

Bier, Christoph

Working Paper

Die kommunalen Konzessionseinnahmen nach der Liberalisierung der Energiemärkte

CSLE Discussion Paper, No. 99-07

Provided in Cooperation with:

Saarland University, CSLE - Center for the Study of Law and Economics

Suggested Citation: Bier, Christoph (1999) : Die kommunalen Konzessionseinnahmen nach der Liberalisierung der Energiemärkte, CSLE Discussion Paper, No. 99-07, Universität des Saarlandes, Center for the Study of Law and Economics (CSLE), Saarbrücken

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23105>

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.

Die kommunalen Konzessionseinnahmen nach der Liberalisierung der Energiemärkte

**von
Christoph Bier***

CSLE Diskussionsbeitrag 9907
Juni 1999

Abstract:

Im Zuge der Diskussion über die Liberalisierung des deutschen Strommarktes wurde von kommunaler Seite die Befürchtung vorgebracht, daß die Einführung von Wettbewerb zu einem Rückgang der Gemeindeeinnahmen führe. Dieser Beitrag argumentiert aus ökonomischer Sicht, daß diese Befürchtung nicht notwendigerweise berechtigt ist. Im Wettbewerb stehende Stromversorger konkurrieren um die knappe Ressource "Wegerecht", was die Konzessionseinnahmen der Gemeinde erhöht. Dieser Einnahmestieg kann auch sinkende Gewinne eines gemeindeeigenen Stadtwerks überkompensieren, wenn der Wettbewerb zwischen den Stromerzeugern intensiv genug und der zulässige Konzessionssatz nicht zu stark beschränkt ist.

JEL-Klassifizierung: K 23, L 43, L 94

Encyclopedia of Law and Economics: 5400, 5940

Schlüsselwörter: Energierechtsnovelle, Konzessionsabgaben, Kommunale Energieversorgung

* Forschungsstelle zur Ökonomischen Analyse des Rechts, Universität des Saarlandes, Fachbereich 2 Wirtschaftswissenschaft, Geb. 31, Postfach 15 11 50, D-66041 Saarbrücken, Tel. 0681-3023172, Fax. 0681-3023591, email:c.bier@rz.uni-sb.de, homepage: <http://www.uni-sb.de/rewi/fb2/csle>. Für wertvolle Hinweise danke ich Guido Gehendges, Roland Kirstein, Stefan Preiss und Dieter Schmidtchen.

Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Die Liberalisierung des Strommarktes.....	2
3. Konzessionsabgaben: Nicht-integrierte Interaktion.....	3
4. Gemeindegesamteinnahmen: Integrierter Akteur.....	7
5. Zusammenfassung.....	10
Literatur.....	11

1. Einleitung

Die mit dem “Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechtes“¹ in Gang gebrachte Liberalisierung des Strommarktes war und ist immer noch umstritten. Insbesondere Vertreter der Kommunen haben die Öffnung des Strommarktes scharf angegriffen. Der Widerstand reichte bis zu einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht im April 1998.² Auch nach dem Regierungswechsel hat sich an diesem Widerstand nichts geändert, wie die anhaltenden Forderungen nach Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes zeigen.³

Dieser Beitrag untersucht aus ökonomischer Sicht die Hauptbefürchtung der Kommunen, daß ihre (Konzessions-) Einnahmen durch den Wettbewerb sinken. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Befürchtung in dieser Allgemeinheit nicht zutreffend ist. Im Gegenteil, durch die im Wettbewerb zwischen Stromversorgern zu erwartende Preissenkung und die daraus resultierende Ausweitung des Stromabsatzes ist ein Anstieg der Konzessionseinnahmen zu erwarten, wodurch wegfallende Monopolgewinne gemeindeeigener Stadtwerke durchaus überkompensiert werden können, wenn dies auch nicht notwendigerweise der Fall ist. Der Grund für die mangelnde Kompensation liegt allerdings nicht in der Liberalisierung des Strommarktes sondern in der Beschränkung der Höchstsätze durch die Konzessionsabgabenverordnung.

Im folgenden Abschnitt wird die wettbewerbliche Öffnung des Strommarktes kurz skizziert und die Argumentation der Kommunen dargestellt. Im dritten Abschnitt folgt die Überprüfung der Argumentation, daß der Übergang von ausschließlichen zu einfachen Wege-rechten deren Wert für die Stromversorger mindere und sie damit nur zu niedrigeren Zahlungen bereit wären, die Gemeinden also Einbußen bei den Konzessionseinnahmen hinnehmen müßten. Daran anschließend wird im vierten Abschnitt der Effekt zurückgehender Gewinne gemeindeeigener Stromversorger auf die kommunalen Gesamteinnahmen betrachtet. Der fünfte Abschnitt schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse.

¹ Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 23, S. 730-736 vom 28. April 1998, im Folgenden zitiert als ENWG (1998).

² SPD (1998), WIELAND (1998).

