt gesetzt werden — wie dies bei der westdeutschen Steinkohle auf Druck der EU-Kommission und des Bundesverfassungsgerichts bereits geschehen ist.

Eine *Reziprozitätsklausel*, wie sie im neuesten Regierungsentwurf vorgesehen ist, schränkt den Wettbewerb in der gleichen Weise ein wie eine spezielle Schutzvorschrift für die ostdeutsche Braunkohleverstromung und ist aus dem gleichen Grund abzulehnen. Auch in diesem Fall ist der politisch gewünschte Schutz bereits getätigter Investitionen aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts oder aus Sonderabgaben auf den Stromendverbrauch zu finanzieren. Es ist allerdings zu beachten, daß die Rechtfertigung derartiger Entschädigungen auf schwacher Grundlage steht: Immerhin sind wettbewerbliche Reformen der deutschen Stromwirtschaft seit vielen Jahren auf der politischen Tagesordnung. Auch nach Aussage der Verbände der deutschen Versorgungswirtschaft bereiten sich diese seit geraumer Zeit auf die neuen Rahmenbedingungen vor (vgl. nur Grawe 1996). Insofern muß bei der Abwägung hinsichtlich des zu berücksichtigenden Aspekts des Vertrauensschutzes auch die zeitliche Struktur der bereits getätigten Investitionen mit berücksichtigt werden.

Auch die Forderung nach Ersatz oder *Revision des Stromeinspeisungsgesetzes* kann aus ökonomischer Sicht unterstützt werden. Das Einspeisungsgesetz ist in der vorliegenden Form nicht mit einem wettbewerblichen Ordnungsrahmen, der auf Wettbewerb um Endverbraucher setzt, vereinbar. Die hier formulierte Unterstützung der Forderung nach Revision des Stromeinspeisungsgesetzes bedingt dabei keineswegs die Ablehnung der umweltpolitischen Ziele des Gesetzes, sondern bezieht sich alleine auf die Ineffizienz der gewählten Form der Unterstützung der regenerativen Energien. Andere wettbewerbskonforme Mechanismen einer solchen Unterstützung scheinen sowohl denk- als auch umsetzbar.

Als letzter Punkt sei darauf hingewiesen, daß das Fehlen eines gesetzlich definierten Durchleitungstatbestands im Regierungsentwurf zwar richtlinienkonform sein mag, aus wettbewerbs- und ordnungspolitischer Sicht jedoch unbefriedigend bleibt. Die anzustrebende Netzöffnung im Rahmen des verhandelten Netzzugangs stellt einen massiven Eingriff in die Verfügungsrechte der Netzeigentümer dar und bedarf aus diesem Grund einer Legitimation

durch den Gesetzgeber, die in dem bisherigen Regierungsentwurf nicht in hinreichender Form gegeben ist. Die Definition und Rahmensetzung für dieses „Kernstück“ der wettbewerblichen Öffnung den Gerichten und Kartellinstanzen zu überlassen, könnte Grundlage einer pessimistischen Prognose über das Ausmaß des zukünftigen Wettbewerbs sein. Eine dementsprechende Nachbesserung des Energiewirtschaftsgesetzes muß somit spätestens dann auf die Tagesordnung, wenn sich die vorstehende Prognose bestätigen würde.⁶⁰

60 Ein möglicher Verweis seitens der Bundesregierung auf die geplante 6. Kartellrechtsnovelle und die dort geplante Einfügung eines (dem U.S.-Kartellrecht entlehnten) „essential-facility“-Tatbestands scheint für den Fall der wettbewerbpolitischen Begleitung der Reformen im Bereich der Strommärkte aus ordnungspolitischer Sicht absolut unzureichend zu sein.

