

von Weizsäcker, Carl Christian; Paulus, Melanie

Article — Digitized Version

Konzentration und Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Weizsäcker, Carl Christian; Paulus, Melanie (1994) : Konzentration und Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 9, pp. 482-488

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137167>

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.

C. Christian von Weizsäcker, Melanie Paulus

Konzentration und Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft

In ihrem zehnten Hauptgutachten mit dem Titel „Mehr Wettbewerb auf allen Märkten“ befaßt sich die Monopolkommission unter anderem mit dem Thema „Wettbewerb und Konzentration in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft“. Prof. Dr. C. Christian v. Weizsäcker und Melanie Paulus fassen die Ergebnisse und Empfehlungen zusammen.

Effiziente Allokationen werden grundsätzlich über den Marktmechanismus erreicht. Durch Wettbewerb können Verhaltensspielräume einzelner Marktteilnehmer wirksam kontrolliert werden. Zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage dient in einem nach marktwirtschaftlichen Prinzipien organisierten System der Preismechanismus, wobei die Steuerungsfunktion frei im Wettbewerb gebildete Preise voraussetzt. Von diesem Prinzip darf nur dann abgewichen werden, wenn gewichtige Gründe vorliegen. Die Schaffung eines Ausnahmereichs ist dann gerechtfertigt, wenn die auf dem entsprechenden Markt gegebenen Charakteristika einer wettbewerblichen Organisation entgegenstehen.

Die leitungsgebundenen Energieträger Elektrizität und Gas stellen einen Bereich dar, der von einigen kartellrechtlichen Vorschriften ausgenommen ist (Kartellverbot, Preisbindungsverbot, Verbot von Ausschließlichkeitsbindungen). Dieser Sektor war bereits Mitte der siebziger Jahre im Ersten Hauptgutachten der Monopolkommission Gegenstand einer Branchenanalyse. Zum damaligen Zeitpunkt plädierte die Kommission für eine wettbewerblichere Struktur dieses Sektors¹. Zwanzig Jahre später befinden sich die leitungsgebundenen Energieträger Strom und Gas abermals im Mittelpunkt einer Untersuchung der Monopolkommission und wiederum gelangt die Kommission zu dem Schluß, daß mehr Wettbewerb erforderlich ist.

Im Rahmen der durch das Bundeskartellamt in Berlin ausgeübten Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen sowie der Zusammenschlußkon-

trolle waren im Berichtszeitraum 1992/93 einige Fälle im Zusammenhang mit Energieversorgungsunternehmen der Elektrizitäts- bzw. Gaswirtschaft zu verzeichnen². Aktuelle Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene führten dazu, die Diskussion um die Potentiale einer Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft zu intensivieren:

- Die Europäische Kommission legte im Februar 1992 und im Dezember 1993 ihre Richtlinienvorschläge betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitäts- bzw. Erdgasbinnenmarkt vor.
- Vom Bundesministerium für Wirtschaft wurden Gesetzesänderungen für die energiewirtschaftlichen Bestimmungen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) entworfen.
- Das Bundeskartellamt strebt im Rahmen des geltenden deutschen und europäischen Rechts eine Auflockerung des Gebietsschutzes und die durch § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 GWB gegebene Möglichkeit der Durchleitung durch fremde Netze an.
- Immer wieder ist die Frage nach einem Energiekonsens Gegenstand lang andauernder Debatten im Bundestag, die letztlich selten zu befriedigenden Lösungen führen.
- Nach wie vor ist das Strompreinsniveau für Haushalts- und Industrieabnehmer in Deutschland höher als in vielen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Im Bereich der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft werden etwa vier Fünftel des gesamten Aufkommens an

Prof. Dr. C. Christian von Weizsäcker, 56, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln. Er ist Vorsitzender der Monopolkommission und Direktor des Energiewissenschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln; Melanie Paulus ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Monopolkommission.

¹ Vgl. Monopolkommission: Mehr Wettbewerb ist möglich, Hauptgutachten 1973/75, Baden-Baden 1976, Kapitel IV.

² Vgl. Monopolkommission: Mehr Wettbewerb auf allen Märkten, Hauptgutachten 1992/93, Baden-Baden 1994, Kapitel IV, Tz. 520-528, 573-581.