³ Vgl. VKU (1998), DEUTSCHER STÄDTETAG (1999), HENNERKES (1999), JUNG (1999). Dreizehn Städte- und Gemeinden haben mittlerweile eine Kommunalverfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, vgl. FAZ vom 2. Juni 1999

2. Die Liberalisierung des Strommarktes

Im April 1998 ist das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechtes in Kraft getreten, mit dem die EU-Strombinnenmarkttrichtlinie⁴ in deutsches Recht umgesetzt wird. Damit wird ein neuer Ordnungsrahmen für die Elektrizitätswirtschaft in Deutschland abgesteckt. Bisher galt das Prinzip abgegrenzter Versorgungsgebiete: Ein Stromversorgungsunternehmen war für die Belieferung aller in einem bestimmten Gebiet ansässigen Verbraucher zuständig. Es besaß also ein rechtlich abgesichertes regionales Monopol auf seinem Absatzmarkt.⁵ Die Abgrenzung dieser Gebiete erfolgte durch sogenannte Demarkationsverträge, die zwischen einzelnen Versorgungsunternehmen abgeschlossen wurden, und privatrechtliche Konzessionsverträge zwischen einem Versorgungsunternehmen und einer Gemeinde. Darin räumte die Gemeinde als alleinige Eigentümerin der öffentlichen Wege und Plätze einem Stromversorger das uneingeschränkte und exklusive Wegenutzungsrecht ein. Dieser zahlte der Gemeinde im Gegenzug eine Konzessionsabgabe, deren maximale Höhe durch die Konzessionsabgabenverordnung⁶ geregelt wird.⁷ Nach §1(2) KAV sind Konzessionsabgaben „Entgelte für die Einräumung des Rechts zur unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern mit Strom und Gas im Gemeindegebiet mittels öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen“. In §2 KAV werden Höchstsätze für den Konzessionsatz pro gelieferter kWh festgelegt. Die Einnahmen aus den Konzessionsabgaben belaufen sich jährlich auf etwa 6,4 Mrd. DM (ca. 4% der Einnahmen der gemeindlichen Verwaltungshaushalte) und stellen damit für die Gemeinden eine nicht unwichtige Finanzierungsquelle dar.⁸

Die Freistellung der Demarkations- und Konzessionsverträge unter dem alten Ordnungsrahmen nach §103 GWB (alte Fassung) wird durch das neue Energiewirtschaftsgesetz aufgehoben.⁹ Vertreter der Kommunen befürchten dadurch einen erheblichen Rückgang des Konzessionsabgabenaufkommens.¹⁰ Der Deutsche Städte- und Gemeindebund spricht in diesem Zusammenhang von einer Reduzierung um bis zu 4 Mrd. DM, ohne sich allerdings auf genaue quantitative Untersuchungen zu beziehen.¹¹

⁴ „Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt“, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L27 vom 30. Januar 97, S. 20-29, im Folgenden zitiert als EU (1997).

⁵ Zum bisherigen Ordnungsrahmen wie auch zu den Liberalisierungsbestrebungen auf europäischer und nationaler Ebene vergleiche ausführlicher SCHMIDTCHEN/BIER (1997, 12 ff.) und KUMKAR/NEU (1997, 32 ff.).

⁶ „Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas“ (Konzessionsabgabenverordnung) vom 9. Januar 1992, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 12-14, im Folgenden zitiert als KAV (1992).

⁷ Dabei ist die Pflicht zur Zahlung der Konzessionsabgabe unabhängig davon, ob es sich bei dem Stromversorger um einen Eigenbetrieb der Gemeinde oder um eine Fremdgeellschaft handelt (LUDWIG 1984, 254 ff.).

⁸ Vgl. LEUTNER/SCHOLZ (1998, 241).

⁹ Art. 2 EnWG(1998). Die Energiewirtschaft unterliegt damit der allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Aufsicht.

¹⁰ Vgl. z.B. WIELAND/HELLERMANN (1996), DSTGB (1997), HENNERKES (1997, 80), VKU(1997a,b) oder WIELAND (1998, 7 und 34).

¹¹ DSTGB (1997).

Die Befürchtung sinkender Konzessionseinnahmen gründet im Wegfall der Ausschließlichkeitsklausel in den Konzessionsverträgen. Dieses „Wertverlustargument“ behauptet, der Wegfall der Ausschließlichkeit führe zur Aushöhlung der Monopolstellung des Energieversorgers auf dem Strommarkt, wodurch diesem die Konzession weniger wert sei. Außerdem habe die Vorleistung der Gemeinde unter dem alten Ordnungsrahmen in der Vergabe von *ausschließlichen* Wegerechts- und Versorgungsrechten bestanden und werde durch den Wegfall der Ausschließlichkeit geschmälert. Aufgrunddessen würde der Stromversorger entsprechend weniger zu zahlen bereit sein. So vertritt etwa der Deutsche Städte- und Gemeindebund die Ansicht, daß „die gemeindliche Gegenleistung ... aus Sicht der Versorgungsunternehmen ... an Werthaltigkeit eingebüßt hat“, und er erwartet, daß die Versorger „bemüht sein werden, die Höhe der Konzessionsabgabe deutlich abzusenken“¹².

Neben sinkenden Konzessionseinnahmen werden auch wegfallende Monopolgewinne gemeindeeigener Stadtwerke erwartet, so daß nicht nur sinkende Konzessionsabgaben, sondern auch zurückgehende Gemeindegeseamteinnahmen aus der Stromversorgung befürchtet werden. Dadurch sieht man u.a. den kommunalen Querverbund gefährdet, in dem Verluste etwa aus dem Öffentlichen Personennahverkehr durch (Monopol-)Gewinne aus der Stromversorgung gedeckt werden.¹³

3. Konzessionsabgaben: Nicht-integrierte Interaktion

3.1. Vorbemerkungen

Zur ökonomischen Untersuchung des Wertverlust-Argumentes werden folgende Annahmen getroffen:¹⁴ Die Nachfrageseite des Strommarktes innerhalb des Gebiets einer bestimmten Gemeinde wird durch eine lineare und nicht vollkommen preisunelastische Nachfragefunktion charakterisiert, d.h. die Stromverbraucher reagieren auf Veränderungen des Strompreises mit Anpassungen ihres Verbrauchsverhaltens und damit der nachgefragten Menge. Auf der Angebotsseite werden für die Kosten der Stromerzeugung ein Fixkostenblock und ein ausbringungsabhängiger Kostenblock angenommen. Diese variablen Kosten zeichnen sich dadurch aus, daß jede zusätzliche produzierte Einheit mehr kostet als die zuvor hergestellte

¹² DStGB (1998). Zu diesem „Wertverlustargument“ vgl. z.B. auch CRONAUGE (1996, 197 ff.), FRIAUF (1997, 58), VKU (1997a) oder LEUTNER/SCHOLZ (1998, 242). Daneben werden auch andere Argumente vorgebracht, auf die hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Vgl. dazu LEUTNER/SCHOLZ (1998, 242 f.).

