

ALOIS RHIEL

## **Sinkende Strompreise sind möglich – Voraussetzung ist Beendigung des doppelten Politikversagens auf dem Strommarkt**

Steigende Steuern und Abgaben auf Strom und fehlender Wettbewerb in der Stromerzeugung sind die beiden entscheidenden Ursachen der steigenden Strompreise. Ursächlich verantwortlich für diese Situation ist der Staat, denn der beständige Strompreisanstieg der letzten Jahre gründet auf einem doppelten Politikversagen.

Das erste Politikversagen ist der unnötig hohe finanzielle Zuschlag, den der Staat auf den Strompreis auflädt. Der Staatsanteil am Stromendkundenpreis liegt mittlerweile bei 40 Prozent. Der Staat sollte deshalb die Stromsteuer mindestens von 2 auf 1 Cent je Kilowattstunde halbieren. Das erspart einem Durchschnittshaushalt mit 4.000 Kilowattstunden Jahresverbrauch rund 40 Euro pro Jahr. Eine Senkung der Stromsteuer ist möglich, ohne den Bundeshaushalt zu belasten. Zur Gegenfinanzierung sollten die CO<sub>2</sub>-Verschmutzungszertifikate gegenüber den Stromerzeugern komplett versteigert und nicht überwiegend verschenkt werden. Derzeit macht der Staat den Stromkonzernen Milliarden Geschenke, indem er ihnen die Verschmutzungsrechte überwiegend kostenlos überlässt.

Zweitens hat die Politik versagt, weil sie verpasste, die Zeit nach der Liberalisierung des Strommarktes im Jahr 1998 zu nutzen, um echten Wettbewerb in der deutschen Stromerzeugung zu verwirklichen. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) existierte zu diesem Zeitpunkt bereits vier Jahrzehnte. Doch weder das GWB noch die Regierung boten kleineren Stromanbietern und Marktneulingen Schutz und Unterstützung, als die großen Stromkonzerne durch Übernahmen und Fusionen ihre Marktmacht stärkten. Ihnen gelang es zudem auszunutzen, dass die schwächeren Unternehmen nicht das finanzielle Polster hatten, um sich gegen die brutale Preispolitik der Großkonzerne zu wehren. Die Übermacht der Konzerne, die aus Fusionen von Veba und Viag zu E.ON, von RWE und VEW zur neuen RWE, von E.ON und Ruhrgas zur E.ON/Ruhrgas und die Bildung von Vattenfall Europe entstand, behindern bis heute den Wettbewerb in der Stromproduktion. Es ist ein ordnungspolitischer Sündenfall, dass die damalige rot-grüne Bundesregierung die Bildung eines Oligopols nicht nur zuließ, sondern auch förderte, wie das Negativbeispiel der Fusion von E.ON und Ruhrgas zur E.ON/Ruhrgas zeigt. Es ist mit nichts zu rechtfertigen, dass der Staat den Interessen einzelner Eigentümer Vorrang vor einer funktionierenden Wettbewerbsordnung und dem Gemeinwohl einräumte.

Der Staat hat es zu verantworten, dass derzeit aus strukturellen Gründen Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Markt für Stromproduktion herrschen. Dieser Ver-

antwortung darf er nicht ausweichen, denn dann werden die Probleme noch schlimmer, da sich die Marktstrukturen weiter verfestigen und die Preise überhöht bleiben. Ganz offensichtlich sind die hohen Preise in Deutschland Gift für den Produktionsstandort und für den privaten Konsum. Unter überhöhten Preisen leiden insbesondere diejenigen, denen es nicht egal ist, ob sie im Monat ein paar Euro mehr oder weniger in der Tasche haben: Nämlich die Geringverdiener, aber auch die Familien.

Das doppelte Politikversagen kann und muss beendet werden. Der Staat muss aktiv werden und darf nicht länger auf das Entgegenkommen der Stromkonzerne warten. Diese haben offensichtlich kein Interesse daran, etwas von ihrer Marktmacht abzugeben. Ein zweiter Grund macht es notwendig, dass sich der Staat aus seiner abwartenden Haltung herauslöst und ohne falsche Rücksicht auf einflussreiche Interessengruppen die Marktstrukturen wettbewerblich gestaltet. Denn die Selbstheilungskräfte des Marktes sind nicht stark genug, weil es auf dem Stromerzeugungsmarkt weder die Möglichkeit der Produktinnovation noch des Substitutionswettbewerbs gibt. Die Aufgabe des Staates in einer Marktwirtschaft besteht wissenschaftlich gesehen darin, Ordnungsbedingungen zu schaffen. Mit seiner aktiven Politik sollte der Staat dem ordoliberalen Kredo folgen, so viel Wettbewerb wie möglich und so wenig Staat wie nötig anzustreben.