Strom erzeugt. Daneben tragen die industrielle Kraftwirtschaft, die deutsche Bahn sowie private Stromerzeuger zum Elektrizitätsaufkommen bei. Die Unternehmen der öffentlichen Elektrizitätsversorgung betätigen sich – in Abhängigkeit von der jeweiligen Versorgungsaufgabe – auf der Verbund-, Regional- oder Lokalebene. Die Versorgung erfolgt mehrstufig, wobei die einzelnen Stufen (Erzeugung, Übertragung, Verteilung, Verkauf) durch langfristige Lieferverträge und zahlreiche Kapitalbeteiligungen vertikal miteinander verknüpft sind. Beinahe alle Verbundunternehmen sind auf den drei Ebenen tätig und häufig an den Regionalversorgern kapitalmäßig beteiligt, die sich innerhalb ihres Liefergebietes betätigen. Mit Ausnahme der Bayernwerk AG versorgen alle Unternehmen der Verbundebene die Endverbraucher direkt. Daneben übernehmen sie auch die mittelbare Versorgung, d.h., sie verkaufen einen weiteren Teil ihrer Stromerzeugung an lokale und regionale Unternehmen. Weiterhin werden langfristige Stromlieferverträge mit Weiterverteilern und Zwischenhändlern abgeschlossen.

Durch die weitgehende vertikale Integration sind Investitionen im Erzeugungs- und Netzbereich mit geringen Risiken verbunden. Die Planungssicherheit der Versorgungsunternehmen ist groß, da die im jeweiligen Versorgungsgebiet ansässigen Abnehmer über keine Ausweichmöglichkeiten verfügen. Das Investitionsrisiko wird zusätzlich vermindert, denn die durch Fehlinvestitionen induzierten Kosten können auf die Verbraucher überwälzt werden. Eine wettbewerbliche Kontrolle des Investitionsverhaltens existiert nicht.

Trotz der pluralistischen Struktur mit etwa 930 Elektrizitätsversorgungsunternehmen ist der Grad der Konzentration hoch. Auf der Verbundebene existieren neun Unternehmen³, die im Jahre 1992 einen Anteil von 36% an der Stromabgabe und 80% an der Stromerzeugung der öffentlichen Versorgung zu verzeichnen hatten. Daneben gibt es 70 Regionalversorger, die 38% der Stromabgabe und 10% der Stromerzeugung übernahmen. Etwa 850 Lokalunternehmen trugen ebenfalls mit 10% zur Stromerzeugung bei und hatten 1992 einen Anteil von 26% an der Stromabgabe. Die Verbundunternehmen verfügen innerhalb des Stufenaufbaus über die dominierende Stellung. Sie können sich durch Kapitalverflechtungen, bilaterale Verträge, ihre Mitgliedschaft in der deutschen Verbundgesellschaft sowie durch personelle Verflechtungen koordinieren und üben einen wesentlichen Einfluß auf die Stromversorgung aus.

³ Hierbei handelt es sich um die Unternehmen Badenwerk AG, Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-AG, Energie-Versorgung Schwaben AG, Hamburgische Electricitätswerke AG, PreussenElektra AG, RWE Energie AG, Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG und die Vereinigte Energiewerke AG.

Der rechtliche Ordnungsrahmen

Der rechtliche Ordnungsrahmen ermöglicht es den Verbundunternehmen, ihre jeweiligen Versorgungsgebiete gegeneinander abzugrenzen. Rechtliche Rahmenbedingungen ergeben sich zum einen aus den Vorschriften des EnWG und zum anderen aus den energiewirtschaftlichen Bestimmungen des GWB (§§ 103, 103a, 104a). Mit Hilfe des EnWG wird der Einfluß des Staates auf bestimmte Bereiche der leitungsgebundenen Energiewirtschaft festgeschrieben (Investitions-, Marktzutritts-, Marktaustritts- und Preiskontrolle). Aufgrund spezieller Charakteristika der Stromversorgung (hohe Kapitalintensität, Leitungsgebundenheit, mangelnde Speicherbarkeit) wurde davon ausgegangen, daß sich die im EnWG festgeschriebenen Ziele einer sicheren und preisgünstigen Versorgung mit Energie im Rahmen geschlossener Versorgungsgebiete erreichen lassen.

Durch Demarkations- und Konzessionsverträge sichern sich die Versorgungsunternehmen regional abgegrenzte Angebotsmonopole, und diese Vertragsformen sind vom Kartellverbot ausgenommen. Horizontale Demarkationsverträge werden zwischen Verbundunternehmen abgeschlossen. Die Unternehmen verpflichten sich darin, die öffentliche Versorgung mit Elektrizität, Gas oder Wasser über feste Leitungswege im Gebiet des Vertragspartners zu unterlassen. Bei einem Demarkationsvertrag zwischen einem Verbundunternehmen und dem von ihm belieferten regionalen oder lokalen Unternehmen bzw. zwischen einem Regionalversorger und einem lokalen Weiterverteiler handelt es sich um eine vertikale Demarkation.

Auf der Stufe der Stromverteilung wird das System der Demarkationsverträge durch Konzessionsverträge ergänzt, die zwischen der Gemeinde und dem Versorgungsunternehmen abgeschlossen werden. Aufgrund der kommunalen Wegehoheit sind die Kommunen berechtigt, diese Verträge abzuschließen und Konzessionsabgaben zu erheben. Durch den Abschluß eines Konzessionsvertrages mit einer Gebietskörperschaft verpflichtet sich das jeweilige Versorgungsunternehmen, als Gegenleistung für die ihm eingeräumten Benutzungsrechte einen Anteil an den Roheinnahmen in Form der Konzessionsabgabe abzuführen.