¹³ Vgl. z.B. HENNERKES (1997, 80). Weitere Befürchtungen von kommunaler Seite finden sich in komprimierter Form z.B. in der Stellungnahme des VKU (1997a). Zu einer Beurteilung dieser Einwände vgl. z.B. KUMKAR (1997, 321 ff.) oder EICKHOF/KREIKENBAUM (1997). Siehe auch LANG (1999).

¹⁴ Die der verbalen Darstellung zugrundeliegende Modelluntersuchung des Problems findet sich in BIER (1998).

(steigende Grenzkosten).¹⁵ Kosten für die Verteilung des Stroms werden vernachlässigt, was die Darstellung vereinfacht, die Ergebnisse aber nicht beeinflusst.

Der Stromversorger muß zur Belieferung seiner Kunden öffentliche Wege nutzen, über die das Leitungsnetz verläuft. Das Recht zur Benutzung dieser Wege stellt aus Sicht des Unternehmens einen Produktionsfaktor dar, ohne den die Stromversorgung von Kunden nicht möglich ist. Für diesen Inputfaktor zahlt es der Gemeinde einen festen Preis („Konzessionssatz“) für jede Kilowattstunde des durch das Gemeindegebiet gelieferten Stroms.¹⁶ In diesem Sinne benötigt der Stromversorger für jede gelieferte Kilowattstunde Strom eine Einheit Wegerecht. Es wird angenommen, daß die Gemeinde bei der Übertragung des Wegerechts an den Versorger Kosten von Null hat.¹⁷

In diesem Abschnitt sollen die Auswirkungen der Marktöffnung im Strommarkt auf die Konzessionseinnahmen der Gemeinde untersucht werden. Die Interaktion zwischen Gemeinde und Stromversorger wird wie folgt skizziert: Die Gemeinde als Monopolist für das Gut „Wegerecht“ verkauft dieses Vorprodukt an einen Stromversorger. Dieser setzt das Wegerecht als einen Input zur Produktion des Gutes „Stromversorgung“ ein und maximiert seinen Gewinn aus dem Verkauf von Strom an die Nachfrager. Damit wird angenommen, daß sowohl die Gemeinde als auch das Unternehmen unabhängig voneinander ihren jeweiligen Gewinn maximieren. Diese Bestimmung von Konzessionssatz und - anschließend - des Strompreises wird hier als „nicht-integrierte“ Interaktion bezeichnet. Sie spiegelt das Zusammenspiel zwischen einer Gemeinde und einem von ihr unabhängigen Stromversorger wider.¹⁸ Dadurch können die Auswirkungen der Liberalisierung auf die Konzessionseinnahmen einer Gemeinde herausgearbeitet werden. Andere Gemeindeeinnahmen (wie etwa Gewinne eines eigenen Stadtwerks) werden erst im vierten Abschnitt relevant.

3.2. Vor der Liberalisierung: Doppeltes Monopol

Die Gemeinde besitzt eine Monopolstellung auf dem Markt für Wegerecht. Bei ihrer Preisfestlegung muß sie die Rückwirkungen auf die Reaktion des Stromversorgungsunternehmens berücksichtigen. Wie jeder Monopolist wird auch die Gemeinde den Preis für Wegerechte oberhalb ihrer eigenen Kosten (von Null) festlegen und damit einen monopolistischen Preisaufschlag fordern.

¹⁵ Daraus resultiert der für die Stromwirtschaft charakteristische U-förmige Verlauf der Durchschnittskosten. Vgl. BRUNEKREEFT (1997, 34 ff.)

¹⁶ Dies entspricht der Bestimmung in der Konzessionsabgabenverordnung, wonach Konzessionsabgaben als Preis pro Mengeneinheit Strom erhoben werden müssen. Pauschalbeträge sind nicht zulässig. Vgl. KAV (1992, §2(1)).

¹⁷ Möglicherweise entstehen der Gemeinde positive Kosten, etwa in Form von Vertragsanbahnung, -abschluß und -controlling. Diese sog. Transaktionskosten sind jedoch nicht von der vergebenen Menge an Wegerecht abhängig, d.h. in diesem Sinne als fix zu betrachten, und somit nicht entscheidungsrelevant.

Der Stromversorger wiederum besitzt in seinem Markt, der Stromversorgung, ebenfalls ein Monopol. Also wird auch er einen Monopolaufschlag fordern und den Strompreis oberhalb seiner eigentlichen Kosten festsetzen. Da der Konzessionsatz als Preis für Wegerecht für ihn einen Kostenfaktor darstellt, ist in seiner Kalkulation bereits der Monopolpreis der Gemeinde enthalten. Damit kommt es zu einem doppelten Monopolaufschlag auf die tatsächlich anfallenden Kosten der Stromversorgung, einmal auf der Ebene der Bereitstellung des Wegerechts und ein zweites Mal auf der Produktionsstufe der Stromversorgung. Das führt zu einem Strompreis, der nicht nur auf einem höheren Niveau liegt als ein Wettbewerbspreis, sondern auch höher als ein „einfacher“ Monopolpreis ist.

