

Kronberger Kreis

Research Report

Mehr Markt in der Energiewirtschaft

Kronberger Kreis-Studien, No. 17

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1988) : Mehr Markt in der Energiewirtschaft, Kronberger Kreis-Studien, No. 17, ISBN 3-89015-020-9, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99922>

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.



Mehr Markt in der Energiewirtschaft

Wolfram Engels, Walter Hamm
Otmar Issing, Wernhard Möschel
Olaf Sievert, Hans Willgerodt
(Kronberger Kreis)

Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)

(Band 17 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Ausgangslage und Ziele der Energiepolitik	3
II.	Kohlepolitik in der Sackgasse	7
III.	Spannungsfeld Kohle – Umwelt – Kernenergie	12
IV.	Energiepreise: Unter staatlicher Kontrolle	14
V.	Leitungsgebundene Energieträger: Reformbedürftige Rahmenbedingungen	16
VI.	Wende in der Energiepolitik: Mehr Markt	20
VII.	Schritte zur energiepolitischen Neuordnung	24

Vorbemerkung

Die deutsche Energiepolitik wirkt preistreibend, belastet den Steuerzahler schwer, führt zu vermeidbaren Umweltschäden, bewirkt erhebliche Fehllenkungen von Produktivkräften und verteuert den Industriestandort Bundesrepublik Deutschland. Es besteht daher aller Anlaß zu einer kritischen Durchleuchtung des wettbewerbpolitischen Ausnahmebereichs Energiewirtschaft. Die vielbeklagte geringe wirtschaftliche Dynamik und die sich hartnäckig haltende Arbeitslosigkeit gehen zu einem wesentlichen Teil darauf zurück, daß staatliche Maßnahmen den unwirtschaftlichen Einsatz knapper Produktionsfaktoren prämiieren, strukturkonservierend wirken und den Wettbewerb ohne zwingende Gründe beschränken.

Mit dieser Schrift werden Anstöße zum kritischen Überdenken eingefahrener, aber gesamtwirtschaftlich höchst nachteiliger staatlicher Regulierungen in der Energiewirtschaft gegeben. Dabei geht es nicht, wie Gegner jeglicher Reformen und Verteidiger des bestehenden Zustandes gern formulieren, um die Durchsetzung 'reiner Marktmodelle', sondern um praktische Strategien, die in mehreren Schritten und abgestimmt mit anderen Maßnahmen durchaus zu verwirklichen sind. Deregulierungsgegner argumentieren häufig in Extremen und übersehen dabei, daß der – begrenzte – Abbau bestehender Vorrechte und staatlich geschützter Monopolstellungen gestatten würde, wichtige energiepolitische Ziele besser als bisher zu erreichen. Zwischen der umfassenden staatlichen Reglementierung vieler Energiemärkte und der vollständigen Beseitigung aller Preisvorschriften, Marktzugangssperren und Wettbewerbsbeschränkungen gibt es viele Zwischenstufen, die auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen sind.

Zwar wird der Regierungsentwurf einer Kartellgesetznovelle aller Voraussicht nach wiederum nur einen bescheidenen Schritt zur Auflockerung der monopolistischen Marktorganisation in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung bringen. Aber offensichtlich sehen auch verantwortliche Politiker Reformbedarf auf diesem Gebiet. Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wird aller Voraussicht nach ebenfalls nicht ohne Auswirkungen auf die nationalen Energiemärkte bleiben. Die protektionistische deutsche Energiepolitik steht auf dem Prüfstand. Fühlbare Fortschritte hin zu einer effizienteren Energiewirtschaft sind kaum zu erzielen, wenn die hochsubventionierten Steinkohlenzechen völlig ausgespart bleiben.

Viele Vorschläge lassen sich nur dann verwirklichen, wenn zugleich flankierende Maßnahmen eingeleitet

werden. Auf den engen Zusammenhang insbesondere mit der Gemeindesteuerreform, aber auch mit der sozialen Absicherung des unerläßlichen strukturellen Wandels ist nachdrücklich hinzuweisen.

Helmut Gröner hat zu diesem Gutachten und zu seinen zentralen Aussagen Wesentliches beigetragen. Dafür danken wir ihm.

Dezember 1988

Wolfram Engels, Walter Hamm
Otmar Issing, Wernhard Möschel
Olaf Sievert, Hans Willgerodt
(KRONBERGER KREIS)

I. Ausgangslage und Ziele der Energiepolitik

Schlüsselproblem Energieversorgung

1. Die Versorgung mit Energie ist ein Schlüsselproblem jeder Volkswirtschaft. Die Verfügbarkeit von Energie ist ausschlaggebend für den Wohlstand einer Gesellschaft, seit den Menschen die Nutzung des Feuers gelungen ist. Die erste industrielle Revolution hatte ihre Grundlage in der Erfindung der Dampfmaschine, der ersten Technik, die in größerem Maßstab die Umwandlung von Wärme in mechanische Energie erlaubte; und ohne Elektrizität wären die meisten grundlegenden Innovationen des 20. Jahrhunderts undenkbar. Wärme, Licht und Kraft sind 'Energiedienstleistungen', die nicht nur in allen Produktionsbereichen unverzichtbar sind; auch die Nutzung vieler Güter ist nur in Verbindung mit dem Verbrauch von Energie möglich.