Literaturverzeichnis

- ARE/DVG (Arbeitsgemeinschaft regionaler Energieversorgungsunternehmen e.V./Deutsche Verbundgesellschaft e.V.) (Hrsg.) (1994). *Für ungeteilten Strom-Wettbewerb in Deutschland. Stellungnahme zum Gesetzentwurf des BMWi*. Stand 25. Januar.
- (1996). *Liberalisierung des deutschen Energiemarktes. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts*. 23. Oktober, Hannover.
- Barzantny, K., und R. Menges (1997). *Liberalisierung der Strommärkte in Skandinavien und ihre Auswirkungen*. Studie erstellt von der Forschungsgesellschaft für umweltschonende Energieumwandlung und -nutzung im Auftrag der Energiestiftung Schleswig-Holstein. Kiel.
- Baur, J.F. (1979). Abbau der Gebietsschutzverträge und Durchleitungspflicht — Mittel zur Verbesserung der Versorgung? — Ein Rechtsgutachten. In R. Lukes (Hrsg.), *Geschlossene Versorgungsgebiete, Versorgungssicherheit oder Wettbewerb*. Schriftenreihe Recht — Technik — Wirtschaft, Band 18. Köln.
- Baur, J.F. (1997a). *Europarechtliche Vereinbarkeit eines Alleinabnehmersystems für Elektrizitätsversorgungsunternehmen auf der Endverteilerstufe*. Gutachten erstattet im Auftrag des VKU. Köln, 15. April. Mimeo.
- Baur, J.F. (1997b). *Die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie: Gestaltungsmöglichkeiten von Mitgliedstaaten; Auswirkungen auf die Elektrizitätsunternehmen*. Gutachten für die Stadtwerke Düsseldorf AG, Stadtwerke Duisburg AG, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke Köln Aktiengesellschaft und Städtische Werke Krefeld AG. Düsseldorf.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1994). *Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts*. Entwurf vom 15. Februar. Bonn.
- (1995). *Erfahrungsbericht mit dem Stromeinspeisungsgesetz*. Abgedruckt in AGRA-EUROPE 46/95.
- Bolle, F. (1990). Wettbewerb in der Elektrizitätsproduktion. Die amerikanischen PURPA-Auktionen. *Zeitschrift für Energiewirtschaft* (4): 253–265.
- Britz, G. (1997). Öffnung der Europäischen Strommärkte durch die Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie? *Recht der Energiewirtschaft* (3): 85–93.

- Bundesregierung (1996). *Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts*. Referentenentwurf vom 16.09.1996 (AZ III B 1 105108), vom Bundeskabinett verabschiedet am 23.10.1996, dem Bundesrat zugeleitet mit Datum vom 8.11.1996. Veröffentlicht als Bundesratsdrucksache 806/96 (8.11.1996) und als Anlage 1 der Bundestagsdrucksache 13/7274 (23.03.1997) (hier zitierte Quelle). Bonn.
- Bundesregierung (1997). Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. *Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates — Bundesratsdrucksache 806/96 (Beschluß) vom 12.3.1997*, vom Bundeskabinett verabschiedet am 18.3.1997. Veröffentlicht als Anlage 3 der Bundestagsdrucksache 13/7274 (23.03.1997). Bonn
- Bundesrat (1996). *Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts*. Veröffentlicht als Bundesratsdrucksache 806/96 (19.12.1996) und als Anlage 2 der Bundestagsdrucksache 13/7274 (23.03.1997). Bonn.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (1996). *Energierechtsreform und kommunale Selbstverwaltung — Novelle des Energiewirtschaftsrechts und Beschlüsse des EU-Ministerrates vom 20.06.1996 in Luxemburg*. Schreiben an das Bundeskanzleramt vom 3.7.1996. mimeo.
- CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique) (1996). *Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen*. Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 15. Berlin.
- Cox, H. (1996). *Öffentliche Dienstleistungen und europäische Wettbewerbsordnung. Das europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß des Service-Public-Gedankens*. Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft 37. Duisburg.
- Drillisch, J., C. Riechmann (1997). Umweltpolitische Instrumente in einem liberalisierten Strommarkt: Das Beispiel England und Wales. *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 21 (2): 137-162.
- Eickhof, N., und D. Kreikenbaum (1997). Liberalisierung des Energiewirtschaftsrechts und Befürchtungen der Kommunen. *Wirtschaftsdienst* (5): 276-289.
- Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1995). *Studienprogramm*. Band 3, Energie, Teilband II. Bonn.

-
- Europe, Bulletin Quotidien Europe* (1995). Orientierungen von Karel van Miert und Meinung von Jaques Delors zum Begriff der „Öffentlichen Dienste und zur Rolle der Europäischen Union. Nr. 6636, 29. Dezember: 3.
- Grawe, J. (1996). Wettbewerb im Strommarkt: Teure Strukturen — billiger Strom? *Strom-Linie, Nachrichten der VDEW*. 08. August, Frankfurt am Main.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1992). *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt*. KOM(91) 548 endg. 21. Februar. Brüssel. *ABl. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften)* C 65 vom 14. März: 4. Brüssel.
- (1993). *Abgeänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt*. KOM(93) 643 endg. Brüssel, 7. Dezember. *ABl. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften)* C123/1 vom 4. Mai 1994. Brüssel.
- (1996). *Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Tragweite, Bedeutung und Verteidigung der öffentlichen Dienste (Daseinsvorsorge) in der Union: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*. Mitteilung der Kommission. *Europe-Dokumente* 2002/2003. 20. September. Brüssel.
- Kumkar, L. (1994). Die Umstrukturierung des Elektrizitätssektors in Großbritannien. *Die Weltwirtschaft* (1): 93–112.
- (1995). Widerstände und Spannungen auf dem Weg zum Binnenmarkt für Elektrizität. *Die Weltwirtschaft* (4): 444–470.
- (1996). *Wettbewerb im Stromsektor der USA: II. Re-Regulierung der Einzelhandelsebene im Bundesstaat Kalifornien*. Kieler Arbeitspapiere 739. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1997). Die U.S.-Elektrizitätswirtschaft im Umbruch: Regulierung und Wettbewerb in Kalifornien. *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 21 (2): 93–121.
- Kumkar, L., und A.D. Neu (1997). *Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb? — Status quo und Perspektiven der deutschen und europäischen Elektrizitätswirtschaft*. (Erscheint als Kieler Sonderpublikation).
- LeNestour, C., und B.-M. Zinow (1995). Monopolstrukturen in der Elektrizitätsversorgung und europäisches Recht: Eine Betrachtung unter besonde-