Die Preisbildung gemäß der Bundestarifordnung Elektrizität und den Allgemeinen Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden unterscheidet zwischen Tarifabnehmern (Haushalte, Kleingewerbe, Landwirtschaft) und Sonderabnehmern (Industriebetriebe, Verteilerunternehmen). Die Preise im Tarifkundenbereich unterliegen der staatlichen Preisaufsicht, die von den Wirtschaftsministerien der Länder ausgeübt wird.

Seit 1982 sind die Preise für die Sonderabnehmer nicht mehr der fachlichen Preisaufsicht, sondern der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht im Rahmen des GWB unterstellt.

Wettbewerbspolitische Beurteilung

Der Bereich der öffentlichen Elektrizitätsversorgung in Deutschland ist monopolistisch strukturiert. Auch die Vierte und Fünfte GWB-Novelle konnten daran nichts ändern. Die mit diesen Novellen eingeführte Begrenzung der Laufzeit von Demarkations- und Konzessionsverträgen auf 20 Jahre, die Synchronisation der Laufzeiten beider Vertragsformen und die Möglichkeit der Durchleitung von Elektrizität durch fremde Netze haben zu keinerlei spürbaren Wettbewerbsbelebungen geführt. Das Strompreisniveau wird durch die Maßnahmen zum Schutz der deutschen Steinkohle, Konzessionsabgaben und die nicht durch Wettbewerb kontrollierten Verhaltensspielräume der Versorgungsunternehmen beeinflusst. Die Wirksamkeit der staatlichen Preisaufsicht ist durch den mehrstufigen Aufbau der Stromversorgung und die Beteiligungen der öffentlichen Hand eingeschränkt. Das Geflecht von Demarkations- und Konzessionsverträgen zementiert die Monopolstellungen der Versorgungsunternehmen auf bestimmten Teilmärkten und schränkt die Ausweichmöglichkeiten der Abnehmer stark ein.

Die Preis- und Kostenstruktur der Elektrizitätsversorgungsunternehmen ist zu kritisieren, da sie sich nicht im Verlauf eines Wettbewerbsprozesses – d.h. durch eine Vielzahl von Anbietern – herausgebildet hat. In diesem Sektor sind durchweg hohe Löhne, Sozialleistungen und Gewinne anzutreffen, und die Unternehmen engagieren sich zunehmend in branchenfremden Sektoren, wie beispielsweise der Entsorgungswirtschaft.

Wettbewerbsmodelle

Die traditionelle Einstufung der leitungsgebundenen Energieträger als natürliche Monopolbereiche ist einer differenzierteren Betrachtungsweise gewichen. Die einzelnen Stufen der Elektrizitätsversorgung werden für sich betrachtet. Die Stromerzeugung und der Handel mit bzw. der Verkauf von Elektrizität lassen sich wettbewerblich organisieren. Übertragung und Verteilung weisen die Eigenschaften natürlicher Monopole auf und sind somit zu regulieren. Zu den Voraussetzungen für eine wettbewerbliche Öffnung dieses Ausnahmebereichs zählen:

- Die Gebietsschutzverträge (Demarkationsverträge, Ausschließlichkeitsbindungen in Konzessionsverträgen) werden abgeschafft.
- Der Kraftwerks- und Leitungsbau wird liberalisiert.

- Die Stufen Erzeugung, Übertragung, Verteilung und Verkauf sind kostenrechnerisch zu separieren.
- Abnehmer in anderen Versorgungsgebieten können mit Hilfe von spezifischen Durchleitungsrechten erreicht werden.

Mehr Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft läßt sich im Rahmen von Ausschreibungsmodellen, Durchleitungsverpflichtungen sowie dem Poolmodell realisieren. Die Ausschreibungskonkurrenz kann sich auf die Stromerzeugung der Verbundunternehmen (die Verbundunternehmen werden dazu verpflichtet, bei Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen im Kraftwerkspark die jeweils benötigte Erzeugungskapazität auszuschreiben), die Bedarfsdeckung der Versorgungsgebiete (im Gebiet der Verteilungsnetzbetreiber werden die zur Lastdeckung erforderlichen Kapazitäten ausgeschrieben) und auf die Versorgungsgebiete (die jeweiligen Gebietskörperschaften schreiben die Übernahme der Verteilungsanlagen zusammen mit dem zeitlich begrenzten Exklusivrecht der Versorgung aus) beziehen. Diese Modelle weisen jedoch den Nachteil einer umfangreichen Organisation auf. Wettbewerbliche Prozesse werden nur in bestimmten Zeitabständen in Gang gesetzt und umfassen lediglich die zusätzlich benötigte Kapazität. Bei allen Modellen bleiben die geschlossenen Versorgungsgebiete weiterhin bestehen. Damit wird das existierende wettbewerbliche Potential nur teilweise ausgeschöpft.