Da nun bei einer preiselastischen Nachfrage mit steigenden Preisen die Kunden immer weniger Mengeneinheiten nachfragen, ist der Stromabsatz und damit die Menge an benötigten Wegerechten beschränkt. Für die Gemeinde bedeutet das, daß sie zwar einen Konzessionsatz auf Monopolniveau verlangen kann, aber daß dieser Preis nur auf eine vergleichsweise geringe Anzahl Kilowattstunden Strom gezahlt wird.

3.3. Liberalisierte Strommärkte

Die Liberalisierung führt nun dazu, daß auf dem Strommarkt mehrere Stromversorger miteinander konkurrieren können.¹⁹ Das hat zur Folge, daß ein einziger Versorger nicht mehr allein den Strompreis bestimmen kann, sondern die Reaktionen seiner Konkurrenten berücksichtigen muß: Er kann am Markt keinen Monopolaufschlag auf seine Kosten mehr durchsetzen, da er damit rechnen muß, daß er von seinen Konkurrenten preislich unterboten wird und damit seinen Stromabsatz verliert. Wettbewerb führt somit zu einer Preissenkung, indem die Macht des ehemaligen Monopolisten beschränkt wird. Diese Wirkung ist umso stärker, je intensiver der Wettbewerb ist, also etwa je mehr Stromversorger miteinander konkurrieren.²⁰

Diese Strompreissenkung ist mit einer Ausweitung der von den Kunden nachgefragten Strommenge verbunden. Dadurch kommt es zu einer Rückwirkung auf den Markt für das Vorprodukt „Wegerecht“, denn die Gesamtheit der konkurrierenden Stromversorger leiten

¹⁸ Gleichzeitig deckt dieser Fall auch die Situation ab, in der die Gemeinde einem in ihrem Besitz befindlichen Stadtwerk dessen Preisgestaltung nicht bindend vorschreiben kann.

¹⁹ Dieser Wettbewerb kommt nicht erst durch Leitungsneubau zustande, sondern im Wege der Durchleitung, also der Mitbenutzung des Netzes des alten Gebietsversorgers durch die neuen Konkurrenten. Auch für Strom, der mittels Durchleitung in das Gemeindegebiet geliefert wird, sind Konzessionsabgaben zu zahlen (Art.1, §14(3) ENWG 1998)

²⁰ Mit intensiverem Wettbewerb sinkt auch die Produzentenrente der Stromerzeuger. Aus dieser Rente müssen aber die Fixkosten gedeckt werden. Daher ist die Anzahl der Unternehmen, die auf dem Markt miteinander konkurrieren können, ohne Verluste zu machen, endogen beschränkt: Solange die Produzentenrente eines einzelnen Stromversorgers seine Fixkosten übersteigt und er damit positive Gewinne erzielt, besteht für andere Versorger ein Anreiz, ebenfalls auf diesem Markt aktiv zu werden. Das intensiviert den Wettbewerb, wodurch

mehr Kilowattstunden Strom in das Gemeindegebiet als in der monopolistischen Ausgangslage.

Aus Sicht der Gemeinde erhöht sich damit die von den Stromversorgern nachgefragte Wegerechtsmenge. Die Gemeinde selbst behält ihr Monopol auf diesem Teilmarkt, weil weiterhin für jede in das Gemeindegebiet gelieferte kWh Strom der Konzessionssatz zu zahlen ist. Sie kann also weiterhin ihren Monopolaufschlag durchsetzen. Die Höhe des Konzessionssatzes bleibt unverändert da aber die Stromversorger im Wettbewerb eine größere Strommenge in das Gemeindegebiet liefern, erzielt die Gemeinde nun höhere Konzessionseinnahmen als unter dem alten Ordnungsrahmen.²¹

3.4. Vergleich

Für die Gemeinde führt die Mengenausweitung bei gleichbleibenden Konzessionssätzen zu einer Steigerung der gesamten Konzessionseinnahmen. Dabei muß nicht unbedingt vollkommener Wettbewerb zwischen den Stromversorgern herrschen, bereits in einer Situation imperfekten Wettbewerbs zwischen nur zwei Unternehmen steigen die Konzessionseinnahmen.²² Die Konzessionseinnahmen im Wettbewerb sind umso höher, je mehr Versorger im Markt miteinander konkurrieren.²³

Diese Steigerung der Konzessionseinnahmen resultiert aus den im Wettbewerb sinkenden Preisen. Dadurch kommt es zu einem Anstieg der insgesamt abgesetzten Strommenge.²⁴ Das Ausmaß der Mengenausweitung und damit der Steigerung der Konzessionseinnahmen ist von der Preiselastizität der Nachfrage nach Strom abhängig, d.h. die Konzessionseinnahmen steigen umso stärker, je stärker die Kunden auf Preissenkungen reagieren.²⁵

die Produzentenrente weiter abnimmt. Dieser Marktzutrittsprozeß endet schließlich dann, wenn die Produzentenrente auf ein Niveau abgesunken ist, das gerade die Deckung der Fixkosten ermöglicht.

²¹ Das spezielle Ergebnis gleicher einnahmenmaximierender Konzessionssätze vor und nach der Marktöffnung liegt an der Annahme einer linearen Nachfragefunktion.

²² Grundvoraussetzung dafür ist natürlich, daß die Fixkosten niedrig genug sind um mindestens zwei konkurrierende Stromerzeuger im Markt zuzulassen.

²³ Da die Steigerung der Konzessionseinnahmen ein Resultat des fallenden Strompreises ist, kann bereits die Drohung des Markteintritts von Konkurrenten („potentielle Konkurrenz“) dazu führen, daß der alte Monopolist den Preis senkt und damit die Konzessionseinnahmen zunehmen.