- rer Berücksichtigung der Fälle Corbeau und Almelo. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 45(1/2): 78–83.
- Lukes, R. (1979). Die Reformdiskussion zur wettbewerblichen Regelung der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft, insbesondere der Elektrizitätswirtschaft. In R. Lukes (Hrsg.), *Geschlossene Versorgungsgebiete, Versorgungssicherheit oder Wettbewerb*. Recht — Technik — Wirtschaft. Schriftenreihe, Band 18. Köln.
- Mandil, C., et al. (1994). La réforme de l'organisation électrique et gazière française (Rapport Mandil). *Economia dell fonti di energia e dell'ambiente* 1: 191–239.
- Monopolkommission (1994). *Mehr Wettbewerb auf allen Märkten*, Hauptgutachten 1992/1993. Baden-Baden.
- MVV (Mannheimer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH) (1997). *Modell für einen liberalisierten Elektrizitätsmarkt. Vorschlag des MVV*. April, Manuskript.
- Püttner, G. (1992). Öffentliche Unternehmen — Stiefkinder der Entwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts. In Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft*. Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 12. Berlin.
- Posner, R.A. (1971). Taxation by Regulation. *Bell Journal of Economics* 2(1): 22–50.
- Rat (Rat der Europäischen Union) (1997). Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. *ABl. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften)* L27/20 (erschieden am 30. Januar 1997).
- Schmelzer, D., und F. Bolle (1997). Die preistreibende Wirkung des Strompreisungsgesetzes. *Wirtschaftsdienst* (5): 284–289.
- SPD-Bundestagsfraktion (1997). *Entwurf eines Gesetzes über die Elektrizitätswirtschaft. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD*. Veröffentlicht als Bundestagsdrucksache 13/7425 (15.04.1997). Bonn.
- Stromthemen* (1997). Europäische Union: Strom-Richtlinie endgültig verabschiedet. 2.97: 2.
- Tettinger, P.J. (1995). Vorüberlegungen zu einer „Charte européenne de service public“. *Recht der Energiewirtschaft* (5): 175–189.

-
- (1996). *Diskriminierung von Verteilerunternehmen durch den Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt*. Rechtsgutachten, erstattet CEDEC. Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 88. Köln.
- VIK (Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.) (1996). Anmerkungen des VIK zu den Argumenten gegen Wettbewerb im Strombereich. *VIK-Mitteilungen* 46 (6): 144–146.
- (1997). *Äußerungen des VIK zur Stellungnahme des Bundesrates vom 19.12.1996 (BRDS 806/96)*. 17. Januar, Essen.
- VKU (Verband Kommunaler Unternehmen) (Hrsg.) (1993). *Die Richtlinien der EG-Kommission zum Binnenmarkt für Strom und Gas*. Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 76. Köln.
- (1994). *Stellungnahme des VKU-Bundesvorstands vom 26.1.1994 zum Konzept des Bundeswirtschaftsministeriums für eine Reform des Ordnungsrahmens für Strom und Gas und zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 20.10.1993*. Köln
- (1996). *Reform des Energiewirtschaftsrechts. Position des VKU*. 28. Oktober, Köln.
- (1997a). *Das Alleinabnehmersystem in der Stromversorgung*. Anlage zum VKU-Nachrichtendienst, Folge 577. Januar, Köln.
- (1997b). *Alleinabnehmer und Durchleitung*. Anlage zum VKU-Nachrichtendienst, Folge 579. März. Köln
- (1997c). *VKU-Stellungnahme zur Novellierung des Energiewirtschaftsrechts (Bundestagsdrucksachen 13/7274, 7245, 5352)*. Anlage zum VKU-Nachrichtendienst, Folge 582. Juni, Köln.