Einführung eines Poolmodells

Mit Hilfe von Durchleitungsrechten können Elektrizitätsversorgungsunternehmen, unabhängige Kraftwerksbetreiber sowie industrielle Eigenerzeuger fremde Leitungsnetze in Anspruch nehmen, um Abnehmer in anderen Versorgungsgebieten zu beliefern. Der Gebietsversorger kann die Durchleitung nicht verweigern, wenn sein Netz freie Kapazitäten aufweist oder durch veränderten Kraftwerkseinsatz Kapazitäten geschaffen werden können. Das vom Durchleitungsberechtigten zu zahlende Durchleitungsentgelt muß alle vom Netzinhaber erbrachten Leistungen vollständig abdecken. Für den Fall von Differenzen zwischen der Stromeinspeisung und der Last des Abnehmers sind vertragliche Vereinbarungen festzulegen.

Die Einführung des Poolmodells setzt die Entbündelung der vertikal integrierten Unternehmen voraus. Der Bereich der Stromerzeugung wird verselbständigt, und die Netzbereiche sind aus den vertikal integrierten Unternehmen herauszulösen und der Verantwortung einer eigenständigen Netzgesellschaft⁴ zu unterstellen. Netzbe-

⁴ Die Netzgesellschaft darf sich nicht auf den Stufen der Stromerzeugung und des Stromverkaufs betätigen.

trieb und Stromhandel werden ebenfalls getrennt. Damit sind die Stromerzeugung und der Stromverkauf/-handel wettbewerblich organisiert, während die natürlichen Monopolbereiche Übertragung und Verteilung reguliert werden. Die Netzgesellschaft organisiert den Spotmarkt, ermittelt den markträumenden Preis für Elektrizität und rechnet die eingespeisten und entnommenen Strommengen zu diesem Preis ab. Die Kraftwerke werden in Abhängigkeit von der Nachfrage nach steigenden Geboten eingesetzt, und der Poolpreis ergibt sich durch den Preis des letzten zur Nachfragedeckung erforderlichen Kraftwerks. Die Kraftwerke der bisherigen Gebietsversorger und der Industrie sowie die unabhängigen Stromerzeuger konkurrieren unter denselben Bedingungen und um die gesamte Kapazität. Für die Inanspruchnahme des Übertragungs- und Verteilungsnetzes fallen Netzbenutzungsgebühren an. Der Stromverkauf kann von Stromerzeugern, Gebietsversorgern und weiteren Verkäufern übernommen werden. Verteilerunternehmen und Großverbraucher haben die Möglichkeit, den Strom zum kurzfristig wechselnden Marktpreis über den Pool zu beziehen. Nicht direkt vom Pool beziehende Abnehmer werden von gegeneinander konkurrierenden Stromhändlern beliefert.

Ein solches Poolsystem wurde am 1. April 1990 in England und Wales installiert. Die Stromübertragung wurde der „National Grid Company“ überantwortet, und die Verteilung übernahmen zwölf „Regional Electricity Companies“. Die Verteilerunternehmen betreiben zu einem geringen Teil auch Eigenerzeugung. In der Stromerzeugung sind die Gesellschaften „National Power“, „PowerGen“ und „Nuclear Electric“ tätig, und zusätzlicher Konkurrenzdruck entsteht durch die Electricité de France (EdF), Hydro Electric und Scottish Power. Im Stromhandel engagieren sich sämtliche Verteilerunternehmen und – mit Ausnahme der EdF – alle Stromerzeuger. Die Netzgesellschaft verwaltet den organisierten kurzfristigen Erzeugerspotmarkt. Daneben wurde ein unorganisierter Markt für längerfristige Kontrakte eingeführt, auf dem verschiedene Arten von Absicherungskontrakten zwischen den Erzeugerunternehmen und den Abnehmern bzw. Verteilerunternehmen gehandelt werden. Damit können die Marktteilnehmer dieses Systems – Erzeugerunternehmen, Verteilerunternehmen, Großhändler und Elektrizitätsverbraucher – ihre aus dem kurzfristig variierenden Poolpreis resultierenden Risiken absichern. Der Zugang zum Pool wird schrittweise geöffnet: Seit Anfang 1994 sind diejenigen Verbraucher zugangsberechtigt, die mehr als 0,1 MW Spitzenlast Stromverbrauch aufweisen, und

ab 1998 werden keine Zugangsgrenzen mehr existieren. Norwegen verfügt ebenfalls über ein Poolsystem für die Elektrizitätswirtschaft, in dem alle Verbraucher Zugang zum Elektrizitätspool haben.