²⁴ Hierbei wurde unterstellt, daß auf jede abgesetzte Kilowattstunde Strom Konzessionsabgaben zu zahlen sind. In der Realität dürfen jedoch für Stromlieferungen an Sondervertragskunden dann keine Konzessionsabgaben verlangt werden, wenn der „Netto“-Strompreis (ohne Berücksichtigung der Konzessionsabgabe) unterhalb eines bestimmten Grenzpreises liegt (KAV §2(4)). Damit besteht die Möglichkeit, daß eine bislang konzessionspflichtige Stromlieferung aufgrund sinkender Strompreise von der Konzessionsabgabenzahlung befreit wird. Der dadurch mögliche kurzfristige negative Effekt auf die Konzessionseinnahmen wurde hier nicht berücksichtigt. Da dieser Grenzpreis jedoch als Durchschnittspreis aller Stromlieferungen an Sondervertragskunden berechnet wird und somit mit sinkenden Strompreisen ebenfalls abnimmt, kann man annehmen, daß das ursprüngliche Verhältnis von Strompreis und Grenzpreis langfristig erhalten bleibt, so daß für im Monopol konzessionspflichtige Stromlieferungen auch nach der Marktöffnung Konzessionsabgaben gezahlt werden müssen.

²⁵ Die durch eine Preissenkung ausgelöste Ausweitung der nachgefragten Strommenge wird langfristig größer ausfallen als kurzfristig. Zu Schätzungen der Preiselastizität vgl. z.B. BOHI (1981, 55 ff.)

Die schwindende Marktmacht der Stromerzeuger als Folge des Wettbewerbs führt dazu, daß die auf die nicht-integrierte Preisfestlegung zurückzuführende Verknappung der abgesetzten Strommenge durch doppelte Monopolaufschläge (sowohl die Gemeinde als auch der Stromversorger setzen Monopolpreise) beseitigt wird. Die bisherige Monopolrente des Stromerzeugers wird über den Mechanismus größerer Strom- und damit Wegerechtmengen in gewisser Weise in die Taschen der Gemeinde umverteilt.

Ein weiterer Effekt ergibt sich aus dem durch den Wettbewerb erzeugten Druck zur Kostensenkung. Die Rente aus dieser Kostensenkung kann sich die Gemeinde über die Konzessionsabgabe teilweise aneignen, da die Senkung der Produktionskosten stärkere Strompreissenkungen ermöglicht und damit eine Erhöhung der Nachfrage nach Wegerechten bedeutet.

Die in der Konzessionsabgabenverordnung vorgesehenen Obergrenzen für Konzessionssätze ändern dieses Ergebnis nicht: Sind die Obergrenzen so hoch, daß die Gemeinden den gewinnmaximierenden Konzessionssatz trotzdem setzen dürfen, ist die Beschränkung nicht bindend und damit sinnlos. Bei bindenden Begrenzungen werden die Gemeinden versucht sein, die Beschränkung voll auszunutzen, also die maximalen Konzessionssätze zu verlangen. Damit sind die Konzessionseinnahmen zwar im Umfang beschränkt, allerdings sowohl in der Ausgangslage ohne Wettbewerb als auch nach der Marktöffnung. Der Übergang vom Monopol zum Wettbewerb auf dem Strommarkt bei unveränderten Konzessionshöchstsätzen führt sowohl bei beschränkten als auch bei unbeschränkten Konzessionssätzen zum gleichen Ergebnis: Die Konzessionseinnahmen steigen.

4. Gemeindegesamteinnahmen: Integrierter Akteur

Nun soll die Situation einer Gemeinde betrachtet werden, die zugleich Eigentümerin des Stromversorgers ist. Für sie stellt sich nicht so sehr die Frage nach der Entwicklung der Konzessionseinnahmen, sondern die nach den Auswirkungen der Liberalisierung auf ihre Gesamteinnahmen, also auf die Summe aus Konzessionseinnahmen und dem Gewinn des Stadtwerks. Da man dabei unterstellen kann, daß zwischen den beiden Akteuren Gemeinde und Stadtwerk eine Koordination stattfindet, werden sie im Folgenden als ein integrierter Akteur betrachtet, der sowohl das Vorprodukt Wegerecht als auch das Endprodukt Strom in einer Hand bereitstellt. Dadurch wird die Maximierung der Gemeindegesamteinnahmen zum Ziel des Akteurs.

4.1. Monopolsituation

Entscheidend für die Gesamteinnahmen sind der Strompreis und die dadurch bestimmte Menge des Stromabsatzes. Die Konzessionsabgabe, die das Stadtwerk an die Gemeinde

zahlen muß, stellt in der monopolistischen Ausgangslage bei der Entscheidung über Konzessionssatz und Strompreis lediglich einen internen Transfer innerhalb des integrierten Akteurs dar. Da er berücksichtigt, daß die Einnahmen der Gemeinden gleichzeitig Ausgaben des Stadtwerks darstellen, kommt es nicht zu zwei Monopolaufschlägen auf nachgelagerten Stufen: Der Strompreis wird monopolistisch gesetzt, aber auf der Basis der tatsächlichen Erzeugungskosten des Stadtwerks, nicht ausgehend von einem durch die Konzessionsabgabe künstlich überhöhten Kostenniveau. Das ermöglicht einen Strompreis, der auf einem niedrigeren Niveau liegt als in der Ausgangslage im nicht-integrierten Fall und damit einen höheren Stromabsatz, mithin auch eine höhere Menge an Wegerechten. Die Gesamtsumme aus Stadtwerksgewinn und Konzessionsabgabe ist größer als im nicht-integrierten Fall.

