

EBERHARD MELLER

Der Strommarkt zwischen Liberalisierung, Wettbewerb und Staatsintervention

I. Ausgangslage

Deutschland hat die europäischen Binnenmarktrichtlinien Strom und Gas¹ zügig umgesetzt und im Frühjahr 1998 mit der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes² den hiesigen Strommarkt in einem Schritt vollständig geöffnet – anders als viele andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Alle Stromkunden in Deutschland können seither ihren Anbieter frei wählen. Der Strommarkt ist zunehmend europäisch geprägt; die Großhandelspreise und die Investitionsentscheidungen sind marktbasierend.

Das Ziel der Richtlinien, nämlich einen einheitlichen Binnenmarkt für Energie in Europa zu schaffen, ist leider noch nicht in vollem Umfang erreicht – obwohl die zweite EU-Binnenmarkt-Richtlinie³ eine komplette Öffnung der Energiemärkte spätestens zum 1. Juli 2007 vorgeschrieben hatte. Einerseits gelten in vielen Beitrittsstaaten immer noch Übergangsregelungen. Andererseits ist z. B. in Frankreich, Spanien, Portugal und Lettland die Marktöffnung durch regulierte Endkundenpreise unterhalb des Marktniveaus de facto unterbunden. In Europa gibt es also nach wie vor unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien.

II. Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt funktioniert

Im Bereich der leitungsgebundenen Energien kann es einen echten Wettbewerb allerdings nur in den Wertschöpfungsstufen Erzeugung/Beschaffung, Großhandel und Vertrieb geben. Da das Stromnetz ein natürliches Monopol darstellt, unterliegt die Wertschöpfungsstufe Transport/Verteilung der Regulierung, in Deutschland ausgeübt von der Bundesnetzagentur bzw. den Regulierungsbehörden der Länder. Für den Marktbereich lässt sich feststellen: In Deutschland funktioniert der Wettbewerb auf dem Strommarkt – auch wenn das nicht von allen so gesehen wird.

¹ RL 96/92/EG zum Elektrizitätsbinnenmarkt und RL 98/30/EG zum Erdgasbinnenmarkt.

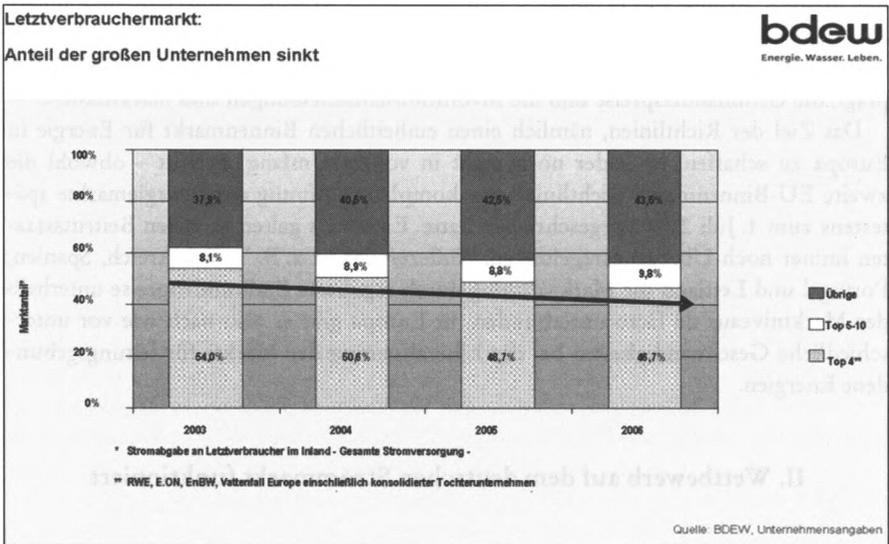
² Energiewirtschaftsgesetz vom 24. April 1998, BGBl. I S. 730.

³ RL 2003/54/EG und RL 2003/55/EG zur Verwirklichung des Erdgas- bzw. Elektrizitätsbinnenmarktes.

Dass der Wettbewerb funktioniert, belegen eine ganze Reihe von Indikatoren: die Zahl der neuen Marktteilnehmer, die Entwicklung der Wechselquoten, die Veränderung der Strompreise, die Bedeutung des Stromhandels sowie die Investitionen in Kraftwerke.