Auch in anderen Ländern sind Reformprozesse und Reformvorhaben, die eine wettbewerblich ausgerichtete Versorgungsstruktur zum Ziel haben, in Gang gesetzt worden. Dabei wird zunehmend die Möglichkeit realisiert, Stromerzeugung und -handel dem Wettbewerbsdruck auszusetzen. Zu den zentralen Elementen der entsprechenden Reformen gehören im wesentlichen der Zugang Dritter zum Netz, die Entbündelung der vertikal integrierten Unternehmen, die Liberalisierung des Kraftwerks- und Leitungsbaus und die Einführung eines wettbewerblich orientierten Gestaltungsrahmens⁵.

Struktur der öffentlichen Gaswirtschaft

Die öffentliche Gaswirtschaft umfaßt alle Unternehmen, die private Haushalte, Handel, Industrie, Kraftwerke, Gewerbebetriebe und den Dienstleistungsbereich mit Gas versorgen. Hierzu zählen Erdgasförderunternehmen, Ferngasgesellschaften, Regional- und Ortsgasunternehmen sowie Kokereien. Wie in der Stromwirtschaft erstreckt sich die Versorgung über mehrere Stufen (Produktion bzw. Import, Ferntransport, Regionalgasstufe, Ortsgasstufe), wobei die einzelnen Stufen durch Kapitalverflechtungen und langfristige Lieferbeziehungen miteinander verknüpft sind. Zu den Anteilseignern der Regional- und Ortsgasgesellschaften zählen häufig Ferngasgesellschaften. Die deutschen Ferngasgesellschaften BEB Erdgas und Erdöl, Energieversorgung Weser-Ems AG, Ruhrgas AG und Thyssengas GmbH beziehen das Gas direkt von den Produzenten, mit denen sie langfristige Bezugsverträge abgeschlossen haben, und beliefern ihrerseits die übrigen Ferngasgesellschaften (Bayerngas GmbH, Ferngas Salzgitter GmbH, Gasversorgung Süddeutschland GmbH, Gas-Union GmbH, Saar Ferngas GmbH, Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG, Westfälische Ferngas-AG). Die Ruhrgas AG nimmt die führende Position in bezug auf den Anteil an den Gasimporten Deutschlands, die Höhe der Gasabgabe und die Länge des Leitungsnetzes ein. Sie ist an anderen Ferngasgesellschaften und Regionalversorgern kapitalmäßig beteiligt. An der in den neuen Bundesländern tätigen Verbundnetz Gas AG hält sie 35% der Anteile.

Da der Wärmemarkt für den Energieträger Erdgas den bedeutendsten Markt darstellt und das Gas auf diesem Markt einem starken Substitutionswettbewerb ausgesetzt ist, gibt es für die Gaspreise keine staatliche Preisaufsicht. Die gesamte Preisstruktur unterliegt der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht. Die Bundestarifordnung Gas schreibt den Gasversorgungsunternehmen vor, min-

⁵ Vgl. T. Klopfer, W. Schulz: Märkte für Strom – Internationale Erfahrungen und Übertragbarkeit auf Deutschland, Schriften des Energiewirtschaftlichen Instituts, Band 42, München 1993.

destens einen Kleinverbrauchstarif und einen Grundpreistarif anzubieten. In der Praxis hat die Bundestarifordnung Gas jedoch an Bedeutung eingebüßt, da lediglich Kleinverbräuche von Haushalten nach Tarifpreisen abgerechnet werden. In verschiedenen Verbrauchssektoren (insbesondere im Industriebereich) wird der Preisbildung für Erdgas das Prinzip des anlegbaren Preises zugrunde gelegt. Der Gaspreis wird mittels einer Vergleichsrechnung ermittelt, wobei der Wärmeäquivalenzpreis sowie im Verhältnis zu der günstigsten Versorgungsalternative quantifizierbare Verwendungsvor- und -nachteile einfließen.

Die Lieferverträge zwischen den Produzenten und den Ferngasgesellschaften erstrecken sich über große Zeiträume und enthalten Mindestabnahmeverpflichtungen und Preisanpassungsgleitklauseln. Die Gaswirtschaft produziert etwa 23% des westdeutschen Gasverbrauchs und ist somit zu einem großen Teil auf Gasimporte angewiesen. Bei den Lieferländern handelt es sich um die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Niederlande, Norwegen und Dänemark. Die gasimportierenden Staaten schließen sich zu Einkaufskonsortien zusammen, um ihre Marktposition gegenüber den Produzenten zu stärken und die Gasnachfrage zu aggregieren.