Die Festlegung des Konzessionssatzes beeinflußt das Geschehen auf dem Strommarkt nicht, sie bestimmt lediglich die Aufteilung der Gesamteinnahmen auf Stadtwerk und Gemeinde. Ob der Gesamtgewinn komplett beim Stadtwerk als Monopolgewinn aus der Stromversorgung (bei einem Konzessionssatz von Null) oder jeweils zum Teil bei beiden Akteuren entsteht, ist für die vorliegende Fragestellung allerdings ohne Bedeutung. Gemeinde und Stadtwerk können für den Konzessionssatz jede beliebige gemäß Konzessionsabgabenverordnung zulässige Höhe vereinbaren. Insbesondere bleibt eine Beschränkung der Konzessionshöhe ohne Auswirkung auf den Gesamtgewinn, da der maximale Gewinn auch bei einem Konzessionssatz von Null erzielt werden kann, indem der Stromendpreis entsprechend festgesetzt wird.

4.2. Wettbewerb im Strommarkt

Beim Übergang zum Wettbewerb kommt es zu ähnlichen Effekten wie im vorhergehenden Abschnitt beschrieben: Konkurrierende Stromversorger erzeugen Wettbewerbsdruck, der zu sinkenden Strompreisen führt, bei gleichzeitig steigenden Strom- und Wegerechtmengen. Der Strompreis ist jetzt eine Größe, die vom integrierten Akteur nicht mehr einseitig festgesetzt werden kann. Daher sinkt der Gewinn des Stadtwerks tendenziell im Wettbewerb. Dem steht ein Anstieg der Konzessionsabgabe gegenüber, bedingt durch die Ausweitung der Nachfrage nach Wegerecht.

Steigende Konzessionseinnahmen können den Gewinnrückgang des Stadtwerks möglicherweise ausgleichen oder sogar überkompensieren. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt von zwei Faktoren ab, zum einen von der Anzahl der konkurrierenden Stromerzeuger und damit der Wettbewerbsintensität, und zum anderen von der maximal zulässigen Höhe der Konzessionssätze:

Die Konzessionseinnahmen der Gemeinde steigen, wenn mehr Strom ins Gemeindegebiet geliefert wird, also je niedriger der Strompreis ist. Dieser sinkt mit steigender Intensität des Wettbewerbs. Mehr konkurrierende Stromversorger bedeuten also für die Gemeinde höhere Konzessionseinnahmen. In der monopolistischen Ausgangslage ist das Niveau der Gemeindeeinnahmen im integrierten Fall höher als die Konzessionseinnahmen bei nicht-integrierter Interaktion, da hier ja kein die Absatzmenge reduzierender doppelter Monopolaufschlag erfolgt, sondern der gemeinsame Monopolgewinn realisiert wird. Daher müssen in diesem Fall strengere Bedingungen an die Wettbewerbsintensität gestellt werden: Um die höheren Einnahmen der Monopolsituation auch im Wettbewerb zu erreichen oder zu übertreffen, muß die Ausweitung der Absatzmenge stärker ausfallen als im nicht-integrierten Fall, , in dem ja bereits ein Duopol zu steigenden Konzessionseinnahmen führte, d.h. es müssen u.U. mehr Versorger auf dem Strommarkt im Wettbewerb stehen.²⁶

Außerdem spielt nun die Höhe der Begrenzung der Konzessionssätze eine Rolle: Konnte in der Monopolsituation eine Begrenzung umgangen werden, da derjenige Teil des gesamten Monopolgewinns, der wegen zu niedriger Obergrenzen für die Konzessionssätze nicht mittels Konzessionseinnahmen erzielbar war, durch eine entsprechende Preispolitik des Stadtwerks gesichert werden konnte, ist im Wettbewerb der Gewinn des Stadtwerks keine geeignete Puffergröße mehr, da nun kein Erzeuger mehr den Preis diktieren kann und der Stadtwerksgewinn vom Marktgeschehen abhängt. Damit wird aber der Konzessionsabgabenteil der Gemeindeeinnahmen wichtiger, wenn das Gesamteinnahmenniveau der Ausgangslage gehalten werden soll. Wenn dieser durch eine enge Beschränkung der Konzessionssätze begrenzt sein sollte, ist es durchaus möglich, daß die Steigerung der Konzessionseinnahmen nicht ausreicht, um die Einnahmeeinbußen des Stadtwerks zu kompensieren.

Für Gemeinden mit einem eigenen Stadtwerk zeigt sich also, daß die Gemeindeeinnahmen im Wettbewerb größer oder kleiner sein können als bei Monopol auf dem Strommarkt. Was der Fall ist, hängt entscheidend von der zulässigen Höhe der Konzessionssätze gemäß Konzessionsabgabenverordnung sowie von der Anzahl konkurrierender Stromversorger, also von der Intensität des Wettbewerbs ab. Sind hohe Konzessionssätze zulässig, d.h., ist die maximal zulässige Höhe der Konzessionssätze größer als der gewinnmaximierende Konzessionssatz, so ist ab einer bestimmten Mindestanzahl von Stromerzeugern der Gemeindegewinn im Wettbewerb höher als im Monopolfall. Bei bindenden, niedrigen Obergrenzen für die Konzessionssätze bestimmen der genaue Verlauf von Nachfrage- und Kostenfunktion

²⁶ Diese Mindestanzahl von konkurrierenden Stromerzeugern ist umso geringer, je flacher die Nachfragefunktion verläuft und je stärker der Anstieg der Erzeugungsgrenzkosten ist.

darüber, ob und ab welcher Anzahl von Stromerzeugern die Gemeindeeinnahmen bei Wettbewerb die Monopoleinnahmen übersteigen.