1. Neue Marktteilnehmer auf allen Wertschöpfungsstufen

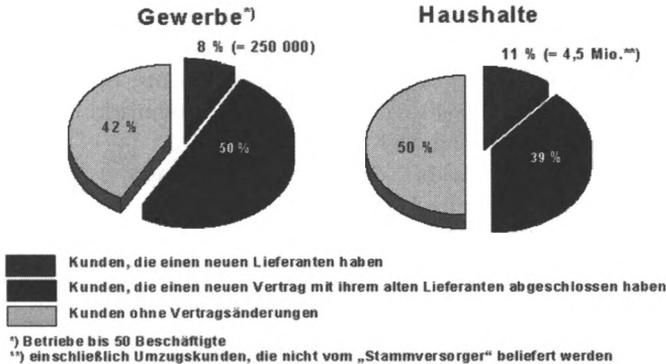
Auf allen Wertschöpfungsstufen gibt es neue Marktteilnehmer, nicht zuletzt aus dem Ausland – wie u. a. die Beispiele Électricité de France, Electrabel oder Iberdrola zeigen. Der Anteil der vier größten deutschen Unternehmen an der Stromabgabe an Letztverbraucher ist deutlich gesunken: von 54 % im Jahr 2003 auf knapp 47 % im Jahr 2006 – mit weiter fallender Tendenz. Die neuen Marktteilnehmer sehen gute Chancen in Deutschland: Erstmals hat sich sogar ein Hedge-Fonds an einem deutschen Stromversorger beteiligt.



2. Entwicklung des Lieferantenwechsels

Weiterer Indikator für das Funktionieren des Wettbewerbs auf dem Strommarkt in Deutschland ist die dynamische Entwicklung der Wechselquote. Ende 2007 hatten 11 % der Haushaltskunden ihren Lieferanten gewechselt, weitere 39 % einen neuen Vertrag mit ihrem bisherigen Anbieter geschlossen. Von den Gewerbekunden hatten 8 % einen neuen Lieferanten gewählt, 50 % auf einen neuen Vertrag bei ihrem alten Anbieter umgestellt. Noch eindeutiger ist die Lage bei den Industriekunden: Alle großen Stromabnehmer hatten den Anbieter gewechselt oder neue, günstigere Verträge ausgehandelt. Die Kunden nutzen ihre Chance auf dem Strommarkt.

