

THEMA AKTUELL

Noch immer gibt es keinen einheitlichen europäischen Markt für Gas und Strom. Prof. Claudia Kemfert vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung erklärt, warum eine europäische Regulierungsbehörde nötig ist, um den Wettbewerb und die Qualität der Angebote zu sichern.

Energiemarkt: Wie mehr Wettbewerb entsteht

Die Europäische Union hat sich das Ziel gesetzt, einen einheitlichen und zuverlässigen Binnenmarkt für Strom und Gas zu schaffen. Dabei geht es vor allem darum, Versorgungssicherheit zu gewährleisten und marktwirtschaftliche Preise zu garantieren. Die EU-Direktiven aus den Jahren 1996 und 2003 sehen deshalb vor, dass der einheitliche, integrierte EU-Binnenmarkt für Strom und Gas spätestens im Jahr 2007 voll funktionsfähig sein soll. Außerdem fordert die Europäische Union, den Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu erhöhen und den Handel mit Emissionsrechten zu stärken.

Der Traum vom einheitlichen Strommarkt

Auf einem einheitlichen Strommarkt gäbe es europaweit kaum Unterschiede bei den Strompreisen (vor Steuern) sowie freien Stromhandel bei ausreichenden Erzeugungs- und Netzkapazitäten. Der Wettbewerb würde zwischen vielen Anbietern ohne Marktmacht stattfinden, und die Regulierungsbehörden würden die Qualität der Netze und der Infrastruktur sicherstellen. Dies ist bislang jedoch nur ein Traum und keine Wirklichkeit.

Die EU-Kommission hat mehrfach festgestellt, dass zwar viele europäische Länder ihre Energiemärkte geöffnet haben, der Wettbewerb dennoch nicht funktioniert. Musterschüler sind die skandinavischen Staaten und Großbritannien. Diese Länder haben schon früh ihre Ener-

giemärkte liberalisiert, die eigentumsrechtliche Trennung von Netz und Erzeugung herbeigeführt und eine Regulierungsbehörde mit der Überwachung beauftragt. Ein deutliches Zeichen für den funktionierenden Wettbewerb ist, dass die Kunden in diesen Ländern häufig ihren Anbieter wechseln. Zudem ist in Großbritannien der Marktanteil des größten Energieanbieters sehr klein.

In anderen Ländern ist die Marktöffnung noch nicht so weit fortgeschritten. So wurden die Märkte in Frankreich und einigen süd- und osteuropäischen Ländern bis heute nicht vollständig liberalisiert. In Deutschland wurde der Strommarkt zwar schon im Jahr 1998 geöffnet, von Wettbewerb kann jedoch kaum die Rede sein.

Diese unterschiedliche Marktöffnung ist aus mehreren Gründen von Nachteil: Sie trägt zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Energiegesellschaften bei, da sie zu einer Zeit, in der sich die Unternehmen zu gesamteuropäischen Lieferanten umstrukturieren, Quersubventionierungen zulässt. Sie führt zu Marktverzerrungen durch strategisches Verhalten – etwa zum Abschotten des eigenen Marktes, wie man es in Spanien und Frankreich beobachten kann. Und sie ist ein Wettbewerbshemmnis, weil die Netzbetreiber wegen fehlender Markttransparenz unterschiedlich hohe Zugangsentgelte erheben können. Außerdem wird der Wettbewerb behindert, weil es keine ausreichende Infrastruktur für den Stromverbund zwischen den Mitgliedstaaten gibt und weil die Zuweisung be-

grenzter Kapazitäten bei Engpässen nicht richtig funktioniert. All dies führt dazu, dass die Kunden in den wenigsten Ländern tatsächlich von der Marktöffnung profitieren.