Tendenziell steigen die Einnahmen der Gemeinde mit wachsender Zahl der im Gemeindegebiet tätigen Stromerzeuger an. Da die Fixkosten der Stromerzeugung aus dem Monopolrenten gedeckt werden müssen, diese jedoch mit steigender Anzahl konkurrierender Stromerzeuger sinken, ist die maximal mögliche Zahl der im Gemeindegebiet agierenden Stromversorger umso größer, je geringer die Fixkosten sind.²⁷ Die mögliche Einnahmesteigerung der Gemeinde hat ihre Gründe auch hier in der Ausweitung der gesamten Strommenge sowie der Kostensenkung bei der Produktion dieses Stroms.

5. Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersuchte die Auswirkungen der Liberalisierung des Strommarktes auf die kommunalen Einnahmen. Es wurde der Fall einer nicht-integrierten Interaktion zwischen Gemeinde und Stromversorger mit einer integrierten Lösung unterschieden.

Das nicht-integrierte Szenario führt zu dem Ergebnis, daß Gemeinden, die in der bisherigen Monopolsituation unter dem alten Ordnungsrahmen kein eigenes Stadtwerk besaßen, bei Wettbewerb auf dem Strommarkt höhere Konzessionseinnahmen erwarten können als in der Ausgangslage.

Bei der Untersuchung des integrierten Szenarios zeigte sich, daß in Gemeinden mit eigenem Stadtwerk die Gesamteinnahmen, bestehend aus Stadtwerksgewinn und Konzessionseinnahmen, durch den Wettbewerb sowohl sinken als auch steigen können, sie jedoch tendenziell umso höher sind, je intensiver der Wettbewerb der Stromversorger untereinander ist, bzw. –im Fall beschränkter Konzessionssätze– je höher der zulässige Höchstsatz ist.

Zusammenfassend läßt sich also noch einmal festhalten, daß die Befürchtung durch Wettbewerb sinkender Konzessionseinnahmen in dieser Allgemeinheit nicht haltbar ist. Die Konzessionsabgabe als Preis für ein Zwischenprodukt wird in der Kostenkalkulation des Unternehmens für die Versorgung der Endabnehmer berücksichtigt. Auf diese Kosten erfolgt erst der monopolistische Preisaufschlag durch den Versorger. Beim Übergang zum Wettbewerb entfällt dieser Preisaufschlag und damit der Monopolgewinn. Wenn die Konzessionsabgabe die Funktion hätte, den Monopolgewinn in die Kassen der Gemeinden umzuleiten, dann wäre in der Tat mit der Einführung von Wettbewerb ein Rückgang der Konzessionseinnahmen auf Null zu erwarten. Aber die Quelle des Aufkommens aus Konzessionsabgaben

²⁷ Die in der Bundesrepublik existierenden Überkapazitäten in der Stromerzeugung legen es nahe, die entscheidungsrelevanten Fixkosten in der Stromerzeugung eher niedrig anzusetzen: Ein Stromerzeuger, der in einem Gemeindegebiet außerhalb seines angestammten Versorgungsgebietes tätig werden will, braucht kein neues Kraftwerk zu errichten, sondern lastet seine bestehenden Kapazitäten stärker aus.

ist ja gerade nicht der Monopolgewinn im Endabnehmermarkt, sondern das Monopol der Gemeinden an der knappen Ressource „Wegerecht“. Dieses Monopol aber wird durch die Entmonopolisierung des Strommarktes überhaupt nicht angetastet. Daraus erklärt sich die Steigerung des Konzessionsabgabenaufkommens im Wettbewerb: Unter den hier getroffenen Annahmen²⁸ tritt dieser Effekt bereits dann ein, wenn bereits ein zusätzlicher Stromversorger in Konkurrenz zu dem bisherigen Gebietsmonopolisten tritt, also im Duopol.

Die auf den ersten Blick einleuchtend erscheinende Argumentation, die wegfallende Ausschließlichkeit der Wegerechte mache die Konzession für die Stromversorgungsunternehmen weniger wertvoll, ist also nicht zu Ende gedacht. Ihre Vertreter übersehen die Rückwirkung des Wettbewerbs auf die Machtposition der Stromversorger. Deren Konkurrenz untereinander um die Konzessionen wirkt dem „Wertverlust“ entgegen.

Was die Gemeindeeinnahmen angeht, so ist zwar keine eindeutige Aussage möglich, jedoch kann die Behauptung, die Einführung von Wettbewerb auf dem Strommarkt führe zwangsläufig zu geringeren Einnahmen für die Kommunen, zurückgewiesen werden. Unter bestimmten Bedingungen kann der Wettbewerb auch die Gesamteinnahmen der Gemeinden erhöhen. Dies ist umso eher der Fall, wenn die Konzessionssätze unbeschränkt sind.

Wenn tatsächlich der Fall sinkender Gemeindegesamteinnahmen der relevante sein sollte, so liegt das also nicht an der Einführung des Wettbewerbs, sondern an der Beschränkung der Konzessionssätze. Daher ist die Ablehnung der Liberalisierung des Strommarktes aus Sicht der Gemeinden die falsche Therapie für ihr Problem.²⁹ Denn hiermit würden die Gesamteinnahmen der Gemeinden auf dem jetzigen Niveau garantiert. Günstiger wäre aus ihrer Sicht die Forderung nach Aufhebung der Begrenzung der Konzessionssätze. Damit können die Gesamteinnahmen sogar steigen. Außerdem hätte letztere Lösung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht den Vorteil, daß durch die Einführung von Wettbewerb ein Kostensenkungseffekt entsteht, da der Strom günstiger produziert wird und so Ressourcen eingespart werden können.