Wettbewerbspolitische Beurteilung

Auch im Bereich der Gaswirtschaft gilt die kartellrechtliche Billigung von Konzessions- und Demarkationsverträgen. Die Ferngasgesellschaften und auch die Regionalversorger grenzen ihre Versorgungsgebiete durch horizontale Demarkationen gegeneinander ab. Die Regionalgasgesellschaften schließen mit den Vorlieferanten Demarkationsverträge ab und werden von den Ferngasgesellschaften ab der Demarkationsgrenze beliefert. Zwischen den Gemeinden und den Versorgungsunternehmen werden Konzessionsverträge (zum Teil mit Ausschließlichkeitsbindungen) vereinbart. In der Folge kann direkter Gas-zu-Gas-Wettbewerb nicht zustande kommen.

Durch die Konkurrenz mit anderen Energieträgern auf dem Wärmemarkt ist das Gas in diesem Bereich dem Wettbewerb mit Fernwärme, Heizöl, Strom und festen Brennstoffen ausgesetzt. Der Substitutionswettbewerb auf dem Wärmemarkt ist für die Marktposition der Gasversorgungsunternehmen relevant, da sie in ihren Versorgungsgebieten keinem brancheninternen Wettbewerb

unterliegen. Der Wärmemarkt für private Haushalte und gewerbliche Kleinverbraucher ist nach Auffassung der Monopolkommission branchenübergreifend abzugrenzen. Die Wirksamkeit des Substitutionswettbewerbs hängt von der Bedeutung des Neukundengeschäfts für das Gasversorgungsunternehmen ab. Das Anlegbarkeitsprinzip bei der Gaspreisbildung ist nur im Falle wirksamen Substitutionswettbewerbs sinnvoll⁶.

Weitere Wettbewerbselemente ergeben sich in der deutschen Gaswirtschaft durch den Leitungsbau auf der Hochdruckstufe und die Möglichkeit der Inanspruchnahme fremder Gasnetze zwecks Durchleitung nach § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 GWB.

Aufgrund des Umfangs des westeuropäischen und deutschen Gasmarktes ist die Stufe des Ferntransports als „natürliches Oligopol“ zu kennzeichnen, da die Nachfrage von mehr als einem Anbieter gedeckt werden kann und weitere Leitungssysteme keine Kostenduplizierungen bedeuten. Das weit dimensionierte Leitungsnetz der Ruhrgas AG enthält streckenweise auch drei zueinander parallel verlaufende Leitungen. In Deutschland wurden von der Wintershall Gas GmbH (Wingas) – einer Tochtergesellschaft der Wintershall AG⁷ und des russischen Produzenten Gazprom – zwei weitere Ferngasleitungssysteme (STEGAL, MIDAL) errichtet. Für ost- und westdeutsche Industriekunden und Weiterverteiler ergaben sich damit Wahlmöglichkeiten zwischen konkurrierenden Anbietern, wodurch wettbewerbliche Prozesse in Gang gesetzt wurden.

Der Wettbewerb durch konkurrierende Ferngasleitungssysteme wird durch horizontale und vertikale Demarkationen sowie Ausschließlichkeitsbindungen in Konzessionsverträgen beeinträchtigt. Ein Newcomer kann nur dann Abnehmer in anderen Versorgungsgebieten erreichen, wenn sein Leitungssystem durch das entsprechende Gebiet verläuft oder die Verlegung weiterer Leitungen wirtschaftlich ist und in diesem Gebiet keine Ausschließlichkeitsrechte seitens der Gemeinde vergeben wurden. Auch die im GWB vorgesehene Möglichkeit der Durchleitung ist ein aufwendiges und unsicheres Verfahren, wie das Beispiel der Wintershall Erdgas Handelshaus GmbH (WIEH) zeigt. Die Durchleitungsverweigerung des Netzinhabers ist ein großes Hindernis für den Konkurrenten, der um die Durchleitung ersucht. Während das Bundeskartellamt die Durchleitungsverweigerung gegenüber der WIEH in einem Beschluß untersagte, hielt das Kammergericht diese Ablehnung für rechtmäßig. Klärung wird die Entscheidung des Bundesgerichtshofes herbeiführen, bei dem das Kartellamt Rechtsbeschwerde gegen die Entscheidung des Kammergerichtes einlegte.

⁶ Vgl. Monopolkommission: Die Mißbrauchsaufsicht über Gas- und Fernwärmeunternehmen – Wettbewerb zwischen Systemen im Wärmemarkt, Sondergutachten 21, Baden-Baden 1991.

⁷ Die Wintershall AG ist ein 100%iges Tochterunternehmen der BASF AG.

Wettbewerbsmodelle

Bevor einzelne im Bereich der Gaswirtschaft einzuführende Wettbewerbsmodelle vorgeschlagen werden, müssen die einzelnen Stufen im Hinblick auf ihre Eigenschaften untersucht werden. Die Gasverteilung ist aufgrund der Skalenerträge und zusätzlicher Dichtevorteile ein natürliches Monopol. Im Falle des Ferntransports handelt es sich, wie bereits dargestellt, um ein „natürliches Oligopol“, und der Gasverkauf kann unter Wettbewerbsbedingungen erfolgen. Eine Konkurrenz mehrerer Lieferanten um die Belieferung von Abnehmern im Verteilungsnetz ist ohne Kostenerhöhungen zu realisieren.