Kunden nutzen ihre Wahlfreiheit



Quellen: VDEW-Kundenfokus 2007, Wechsleranalyse 2007

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

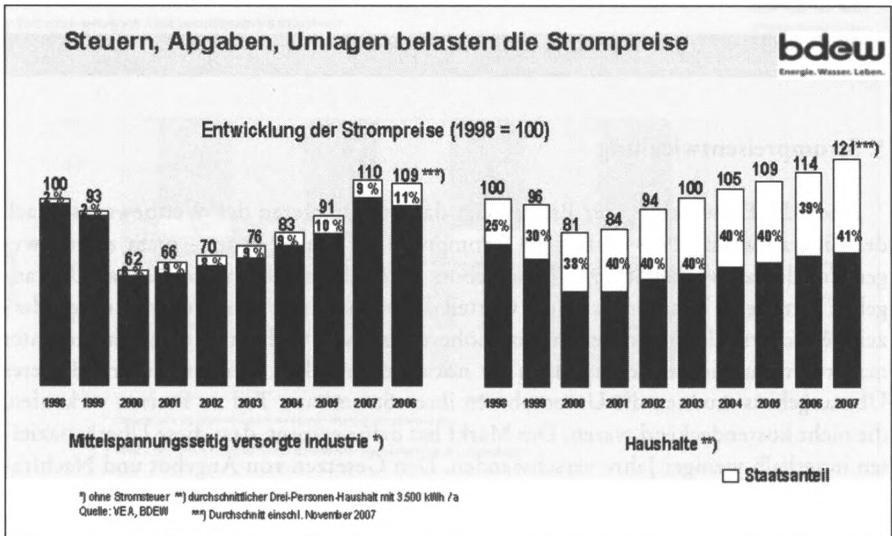
3. Strompreisentwicklung

Auch die Entwicklung der Preise zeigt das Funktionieren des Wettbewerbs: Nach der Liberalisierung 1998 sanken die Strompreise auf breiter Front – nicht zuletzt wegen des damals vorhandenen Überangebots an Kraftwerkskapazität. Dieses Überangebot hatte seine Ursache zu einem Gutteil darin, dass die Unternehmen für die jederzeitige Sicherstellung der Versorgung höhere Reserven vorhielten, als sie heute unter marktwirtschaftlichen Bedingungen für notwendig erachtet werden. Aufgrund dieses Überangebots mussten die Unternehmen ihren Strom zum Teil zu Preisen verkaufen, die nicht kostendeckend waren. Der Markt hat dafür gesorgt, dass diese Überkapazitäten innerhalb weniger Jahre verschwanden. Den Gesetzen von Angebot und Nachfrage folgend stiegen die Preise mit der Reduzierung der Kapazitäten. Preistreibend wirkten sich darüber hinaus aber z. B. auch deutlich steigende Brennstoffkosten und Umweltschutzmaßnahmen wie z. B. der Emissionszertifikatehandel aus. Die Strompreise erreichten jedoch nicht mehr das alte Niveau: Auch heute noch sind die Netto-Strompreise niedriger als 1998.

Unter „Netto-Strompreisen“ verstehe ich dabei die Endverbraucherpreise abzüglich der darin enthaltenen Staatslasten. Nur diesen Bestandteil des Strompreises, also das, was die Versorger für Erzeugung, Transport und Vertrieb der Energie vereinnahmen, können die Unternehmen beeinflussen. Und selbst die Netzentgelte sind staatlich reguliert. Mit großen Rationalisierungsanstrengungen, die sich nicht zuletzt in einem erheblichen Personalabbau zeigen, haben die Stromversorger ihre Kosten gesenkt und damit ihren Anteil zur Entlastung der Stromkunden geleistet.

Die Betrachtung der Entwicklung bei den Endverbraucherpreisen fällt hingegen nicht so positiv aus: Sie liegen heute sowohl für Haushalts- als auch für Industriekunden in der Regel höher als 1998. Dafür ist in erster Linie der Staat verantwortlich – durch steigende Steuern, Abgaben und Umlagen. Im Einzelnen sind das die Stromsteuer (Ökosteuern), die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung und der erneuerbaren Energien sowie die Konzessionsabgabe. Die jährlichen Belastungen daraus haben sich von 1998 bis 2008 für die Haushaltskunden von 2,28 Mrd. Euro auf 13,92 Mrd. Euro mehr als versechsfacht! Die Liberalisierungsgewinne im Strommarkt hat der Staat für sich vereinnahmt. Leidtragende sind die Kunden.

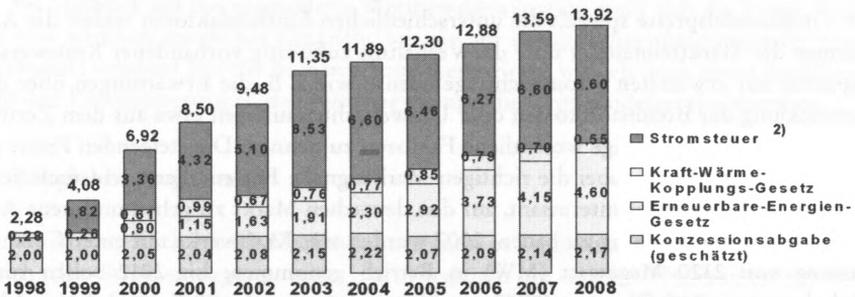
Besonders plastisch ist das Beispiel der Zusammensetzung des Strompreises für Haushalte. Auf staatlich bestimmte Lasten entfallen 41 % der Stromrechnung eines Musterhaushalts, die regulierten Netzentgelte machen 31 % aus und lediglich 28 % des Strompreises erhalten die Unternehmen für Stromerzeugung bzw. -beschaffung sowie Vertrieb und Service. Nur diesen Teil des Strompreises können die Unternehmen beeinflussen; nur dieser Preisanteil ist marktbestimmt.