Zwei Ölkrisen mit heftigen Preissteigerungen und erheblichen Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Industrieländer haben das Bewußtsein dafür geschärft, daß Energie knapp und wertvoll ist – und daß Energiekrisen beinahe automatisch auch Wirtschaftskrisen sind. Gewachsen ist nicht zuletzt auch das Bewußtsein, daß Energieverbrauch meist an die Nutzung der Umwelt gekoppelt ist und ineffizienter Umgang mit Energie daher eine unnötige Belastung der Umwelt bedeutet.

Ziele der Energiepolitik

2. Der Wohlstand eines Landes hängt auch von der Leistungsfähigkeit seiner Energiewirtschaft ab:

- Energie ist Produktionsfaktor, und Energiekosten sind Bestandteil der Produktionskosten. Weist ein Land im Vergleich zu anderen hohe Energiekosten auf, dann verliert es an Attraktivität als Wirtschaftsstandort, vor allem für energieintensive Branchen. Eine effiziente Produktion und Nutzung von Energie hat daher besondere Bedeutung. Rahmenbedingungen zu schaffen, die solche Effizienz ermöglichen und fördern, ist die Hauptaufgabe der Energiepolitik.
- Auch das Risiko unvorhergesehener Energieverknappung oder starker Angebotsschwankungen stellt einen wesentlichen Kostenfaktor dar. Je größer dieses Risiko ist, desto wichtiger wird die Aufgabe, etwa durch Vorratshaltung eine höhere Ver-

sorgungssicherheit zu erreichen. Auch hier ist die Energiepolitik gefordert.

- Von wenigen Ausnahmen abgesehen liegt die Nutzung von Energie im Konflikt mit Belangen des Umweltschutzes. Die Art und Weise, in der eine Volkswirtschaft dieses Problem löst, bestimmt ihre Leistungsfähigkeit und ihre Attraktivität als Standort mit.

Preiswürdigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit sind Aspekte, die auch die Ziele der offiziellen Energiepolitik bestimmen. Das erste Energieprogramm der Bundesregierung vom September 1973 nennt als Grundziel eine Energieversorgung, bei der ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Energieangebot sichergestellt ist, das mittel- und langfristig Versorgungssicherheit gewährleistet, auf lange Sicht die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten minimiert und die Erfordernisse des Umweltschutzes berücksichtigt. Die Bundesregierung hat diese Ziele bis heute immer wieder bestätigt.

Energiebilanz

3. Das umfassendste Maß für den Energiebedarf einer Volkswirtschaft ist die Höhe des Verbrauchs an energetischen Ressourcen, den sogenannten Primärenergieträgern. Dazu zählen insbesondere Steinkohle, Braunkohle, Erdöl, Erdgas und Wasserkraft, aber auch Kernbrennstoffe.¹⁾ Allerdings gibt der Primärenergieverbrauch noch keine Auskunft über die Energiemenge, die beim Endverbraucher in die sogenannten Energiedienstleistungen Wärme, Licht und Kraft umgesetzt wird. Dieser Endenergieverbrauch weicht vom Primärenergieverbrauch erheblich ab. Primärenergie ist meist nicht in ihrem Rohzustand verwendbar und muß daher einer Umwandlung (beispielsweise Kohle in Strom oder Erdöl in Kraftstoff) unterworfen werden, für die einerseits Energie gebraucht wird (sogenannter Eigenverbrauch) und bei der andererseits technisch bedingte Energieverluste entstehen. Hinzu kommt, daß Primärenergieträger zum Beispiel in der Kunststoffherzeugung als Rohstoff Verwendung finden (sogenannter nichtenergetischer Verbrauch). Der Endenergieverbrauch beträgt in der Bundesrepublik rund 65 Prozent des Primärenergieverbrauchs, der nichtenergetische Verbrauch 6 Prozent. Eigenverbrauch und Verluste im

1) Die Vergleichs- und Rechenbasis für die Zusammenfassung der einzelnen Energieträger ist ihr Energiegehalt, der in der Regel in Steinkohleneinheiten (SKE) angegeben wird. Ein Kilogramm SKE entspricht dem durchschnittlichen Heizwert eines Kilogramms Steinkohle.