Die für die Stromwirtschaft vorgestellten Modelle sind analog auch auf die Gaswirtschaft zu übertragen. Ausschreibungsmodelle weisen dieselben Nachteile auf, die bereits für den Elektrizitätssektor benannt wurden. Durchleitungsrechte verschaffen einem Newcomer in einem größeren Umfang Zugang zu potentiellen Kunden, und die Abnehmer können zwischen verschiedenen Lieferanten wählen. Für bereits im Markt etablierte Unternehmen ergibt sich die Gelegenheit, Letztverbraucher in fremden Versorgungsgebieten zu beliefern. Um wirksamen Wettbewerb via Durchleitung zu erreichen, stellt ein effizientes, die jeweiligen Knappheitsverhältnisse in der Netz- und Speicherinfrastruktur widerspiegelndes Entgelt eine wichtige Voraussetzung dar. Dem Netzinhaber müssen alle von ihm erbrachten Leistungen (Belastungsausgleich, Speicherung, Stand-by, Einhaltung der Gasbeschaffenheit) entgolten werden. Weiterhin muß die Versorgungssicherheit gewährleistet sein. Die Einführung des Poolmodells in der Gaswirtschaft setzt die Trennung der Funktionen Produktion, Ferntransport, Verteilung und Handel/Verkauf und die Einrichtung einer reinen Transportgesellschaft voraus. Das Poolsystem müßte sich jedoch auf das gesamte europäische Ferntransportnetz erstrecken.

Vorschläge zur Umgestaltung der bestehenden Strukturen

Die Monopolkommission spricht sich für das Durchleitungsmodell aus und unterstützt das vom Bundesministerium für Wirtschaft entwickelte Reformkonzept. Dieser Referentenentwurf zur Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens für Elektrizität und Gas betrifft die energiewirtschaftlichen Vorschriften im GWB und das Energiewirtschaftsgesetz. Die Zielsetzung des EnWG soll um den Umweltschutz und die Ressourcenschonung erweitert werden. Das Konzept sieht weiterhin die Abschaffung der Investitionsaufsicht, eine vereinfachte Aufnahme der Stromversorgung Dritter, eine begrenzte Genehmigungspflicht für die erstmalige Aufnahme der Energieversorgung (die Genehmigungspflicht soll sich auf die Versor-

gung der Tarifabnehmer beschränken), ein bundeseinheitliches Planfeststellungsverfahren für Höchstspannungsleitungen ab 110 kV und eine getrennte Rechnungslegung für die Bereiche Beschaffung und Verteilung von Elektrizität und Gas vor.

Im GWB soll die kartellrechtliche Freistellung von Demarkationsverträgen und Ausschließlichkeitsbindungen in Konzessionsverträgen abgeschafft werden. Die Kommunen könnten demnach lediglich einfache Wegerechte vergeben, wobei diese Wegerechte im Rahmen einer alle zwanzig Jahre stattfindenden Ausschreibungskonkurrenz zu verteilen sind. Die Abschaffung von Demarkationen und ausschließlichen Wegerechten wird jedoch nur begrenzte Wettbewerbswirkungen entfalten. Die wettbewerblichen Prozesse werden sich auf die Grenzen der Versorgungsgebiete beschränken, und die Versorgungsunternehmen verfügen weiterhin über ihr Netzmonopol. Darum soll der bereits bestehende kartellrechtliche Durchleitungstatbestand zu einem wirksamen Instrument ausgebaut werden. Der Netzinhaber kann die beantragte Durchleitung verweigern, wenn mindestens eines der folgenden Tatbestandsmerkmale zutrifft:

- Der Leitungsinhaber kann unzureichende Leitungskapazitäten nachweisen.
- Das angebotene Durchleitungsentgelt deckt nicht alle vom Netzinhaber erbrachten Leistungen ab.
- Die Versorgungssicherheit für die übrigen Abnehmer zu zumutbaren Bedingungen ist nicht mehr gewährleistet.
- Die Beschaffung von Gas auf den internationalen Märkten wird beeinträchtigt.

Im Vergleich zur derzeit geltenden Regelung der Durchleitung wurde die Beweislast umgekehrt. Sie ist nicht mehr von dem die Durchleitung nachfragenden Unternehmen, sondern vom Netzinhaber zu erbringen.