Literatur

BIER, CHRISTOPH (1998): *Energierechtsreform und Kommunalfinanzen*, Forschungsstelle zur ökonomischen Analyse des Rechts, Diskussionsbeitrag Nr. 9805, Saarbrücken

BOHI, DOUGLAS R. (1981): *Analyzing Demand Behaviour*, Baltimore: John Hopkins University Press

²⁸ Hier wäre insbesondere der lineare Verlauf der Nachfragefunktion zu nennen.

²⁹ Z.B. fordert der Deutsche Städtetag „die Bundesregierung auf, die Einnahmen der Kommunen zu sichern, die diese aus der Nutzung öffentlicher Wege für die Energiewirtschaft erzielen. Dazu müssen die Konzessionsabgabenverordnung und das *Energiewirtschaftsrecht* novelliert werden.“ (DEUTSCHER STÄDTETAG 1999, Hervorhebung nicht im Original)

- BRUNEKREEFT, GERD (1997):** *Coordination and Competition in the Electricity Pool of England & Wales*, Baden-Baden: Nomos
- CRONAUGE, ULRICH (1996):** Konzessionsabgabe – Quo Vadis?, in: *Der Gemeindehaushalt* 9/1996, S. 197-202
- DEUTSCHER STÄDTETAG (1999):** Einnahmen aus der Konzessionsabgabe sichern, *Schlagzeilen des Deutschen Städtetages*, vom 17. März 1999, via Internet (http://www.staedtetag.de/schlagz/s2_1703.htm)
- DSTGB (1997):** Reform des Energierechts: Mehr Wettbewerb für alle; für eine kommunalfreundliche Energierechtsreform, *Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes*, 20/97, vom 16. Juni 1997
- DSTGB (1998):** *Fragen und Antworten zum neuen Energiewirtschaftsrecht. Ein Orientierungsleitfaden für Kommunalpolitik und -verwaltung*, Berlin, via Internet (<http://www.dstgb.de/public/reports/rp980924.HTM>)
- EICKHOF, NORBERT/KREIKENBAUM, DIETER (1997):** Liberalisierung des Energiewirtschaftsrechts und Befürchtungen der Kommunen, in: *Wirtschaftsdienst*, V/1997, S. 276-283
- ENWG (1998):** Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, *Bundesgesetzblatt*, Teil I, Nr. 23, S. 730-736, 28. April 1998
- EU (1997):** Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L27 vom 30. Januar 1997, 20-29
- FRIAUF, KARL HEINRICH (1997):** Energierechtsreform und kommunale Energieversorgung, in: Baur, Jürgen F./Friauf, Karl Heinrich: *Energierechtsreform zwischen Europarecht und kommunaler Selbstverwaltung - Zwei Rechtsgutachten*, Baden-Baden: Nomos, S. 55-106
- HENNERKES, JÖRG (1997):** Mit „Wettbewerb“ gegen die kommunale Selbstverwaltung, in: *Der Städtetag*, 50(2), S. 79-80
- HENNERKES, JÖRG (1999):** Energiepolitik: Versprochen ist versprochen, in: *Der Städtetag*, 52(2), S. 57
- JUNG, VOLKER (1999):** Interview mit der Zeitschrift *Stadt und Gemeinde*, 21. Mai 1999 (via Internet: <http://home.t-online.de/home/volker.jung.mdb/pr210599.htm>)
- KAV (1992):** Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung) vom 9. Januar 1992, *Bundesgesetzblatt*, Teil I, S. 12-14
- KUMKAR, LARS (1997):** Wettbewerb auf den Strommärkten? - Zur deutschen Umsetzung der Stromrichtlinie und den Auswirkungen auf kommunale Versorgungsunternehmen und regenerative Energien, in: *Die Weltwirtschaft*, 3/1997, S. 308-337
- KUMKAR, LARS/NEU, AXEL (1997):** *Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft?: Status quo und Perspektiven in Deutschland und Europa*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft
- LANG, VOLKER (1999):** Die Rolle kommunaler Unternehmen im Strommarkt, in: *Wirtschaftsdienst*, IV/1999, 245-251
- LEUTNER, BARBARA/SCHOLZ, STEPHAN GARCIA (1998):** Ein Nachruf auf die Konzessionsabgabe?, in: *Der Gemeindehaushalt*, 11/1998, S. 241-245
- LUDWIG, WOLFGANG (1984):** Das System der kommunalen Energieversorgung, in: Püttner, Günter (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd.5., 2. Auflage, Berlin u.a.: Springer, S. 241-274
- SCHMIDTCHEN, DIETER/BIER, CHRISTOPH (1997):** *Liberalisierte Strommärkte-Strategische Herausforderung für die Unternehmen und Konsequenzen für die Verbraucher*, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Bd. 152, Tübingen: Mohr Siebeck
- SPD (1998):** *SPD erhebt Normenkontrollklage gegen das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts*, Pressemitteilung des energiepolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion, Volker Jung, und des Ministers für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes, Prof. Dr. Willy Leonhardt, 1. Juli 1998
- VKU (1997a):** *Stellungnahme zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes*, Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 2. Juni 1997, via Internet (<http://www.vku.de/stellungnahme.exe>)
- VKU (1997b):** *Das Alleinabnehmersystem in der Stromversorgung*, via Internet (<http://www.vku.de/allein.exe>)
- VKU (1998):** *VKU fordert Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes ein / Energiesteuer darf interantionalen Wettbewerb nicht gefährden*, via Internet (<http://www.vku.de/politik.html>)

WIELAND, JOACHIM (1998): *Antrag auf Einleitung eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle*, 25. Juni 1998, Bielefeld

WIELAND, JOACHIM/HELLERMANN, JOHANNES (1996): Das Verbot ausschließlicher Konzessionsverträge und die kommunale Selbstverwaltung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 111(8), S. 401-409