Staatslasten seit 1998 versechsfacht



Belastungen der Strompreise in Mrd. Euro ¹⁾



1) ohne MWSt. 2) für 2008 Ergebnis AK „Steuerschätzung“ November 2007

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

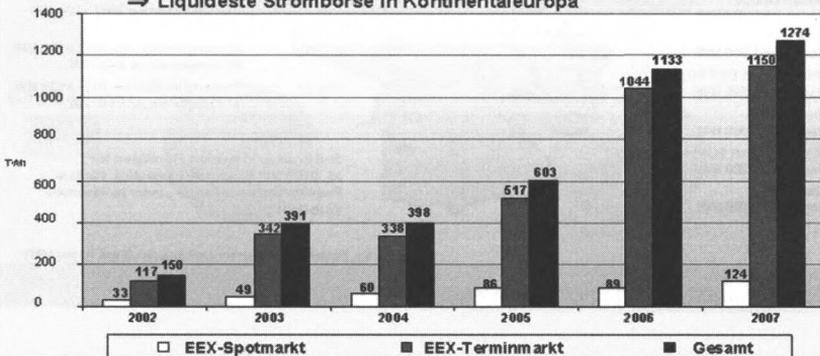
4. Stromerzeugung: Marktplatz European Energy Exchange und geplante Investitionen

Eindeutig marktgetrieben ist die Entwicklung der Preise bei der Stromerzeugung bzw. im Strom-Großhandel. Lassen Sie uns deshalb noch einen Blick auf die Strombörse werfen. Die European Energy Exchange (EEX) mit Sitz in Leipzig hat sich seit 2002 zur liquidesten Strombörse in Kontinentaleuropa entwickelt. Die Handelsmenge aus Spot- und Terminmarkt kletterte von 150 Terawattstunden (TWh) im Jahr 2002 auf 1.274 TWh im Jahr 2007.

EEX: steigende Handelsvolumina = Akzeptanz des Marktplatzes

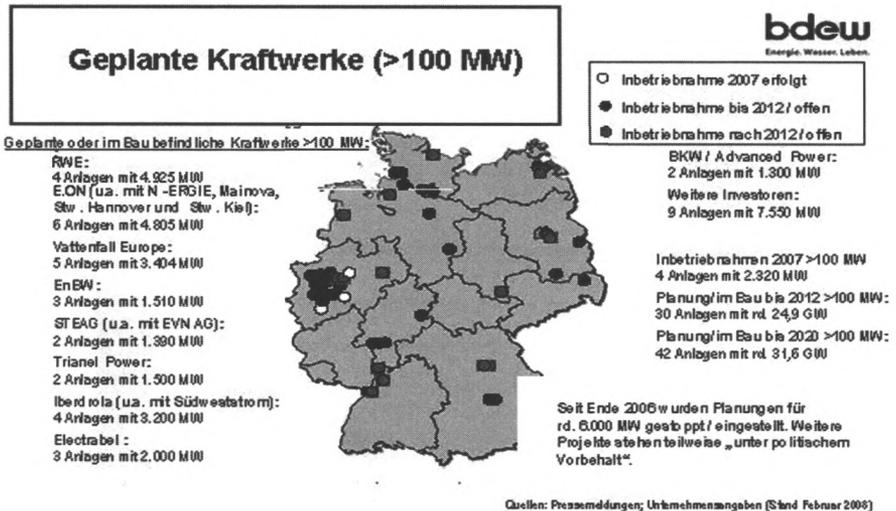


⇒ Liquideste Strombörse in Kontinentaleuropa



BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

Meine These: Es ist nicht der angebliche Missbrauch von Marktmacht, sondern es sind eher mangelnde Kraftwerkskapazitäten, weshalb auch in Deutschland die Großhandelspreise für Strom seit dem Jahre 2000 gestiegen sind. Die Entwicklung der Preise im Großhandel reflektiert die Erwartungen der Marktteilnehmer. Der Anstieg der Großhandelspreise spiegelt die unterschiedlichen Einflussfaktoren wider: die Annahmen der Marktteilnehmer über das Verhältnis zukünftig vorhandener Kraftwerkskapazität zur erwarteten Stromnachfrage ebenso wie z. B. die Erwartungen über die Entwicklung der Brennstoffkosten oder Umweltschutzaufgaben etwa aus dem Zertifikatehandel – um nur einige wesentliche Faktoren zu nennen. Die steigenden Preise an der Strombörse geben dabei die richtigen Marktsignale: Für etablierte wie auch neue Investoren ist es wieder interessant, auf den deutschen Markt zu gehen und neue Anlagen zur Stromerzeugung zu bauen. 2007 wurden vier Kraftwerke mit einer Gesamtleistung von 2320 Megawatt (MW) in Betrieb genommen; bis 2012 sollen rund 30 Anlagen mit 24,9 Gigawatt (GW) ans Netz gehen; weitere 42 Kraftwerke sind bis 2020 geplant.⁴ Ich will allerdings auch nicht verschweigen, dass es für die Realisierung der geplanten Projekte politisch bedingte Hemmnisse gibt: Aufgrund der Unsicherheiten über die künftigen Rahmenbedingungen z. B. für fossil befeuerte Kraftwerke durch den Emissionszertifikatehandel und Widerstände in der Öffentlichkeit, aber auch wegen stark gestiegener Kraftwerkspreise wurden seit Ende 2006 Planungen für rund 6000 MW eingestellt; weitere Projekte stehen „unter politischem Vorbehalt“.



BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

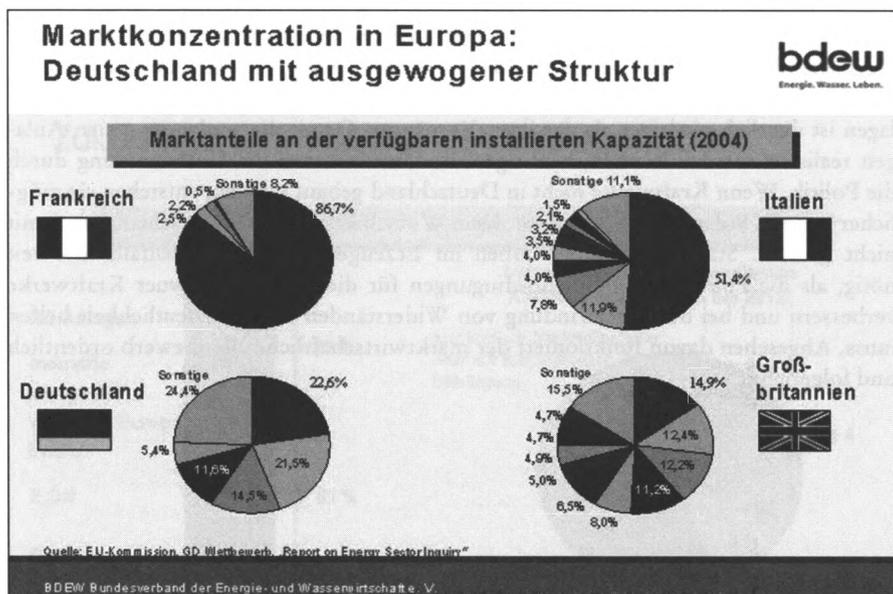
⁴ Die Zahlen beziehen sich nur auf geplante Kraftwerke >100 MW.

III. Sind staatliche Eingriffe notwendig?

Im Hinblick auf die geschilderte Wettbewerbssituation stellt sich die Frage: Bedarf es hier wirklich staatlicher Eingriffe, wie sie auf europäischer und nationaler Ebene diskutiert werden? Für die Beantwortung dieser Frage will ich noch etwas detaillierter auf den Erzeugungsmarkt, den Netzzugang und die Großhandelspreise eingehen.

1. Beispiel Erzeugermarkt

Ein kurzer Blick auf die Marktkonzentration in Deutschland und in Europa im Bereich der Stromerzeugung zeigt: Im Vergleich mit seinen Nachbarländern steht Deutschland gut da. In Frankreich und Italien verfügt der jeweils größte nationale Stromerzeuger über einen Anteil an der verfügbaren installierten Kapazität von 86 bzw. 51 %. Der größte Stromerzeuger in Deutschland vereinigt gut 22 % der Kraftwerkskapazität auf sich. Lediglich in Großbritannien ist die Marktkonzentration geringer. Die von mir zitierten Zahlen sind der sog. Energy Sector Inquiry entnommen, die 2006 von der Europäischen Kommission durchgeführt wurde. In Deutschland hat sich die Marktkonzentration inzwischen weiter verringert.