„Markt“ und „Wettbewerb“ werden oftmals fälschlicherweise als gleichbedeutend angesehen. Es kann aber durchaus sein, dass es auf einem „Markt“ gar keinen Wettbewerb gibt. Ein „Markt“ existiert, wenn Angebot und Nachfrage zusammenkommen und sich aus diesem Zusammenspiel ein Preis bildet. In der Stromerzeugung gibt es sowohl Stromangebot als auch Stromnachfrage und es bildet sich ein Preis. Es gibt somit kein „Marktversagen“. Damit eine Marktwirtschaft effizient arbeitet und gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erreicht wird, ist ein funktionierendes Marktgeschehen allein nicht ausreichend. Entscheidend ist, dass Wettbewerb auf einem Markt besteht. Erst wenn ein Markt wettbewerblich strukturiert ist, kommt es zu einer effizienten Produktion, zu Innovationen und einer wohlfahrtsmaximalen Preisbildung. Funktioniert Wettbewerb nicht, gibt es zwei mögliche Ursachen und Reaktionsempfehlungen. Liegt dauerhaftes Wettbewerbsversagen vor, beispielsweise weil es sich um ein natürliches Monopol handelt, ist eine staatliche Regulierung erforderlich. Auf dem Strommarkt ist dies der Fall bei den Stromnetzen. Aber nicht auf jedem Markt ohne Wettbewerb besteht ein Wettbewerbsversagen. Es gibt Märkte, auf denen Wettbewerb zwar potenziell möglich ist, aber in der Realität fehlt, weil Wettbewerb beschränkt wird. Das ist in der Wertschöpfungsstufe der Stromerzeugung der Fall.

Die Struktur auf dem Markt für Stromerzeugung ist durch eine hohe Konzentration von Marktmacht gekennzeichnet. Vier Unternehmen – E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall – dominieren mit einem kumulierten Marktanteil von gut 80 Prozent den Markt der Stromproduktion. Es handelt sich um ein enges Oligopol. Dies ist die Wurzel des Problems. Zu dieser volkswirtschaftlich schädlichen Lage hat nicht nur – wie zuvor erwähnt – der Staat beigetragen. Hohe und stabile Marktzutrittsschranken erleichterten es den vier großen Energiekonzernen, ihre Marktmacht zu sichern. Marktzutrittsschranken sind der Mangel an verfügbaren Standorten für neue Kraft-

werke, lange Planungs- und Genehmigungszeiten, fehlende Grenzkuppelstellen zum Ausland und ein begrenzter Absatzmarkt infolge der Beteiligungen von Konzernmüttern der Stromerzeuger an Stadtwerken und eigenen Regionalverteilern. Den vier Oligopolisten gelingt es aufgrund ihrer Position als „Platzhirsche“, durch spontan-solidarisches Parallelverhalten echten Wettbewerb in der Stromerzeugung zu verhindern und überhöhte Preise durchzusetzen. Überhöhte Preise für Strom können sich die Konzerne „leisten“, weil sie nicht fürchten, ihre Marktanteile an Konkurrenten zu verlieren, die sie preislich unterbieten könnten. Empirisch lässt sich das anschaulich belegen: Die Großhandelspreise fielen nach der Marktöffnung in Deutschland 1998 merklich um rund ein Drittel. Seit 2000 zogen sie von unter 3 Cent/KWh auf heute mehr als 6 Cent/KWh an. Diese Einkaufspreise müssen beispielsweise von Stadtwerken und regionalen Verteilerwerken an die Erzeuger gezahlt werden. Damit verteuert sich Strom nicht nur für Kunden der vier Oligopolisten und deren Tochterunternehmen. Überteuert sind die Strompreise auch für die überwiegende Anzahl von Kunden unabhängiger Stromanbieter, da der Großteil von ihnen keine eigenen Kraftwerke hat und den Strom teuer von den vier Stromproduzenten einkaufen muss. Die Endverbraucherpreise für Haushalte sind nach Berechnungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zwischen 2000 und 2006 von knapp 15 Ct/kWh auf fast 19 Ct/kWh gestiegen. Die Preisentwicklung im Jahr 2007 lässt absehen, dass dieser Durchschnittswert weiter ansteigen wird. Industriekunden mussten durchschnittlich satte 70 % mehr im Jahr 2006 (7,5 Ct/kWh) im Vergleich zu 2000 (4,4 Ct/kWh) für Strom zahlen. Bis 2008 ist mit einer Verdopplung der Preise von 2000 zu rechnen.