Der hauptsächliche Schwachpunkt ist die fehlende Integration der nationalen Energiemärkte, vor allem der

Kaum grenzüberschreitender Handel

Strommärkte. Insgesamt ist der grenzüberschreitende Handel zwischen 2000 und 2004 nur um zwei Prozentpunkte gestiegen (von acht auf zehn Prozent des Verbrauchs). Ein Grund ist die fehlende Netzkapazität, sie sollte einen Handel von mindestens zehn Prozent des Verbrauchs ermöglichen. Allerdings erlauben die meisten Länder überhaupt keinen grenzüberschreitenden Handel. Die Folge ist, dass kein einheitlicher Markt für Strom und Gas in Europa existiert. Stattdessen gibt es 27 Einzelmärkte.

Schuld daran sind Marktbarrieren, die den Markteintritt Dritter verhindern, die unzureichende Infrastruktur, die ungenügende Nutzung der vorhandenen Infrastruktur sowie die mangelnden Stromnetzverbindungen zwischen den europäischen Ländern.



Prof. Claudia Kemfert:
Netz und Erzeugung
müssen getrennt werden

In Deutschland kommt hinzu, dass ein verstärkter Ausbau des inländischen Stromnetzes notwendig ist, da in Norddeutschland große Mengen Windenergie in das Netz eingespeist werden müssen.

Problematisch ist auch, dass die Konzentration auf dem europäischen Strommarkt steigt. Unternehmensfusionen führen zu einer wachsenden

Oligopolisierung bzw. Monopolisierung. Auf dem Gasmarkt kommt hinzu, dass es zu wenig Liquidität im Gashandel und zu wenig Infrastruktur gibt. Ferner bestimmen langfristige Verträge – sowohl zwischen Anbieter- und Abnehmerunternehmen als auch zwischen Verteilerunternehmen – den Markt, was neue Anbieter vom Markteintritt ausschließt.

In Deutschland ist die Marktkonzentration seit 1998 durch zahlreiche Zusammenschlüsse von Energieun-

In Deutschland ist die Marktkonzentration gestiegen

ternehmen deutlich gestiegen. Derzeit beherrschen vier große Anbieter 80 Prozent des gesamten Strommarkts. Deutschland hat es außerdem versäumt, rechtzeitig eine Regulierungsbehörde einzurichten, und hat – im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden, Italien oder den skandinavischen Staaten – keine eigentumsrechtliche Entflechtung von Netz und Erzeugung erwirkt. Der Großteil des deutschen Stromhandels findet außerdem auf bilateraler Ebene statt, nur ein kleiner Teil (15 Prozent) wird über die Energiebörse EEX abgewickelt.

Die Europäische Kommission fordert deswegen seit einiger Zeit mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt. Der Bundesnetzagentur, die 2006 die Aufsicht über den Strom- und Gasmarkt übernommen hat, kommt dabei eine wichtige Rolle zu: Sie muss die Durchleitungsentgelte kontrollieren und eine wettbewerbliche Preisgestaltung gewährleisten.

Die jüngsten Entwicklungen deuten allerdings darauf hin, dass in Europa weitere Fusionen stattfinden werden. So versucht E.ON seit Monaten, den spanischen Versorger Endesa zu übernehmen, und Gaz de France strebt einen Zusammenschluss mit dem französischen Versorger Suez an, um die feindliche Übernahme durch den italienischen Konzern Enel zu verhindern. Diese Beispiele machen deutlich, dass es in Zukunft noch weniger große Energieanbieter auf dem Strommarkt geben wird.

Auch der Gasmarkt leidet unter unvollständigem Wettbewerb, weil es zu wenige Anbieter- und Verteilerunternehmen gibt und die Transportkapazitäten nicht ausreichen. Die Eu-

ropäische Kommission forderte in ihrem jüngsten Gutachten, den Wettbewerb auf dem Gasmarkt deutlich zu erhöhen, um eine marktbeherrschende Stellung weniger großer Gasanbieter zu verhindern. Außerdem kritisiert die Kommission, dass zu wenige neue Anbieter den Markt betreten können. Schuld daran sind deren mangelnde Liquidität und die langfristigen Lieferverträge zwischen Anbieter- und Verteilerunternehmen.