Mit diesem Konzept wird Wettbewerb um Verteilerunternehmen oder Endverbraucher auf dem Wege des Leitungsbaus und der Durchleitung angestrebt. Weiterverteilern und Industrieunternehmen soll es ermöglicht werden, eine Auswahl zwischen unterschiedlichen Strom- bzw. Gaslieferanten treffen zu können. Damit werden Wettbewerbsprozesse in den zur Zeit abgeschotteten Versorgungsgebieten ausgelöst. Der Gebietsversorger kann in seinem Gebiet Kunden verlieren, weil ein Konkurrent zusätzliche Leitungen verlegt oder um Durchleitung ersucht. In diesem Falle stellt die Durchleitung die attraktivere Lösung dar, denn dem Netzinhaber fließen immerhin Einnahmen aus der Mitnutzung seines Netzes durch einen Dritt-Einspeiser zu. Diese Einnahmen gehen ihm vollständig verloren, wenn sein ehemaliger Abnehmer an eine neu verlegte Leitung angeschlossen wird. Für den

Gebietsversorger wiederum ergibt sich auf der anderen Seite die Gelegenheit, Kunden in Versorgungsgebieten von Konkurrenten zu erreichen.

Wenig stichhaltige Gegenargumente

Gegen das Durchleitungsmodell wird von seiten der Versorgungswirtschaft eingewendet, daß von dem Wettbewerb lediglich wenige Großverbraucher in Form niedrigerer Preise profitierten, während die Tarifabnehmer mangels Ausweichmöglichkeiten höhere Preise zu entrichten hätten. Dieses Argument basiert auf der Prämisse, die Kostenstruktur der Versorgungsunternehmen sei im bestehenden System optimal und werde sich auch durch den Wettbewerbsdruck nicht oder nur marginal verändern. Die einzige Wirkung des Wettbewerbs wird bei dieser Betrachtungsweise darin gesehen, daß die konstant bleibenden Erlöse innerhalb der Abnehmergruppen umgeschichtet werden.

Durch wettbewerbliche Prozesse wird jedoch ein starker Druck auf Kosten und Margen ausgeübt und es insbesondere den Politikern erschwert, weitere Sonderlasten auf die Versorgungswirtschaft abzuwälzen. Da das derzeitige System den Versorgungsunternehmen eine Kostenüberwälzung ermöglicht, besteht wenig Anreiz, das vorhandene Kostensenkungspotential zu erschließen. Intensivere Rationalisierungsbemühungen sind erst dann zu erwarten, wenn die Versorgungsunternehmen einem Konkurrenzdruck auch innerhalb ihrer Versorgungsgebiete ausgesetzt sind. Nicht leistungsfähige Anbieter müssen aus dem Markt ausscheiden, und von den Kostensenkungen werden alle Abnehmer profitieren. Durch den Wettbewerbsdruck erschlossene Kosteneinsparungspotentiale und Rationalisierungserfolge kommen allen Abnehmergruppen zugute, da die Weiterverteil-

aufgrund der Wahlmöglichkeiten Zugang zu günstigeren Bezugsquellen haben werden.

Auch das immer wieder angeführte Argument, Wettbewerb gefährde die Versorgungssicherheit, ist nach Auffassung der Monopolkommission nicht stichhaltig. Die Erfahrungen im Elektrizitätsbereich im Ausland lehren, daß Wettbewerb und Versorgungssicherheit keine sich ausschließenden Ziele sind. Zu diesem Schluß gelangte auch die Deregulierungskommission, die sich im Rahmen ihrer Stellungnahme mit der deutschen Stromwirtschaft befaßte⁸.

Weiterhin wird die Problematik der Berechnung eines angemessenen Durchleitungsentgeltes als Hindernis gegen die Einführung des Durchleitungsmodells genannt. Die Monopolkommission äußert in ihrem letzten Hauptgutachten ihre Ansicht, daß die Überprüfung der Kapazitätssituation sowie die Festlegung eines effizienten Durchleitungsentgeltes keine gravierenden Probleme darstellen. Die Messung des Zustandes des Stromnetzes und auch der Gasströme lassen sich mittels moderner Meßtechnologien realisieren. Physikalische Gesetzmäßigkeiten geben Auskunft über die Wirkungen von Einspeisungen und Entnahmen. Im Falle des Strombereichs wird der Zustand des gesamten Netzes durch die Einspeisung an einer Stelle und die Entnahme an einer anderen Stelle tangiert, und diese Veränderungen unterliegen bestimmten Gesetzmäßigkeiten (Kirchhoffsche Regeln).

Ein schwerwiegendes Problem ist mit der Frage verbunden, inwieweit sich die Einführung des Durchleitungsmodells auf europäischer Ebene durchsetzen läßt. Dem Wettbewerbsprinzip zufolge sollten die günstigsten Erzeugungsanlagen eingesetzt werden, was gegenseitige Zugangsbedingungen in möglichst vielen europäischen Staaten voraussetzt. Zu diesem Zweck sollte die Europäische Kommission der Notwendigkeit zur Harmonisierung in ihren Richtlinienvorschlägen stärker Geltung verschaffen.

⁸ Vgl. Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, S. 90.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (040) 3562306/307

Verlag und Anzeigenannahme:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.