In einer Marktwirtschaft – auch einer sozialen Marktwirtschaft – gehört es zum Selbstverständnis, dass Unternehmen Gewinne machen. Sofern diese Gewinne jedoch nicht durch faire Wettbewerbsbedingungen, sondern wie im Fall der Stromproduktion durch Wettbewerbsbeschränkungen zustande kommen und überhöht sind, muss der Staat handeln. Der Schutz des Eigentums ist zweifelsohne ein hohes Rechtsgut. Unbestreitbar ist aber auch, dass es nicht das höchste, alles überragende Gut ist. Wichtiger ist ein funktionierender fairer Wettbewerb, der Marktmacht und die dadurch überhöhten Preise verhindert. Da der Staat für einen funktionierenden Wettbewerb und die Unterbindung von Wettbewerbsbeschränkungen verantwortlich ist, muss er die momentan unvollständigen Regeln auf dem Stromerzeugungsmarkt ändern, weil sie Wettbewerbsbeschränkungen zulassen und somit die dominanten Energiekonzerne bevorzugen.

Echter Wettbewerb auf dem Stromerzeugungsmarkt ist möglich. Es gibt keinen Hinweis auf ein grundsätzliches Wettbewerbsversagen, da eine wettbewerbliche Marktstruktur mit mehreren rivalisierenden Anbietern technisch und ökonomisch realisierbar ist. Geht man davon aus, dass die Wettbewerbsprobleme auf dem deutschen Markt für die Produktion ihre Ursache in den vermachteten Marktstrukturen haben, zeigt sich schnell, dass es im deutschen Wettbewerbsrecht keine geeigneten Instrumente gibt, dieses Problem zu lösen. Das deutsche Recht bietet keine Möglichkeit, in die Marktstruktur einzugreifen, um Wettbewerb in Gang zu bringen. Bislang gibt es lediglich das Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen, das jedoch auf Märkten mit verfestigt nicht-wettbewerblichen Marktstrukturen nicht wirkungsvoll ist.

Auf Märkten mit verfestigt nicht-wettbewerblichen Marktstrukturen, auf denen kein Wettbewerb herrscht, reicht eine neutralisierende Wettbewerbspolitik beispielsweise in Form einer Missbrauchsaufsicht nicht aus. Das Bundeskartellamt kann zwar seit Januar 2008 leichter eingreifen, wenn es vermutet, dass Energieversorger ihre Marktmacht missbrauchen und von ihren Kunden überhöhte Preise verlangen. Das Kind muss gleichsam aber erst in den Brunnen fallen, bevor der Staat handelt. Ziel muss es sein, zu verhindern, dass das Kind überhaupt erst in den Brunnen fällt. Eben dies sieht der hessische Gesetzentwurf zur Verschärfung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor, der am 14. März in den Deutschen Bundesrat eingebracht wurde.

Staatliche Marktstruktureingriffe sollten restriktiv und nur dann angewandt werden, wenn durch sie auf dem Markt erhebliche und dauerhafte Verbesserungen der Wettbewerbsintensität zu erwarten sind. Nach dieser Maßgabe ist der hessische Gesetzentwurf zur Verschärfung des GWB konzipiert. Ein Marktstruktureingriff ist in Form eines Zwangs zum Verkauf von Kapazitäten nur unter eng definierten Voraussetzungen möglich. Das Instrument des Zwangsverkaufs wird nur dann angewendet, wenn keine anderen, „milderer“ Mittel Wettbewerb auf dem Markt für Stromerzeugung bewirken konnten. Ein Marktstruktureingriff ist folglich „ultima ratio“.