Betrachten wir die Marktkonzentration im Erzeugungsbereich in Deutschland noch etwas genauer: Viel wird darüber diskutiert, dass die vier größten Stromerzeuger ge-

meinsam auf einen Marktanteil von 80 % kommen. Das stimmt allerdings nur dann, wenn dabei lediglich der Bereich der allgemeinen Versorgung betrachtet wird. Der Anteil der „Top 4“ an der installierten Kraftwerksleistung im Gesamtmarkt, zu dem auch noch die Stromerzeugung der Industrie und der Kleinanlagen auf Basis erneuerbarer Energien gehören, macht jedoch nur 61 % aus. Dabei sind die konsolidierten Töchter einbezogen. Wenn die geplanten neuen Kraftwerke realisiert werden, wird sich der Anteil der „großen Vier“ weiter verringern: Von der bis 2012 geplanten Kraftwerkskapazität entfallen nur 34 % auf die „Top 4“ und dementsprechend 66 % auf die Übrigen, davon 23 Prozentpunkte auf ausländische und 33 Prozentpunkte auf neue inländische Marktteilnehmer. In Deutschland wird sich die Konzentration im Erzeugermarkt damit weiter verringern.

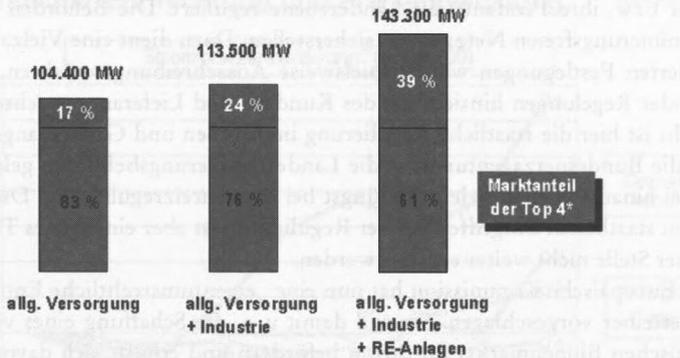
Die absehbare Ausweitung der Zahl der Anbieter – so erfreulich wie sie ist – bringt für sich genommen nicht die entscheidende Entspannung auf der Angebotsseite. Entscheidend ist letztlich nicht die Eigentümerstruktur. Der diskutierte Zwangsverkauf von Kraftwerken der etablierten Erzeuger an neue Unternehmen schafft kein zusätzliches Angebot. Eine solche Maßnahme würde lediglich abschreckend auf potenzielle Investoren wirken. Meine These: Wir brauchen primär neue Kraftwerke. Nur ein Zubau an Kraftwerkskapazität wird den Markt entspannen und damit Druck auf die Erzeugerpreise ausüben.

Dem Neubau stehen allerdings Hürden im Wege: Einerseits sind das die explodierenden Kosten im Kraftwerksbau, andererseits aber auch Widerstände in der Politik und in der Öffentlichkeit, vor allem gegen fossil befeuerte Kraftwerke. Dabei wird vergessen, dass jede Kilowattstunde aus einer neuen Anlage ein Gewinn für die Umwelt ist, wenn sie eine Altanlage ersetzt. Der spezifische CO₂-Ausstoß von Neuanlagen ist deutlich niedriger als der ihrer Vorgänger. Damit die geplanten neuen Anlagen realisiert werden können, benötigen die Unternehmen die Unterstützung durch die Politik. Wenn Kraftwerke nicht in Deutschland gebaut werden, entstehen sie möglicherweise in Polen oder Tschechien. Dem Wirtschaftsstandort Deutschland ist damit nicht gedient. Staatliche Interventionen im Erzeugermarkt sind allenfalls insoweit nötig, als die Politik die Rahmenbedingungen für die Errichtung neuer Kraftwerke verbessern und bei der Überwindung von Widerständen in der Öffentlichkeit helfen muss. Abgesehen davon funktioniert der marktwirtschaftliche Wettbewerb ordentlich und folgerichtig.

Marktkonzentration in der Erzeugung: Gesamtmarkt muss betrachtet werden

bdew
Energie. Wasser. Leben.

Anteile der Top 4 an der installierten Leistung (2007)



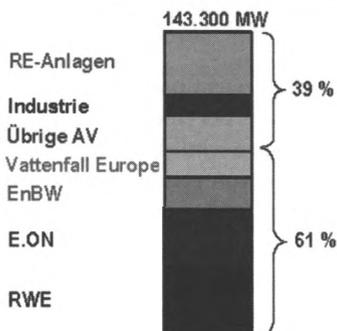
Quelle: Unternehmensangaben, BDEW

* teilweise inkl. langfristiger Bezugsleistungen

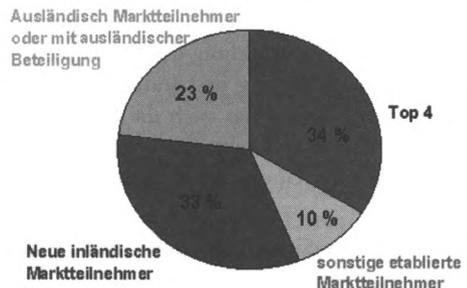
BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