Die Lieferungen zwischen Anbieter- und Verteilerunternehmen werden durch langfristige Verträge mit einer Laufzeit bis zu 20 Jahren geregelt. Das Bundeskartellamt will diese Lieferverträge auf zwei Jahre reduzieren, um dem Markt weitere Wettbewerber zuzuführen. Zudem wird geprüft, ob die Gaspreiserhöhungen im Jahr 2005, die die Gasversorger mit gestiegenen Ölpreisen und Beschaffungskosten begründeten, gerechtfertigt waren.

Alle bisherigen Maßnahmen reichen jedoch nicht aus, damit es zu einem ausreichenden Wettbewerb auf dem Energiemarkt kommt. Nationale Entscheidungen können Fehlentwicklungen auf europäischer Ebene nicht verhindern. Daher muss dringend eine europäische Regulierungsbehörde geschaffen werden, die einen ausreichenden Wettbewerb sicherstellt und die Preise kontrolliert. Dabei hat sie vor allem folgende Fragen zu prüfen: Ist es angemessen, dass die Konzerne den Verbrauchern die Großhandelspreise statt der tatsächlichen Erzeugungskosten (die weit unter den Großhandelspreisen liegen können) in Rechnung stellen? Dürfen die Emissionsrechte als

Energie – das „Blut“ jeder Volkswirtschaft

Opportunitätskosten vollständig eingepreist werden, was die Verbraucherpreise in die Höhe treibt und zu großen Gewinnen führt? Ist es angemessen, dass nur ein kleiner Teil der Gewinne in die Netzinfrastruktur reinvestiert wird und damit die Gefahr von Blackouts steigt?

Eine europäische Regulierungsbehörde muss all dies prüfen, wenn exorbitante Preissteigerungen auftreten, sehr hohe Gewinne ausgewiesen werden und Zweifel an der Qualität der Netze auftauchen. Da Energie das „Blut“ jeder Volkswirtschaft ist, sind hohe Energiepreise eine große wirtschaftliche Belastung. Selbst in den sehr marktwirt-

schaftlich orientierten USA haben inzwischen Gesetzesinitiativen dazu geführt, dass eine Regulierungsbehörde bei explodierenden Großhandelspreisen eingreift und ihre Angemessenheit überprüft.

Eine europäische Regulierungsbehörde muss sowohl die Preise als auch die Qualität der Netze im Blick behalten. Denn eins ist sicher: Wettbewerb bringt Kosteneffizienz mit

Auch in den USA werden die Anbieter kontrolliert

sich. Kosteneffizienz birgt aber auch die Gefahr, dass zu wenig in Netze reinvestiert wird und dass Überkapazitäten abgebaut werden. Beides kann zu großflächigen Blackouts führen, wenn nicht eine Aufsichtsbehörde darüber wacht und die Qualität der Netze sicherstellt.

Die EU-Kommission hat zwar mit ihren Direktiven aus den Jahren 1996 und 2003 die einzelnen Länder angewiesen, die Energiemärkte zu öffnen. Allerdings wurden weder einheitliche europäische Umsetzungsstandards festgelegt, noch wurde eine europäische Regulierungsbehörde eingerichtet, die die Entwicklungen überprüft und bei Bedarf lenkt.

Die zu schaffende europäische Regulierungsbehörde muss

- eine möglichst einheitliche Entflechtung von Netz und Erzeugung (Ownership Unbundling) in den einzelnen Ländern durchsetzen,
- Wettbewerb durch einheitliche Großhandelspreise anstelle von regionalen Preisen sicherstellen,
- die kartellrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten bei Machtmissbrauch wahrnehmen, zum Beispiel bei diskriminierendem Verhalten durch Eintrittsbarrieren oder willkürliche Preisgestaltung und
- die Qualität der Netze und die notwendige europäische Infrastruktur sicherstellen.

Schon gelesen?

**Götz Werner:
Lösungen für die
moderne Arbeitswelt
(WISU 2/07)**