Die erste Voraussetzung ist, dass die so genannten „Aufgreifschwellen“ überschritten sind. Es muss sich erstens um einen Markt mit gesamtwirtschaftlicher Bedeutung handeln. Zweitens müssen die Aufgreifschwellen der nationalen Fusionskontrolle überwunden sein (Umsatzerlöse weltweit mehr als 500 Mio. Euro und im Inland mehr als 25 Mio. Euro). Weiterhin ist erforderlich, dass das betroffene Unternehmen auf dem relevanten Markt eine beherrschende Stellung innehat und auf dem relevanten Markt auf absehbare Zeit kein wesentlicher Wettbewerb zu erwarten ist. Diese Aufgreifschwellen wahren Rechtssicherheit und den Schutz privaten Eigentums als unabdingbare Grundwerte einer rechtsstaatlichen, marktwirtschaftlichen Staatsordnung. Sie garantieren zudem, dass Unternehmen klar abschätzen können, ob sie bereits zu marktmächtig sind oder durch Handlungen so übermächtig werden, dass sie die Aufmerksamkeit der Wettbewerbsbehörden auf sich ziehen.

Wenn die Aufgreifschwellen überschritten sind, müssen die so genannten Eingreifkriterien beachtet werden. Ihnen zufolge kann das Bundeskartellamt die Veräußerung von Vermögensteilen anordnen, wenn dies eine spürbare Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen erwarten lässt. Der oder die Erwerber dürfen auf dem betroffenen Markt keine beherrschende Stellung innehaben oder durch den Erwerb erlangen können. Auch dürfen sie mit dem betroffenen Unternehmen nicht konzernmäßig verbunden sein. Mögliche Käufer sind große Stadtwerke und Stadtwerksverbände, energieintensive Unternehmen, nationale und internationale Investoren sowie regionale Verteilerunternehmen, die bereits heute Kraftwerke oder Beteiligungsmöglichkeiten haben oder suchen.

Ein weiterer Kernbestandteil des hessischen Gesetzentwurfs ist die Möglichkeit, die Freigabe von Fusionen zu widerrufen. Das Bundeskartellamt kann eine Freigabe einer Fusion widerrufen, wenn es aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt

wäre, die Freigabe nicht zu erteilen. Das ist an die Bedingung geknüpft, dass wesentlicher Wettbewerb auf einem Markt mit gesamtwirtschaftlicher Bedeutung gefährdet wäre.

Marktstruktureingriffe mit dem Ziel, echten Wettbewerb in Gang zu setzen, sind im Ausland bereits seit Jahren erfolgreich. Ein Beispiel ist das amerikanische Telekommunikationsunternehmen AT&T, das in den 1980er Jahren in sieben unabhängige Regionalgesellschaften aufgespalten wurde. Infolge dieses einmaligen Eingriffs des Staates hat der Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt in den USA erheblich zugenommen. Dies wirkt in den USA bis heute nach und zeigt sich unter anderem in einem starken Wettbewerb zwischen verschiedenen Systemen schneller Breitband-Internet-Angebote. Auch in Europa – beispielsweise in Großbritannien und skandinavischen Ländern – konnte durch Marktstruktureingriffe eine wettbewerbliche Marktstruktur bewirkt werden. In England mussten Stromkonzerne Kraftwerke verkaufen, sodass es zu intensiverem Wettbewerb und fallenden Energiepreisen kam. Die ökonomischen Mechanismen sind offensichtlich: Bei einer hohen Anzahl an Stromerzeugern hat jeder einzelne Anbieter einen Anreiz, durch Preissenkung zusätzliche Nachfrager anzulocken und Marktanteile zu gewinnen. Voraussetzung ist natürlich ein fairer Wettbewerb. Auch in Deutschland ist dies möglich. Es geht darum, den Verbrauchern faire Strompreise zu ermöglichen, bei denen die Produzenten im Wettbewerb redliche Gewinne machen, ohne die Verbraucher zu schröpfen. Dafür braucht Deutschland politisch Verantwortliche, die ihr Handeln nach Maßgabe einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung im Sinne der Freiburger Schule und Ludwig Erhards gestalten und einen Staat, der sich nicht länger mit Monopolisten und Oligopolisten gemein macht.