Zukünftige Entwicklung des Erzeugermarkts

Installierte Kapazität (2007) und geplante Kapazitäten bis 2012



Investorenstruktur der geplanten Kraftwerkskapazitäten bis 2012:



Realisierung der geplanten Projekte führt zu abnehmenden Marktanteilen der etablierten Erzeuger und Internationalisierung des deutschen Erzeugermarkts

2. Beispiel Netzzugang

Staatliche Interventionen beim Netzzugang sind insofern folgerichtig, als das Netz ein natürliches Monopol darstellt und deshalb einem freien Wettbewerb nicht unterliegen kann. In Deutschland wird der Netzzugang seit 2005 durch die Bundesnetzagentur bzw. ihre Pendanten auf Länderebene reguliert. Die Behörden müssen einen diskriminierungsfreien Netzzugang sicherstellen. Dazu dient eine Vielzahl von markt-orientierten Festlegungen wie beispielsweise Ausschreibungsverfahren, Standardverträge oder Regelungen hinsichtlich des Kunden- und Lieferantenwechsels. Aus unserer Sicht ist hier die staatliche Regulierung im Großen und Ganzen angemessen, auch wenn die Bundesnetzagentur bzw. die Landesregulierungsbehörden gelegentlich über das Ziel hinausschießen, wie z. B. jüngst bei der Anreizregulierung. Die Notwendigkeit von staatlichen Eingriffen bei der Regulierung ist aber ein eigenes Thema und soll an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden.

Die Europäische Kommission hat nun eine „eigentumsrechtliche Entflechtung“ der Netzbetreiber vorgeschlagen. Sie will damit u. a. die Schaffung eines vollintegrierten europäischen Binnenmarkts für Strom befördern und erhofft sich davon eine weitere Intensivierung des Wettbewerbs bzw. sinkende Strompreise. Die eigentumsrechtliche Entflechtung ist jedoch ein untaugliches Mittel, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Ein wesentliches Problem für die Ausbildung eines grenzüberschreitenden europäischen Binnenmarkts für Strom sind die dafür bisher unzureichenden Kuppelkapazitäten. Die investitionswilligen Unternehmen kämpfen hierbei ebenso wie bei allen anderen Maßnahmen zum Netzausbau mit überlangen Genehmigungszeiten von bis zu zehn Jahren. Zur Sicherstellung der Versorgung sind die geplanten Leitungen angesichts der Veränderungen in der regionalen Verteilung der Stromerzeugung und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit zum Transport in die Verbrauchsschwerpunkte dringend erforderlich. Das von Brüssel vorgeschlagene „Universalheilmittel“ der eigentumsrechtlichen Entflechtung ändert an den Schwierigkeiten bei der Genehmigung von Netzausbaumaßnahmen nichts.

Außerdem gibt es auch keinen Zusammenhang zwischen eigentumsrechtlicher Entflechtung und Entwicklung der Strompreise – wie man leicht bei einem Vergleich der Strompreisentwicklung in Ländern mit und ohne eigentumsrechtlicher Entflechtung zeigen kann. Darauf hat auch die Bundesregierung aufmerksam gemacht und Brüssel in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die von der Kommission vorgelegten Zahlen einer Überprüfung nicht standhalten.

Aus unserer Sicht ist es sinnvoller, als Zwischenschritt zunächst grenzüberschreitende Regionalmärkte für Strom zu etablieren, um in absehbarer Zeit das angestrebte Ziel eines vollintegrierten EU-Binnenmarkts zu erreichen. Die deutschen Unternehmen stehen hinter der Idee für die Bildung eines nordwesteuropäischen Regionalmarktes aus Frankreich, den Benelux-Ländern und Deutschland.

Zusammengefasst: Auch bei der Diskussion um das eigentumsrechtliche *Unbundling* werden falsche Gefechte geführt. Eine solche Maßnahme würde uns dem angestrebten Ziel nicht näher bringen. Schlimmer noch: Sie würde den Wettbewerb sogar eher behindern.

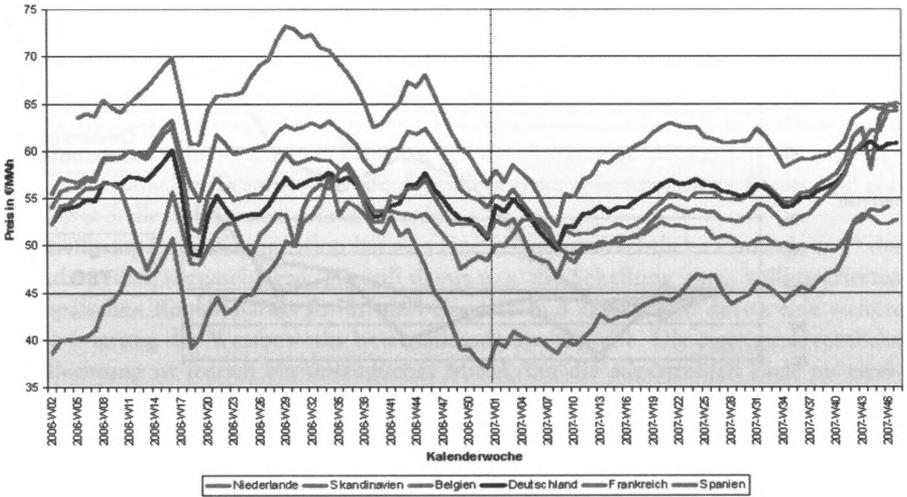


3. Beispiel Großhandelsmarkt

Schauen wir zum Schluss noch kurz auf die Entwicklung der Preise am Großhandelsmarkt in Europa. Ein Vergleich der Preisschwankungen an den Strombörsen in den Niederlanden, Skandinavien, Belgien, Deutschland, Frankreich und Spanien zeigt bereits auf den ersten Blick: Die Kurven verlaufen weitgehend parallel, wenn auch teilweise auf unterschiedlichem Niveau. Daraus lässt sich nur ein Schluss ziehen: Der Wettbewerb auf dem Großhandelsmarkt für Strom führt an allen Großhandelsmärkten in Europa zu etwa gleichen Ergebnissen. Der immer wieder erhobene Vorwurf, an der Strombörse in Leipzig würden Strompreise durch abgestimmtes Vorgehen großer Anbieter manipuliert, entbehrt jeder Grundlage. Auch die behördlichen Detailanalysen dazu haben bisher keine irgendwie gearteten Hinweise auf Missbrauch ergeben.

Die deutschen Stromversorger haben nichts zu verbergen: Im Rahmen der so genannten Transparenzoffensive veröffentlichen sie marktrelevante Daten über Kraftwerke, Last und Netzkapazitäten. Leider fehlen erstaunlicherweise noch entsprechende Daten aus der industriellen Kraftwirtschaft, aus der die Vorwürfe über ein vermeintlich abgestimmtes Vorgehen von Stromerzeugern aus dem Bereich der öffentlichen Versorgung immer wieder erhoben werden.

Alle bisherigen Erkenntnisse zeigen: Der Wettbewerb an der Strombörse in Leipzig funktioniert. Die EEX ist ein transparenter Marktplatz mit 196 Teilnehmern aus 21 Ländern, von Energieunternehmen aller Größenordnungen aus ganz Europa über Industrieunternehmen bis hin zu Banken und Finanzdienstleistern. Wie alle anderen Wertpapier- und Rohstoffbörsen wird auch die EEX behördlich überwacht. Weitere staatliche Maßnahmen sind unnötig.



IV. Fazit

Mein zusammenfassendes Fazit: Staatliche Eingriffe führen häufig zu einer Marktverzerrung und ziehen daher immer wieder neuen Korrekturbedarf nach sich. Dies wiederum führt zu einer Verunsicherung und Zurückhaltung bei den Investoren.

Die eigentliche Aufgabe des Staates ist es hingegen, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Marktteilnehmer ermutigen. Er muss Investitionen in Kraftwerke und Netze ermöglichen und zulassen und er muss die Aktivitäten im Bereich Großhandel und Vertrieb fördern und darf sie nicht hemmen. Nur dann können wir das Ziel eines vollintegrierten EU-weiten Binnenmarkts für Strom erreichen.