Tab.1: Primärenergieverbrauch – Entwicklung nach Energieträgern 1973 - 1987						
Energieträger	1973	1976	1979	1982	1986	1987
in Millionen Tonnen SKE						
Mineralöl	208,9	195,9	206,8	159,8	167,6	163,3
Steinkohle	84,2	70,7	75,8	76,7	77,7	75,6
Braunkohle	33,1	37,6	38,1	38,4	33,1	31,1
Erdgas ¹⁾	38,0	51,4	65,3	54,3	58,4	64,4
Kernenergie	4,0	7,9	13,9	20,9	38,7	42,1
Wasserkraft ²⁾	8,2	4,5	5,8	8,1	7,1	7,3
Sonstige	2,1	2,3	2,5	3,3	4,3	4,2
Insgesamt	378,5	370,3	408,2	361,5	386,9	388,0
in % des gesamten Primärenergieverbrauchs						
Mineralöl	55,2	52,9	50,7	44,2	43,3	42,1
Steinkohle	22,2	19,1	18,6	21,2	20,1	19,5
Braunkohle	8,7	10,2	9,3	10,6	8,6	8,0
Erdgas ¹⁾	10,0	13,9	16,0	15,0	15,1	16,6
Kernenergie	1,1	2,1	3,4	5,8	10,0	10,9
Wasserkraft ²⁾	2,2	1,2	1,4	2,3	1,8	1,9
Sonstige	0,6	0,6	0,6	0,9	1,1	1,1

1) einschl. Erdölgas 2) einschl. Nettostromimporte
Quelle: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen

Energiesektor erreichen somit knapp 30 Prozent des Primärenergieverbrauchs. Vom Endenergieverbrauch zu unterscheiden ist schließlich der Verbrauch an Nutzenergie, der beim Letztverbraucher tatsächlich genutzten Energie. Auch bei der Umwandlung von Endenergie in Nutzenergie, beispielsweise in Kraftfahrzeugen oder zur Raumheizung, treten erhebliche Verluste auf. Diese Verluste sind nicht exakt quantifizierbar, überschreiten aber 50 Prozent der eingesetzten Endenergie deutlich.

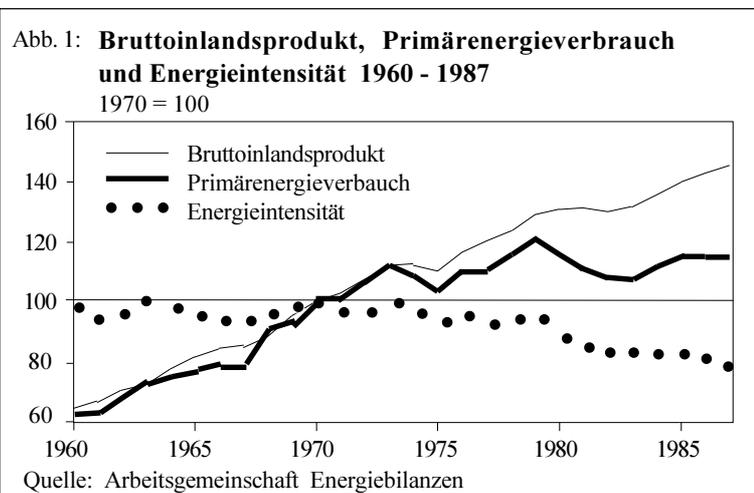
Energieverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland

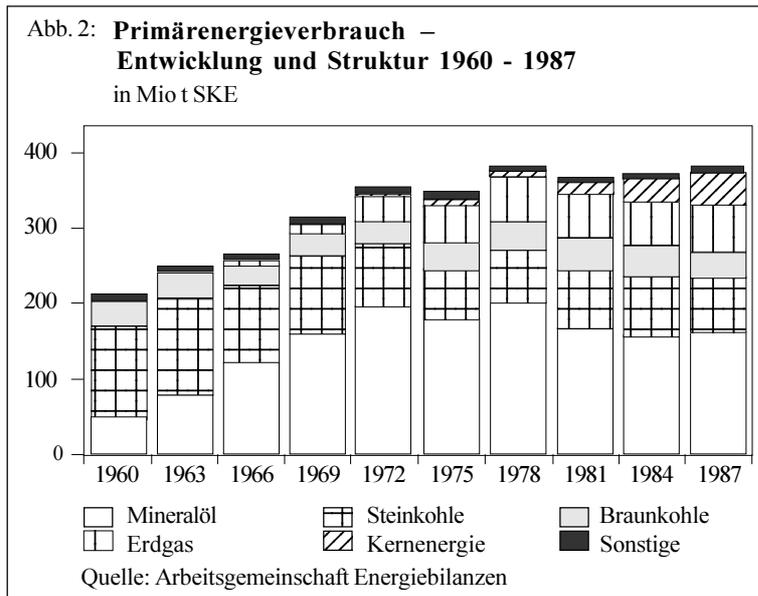
4. Seit Beginn der siebziger Jahre hat sich das Wachstum des Energieverbrauchs stark verlangsamt. Mit 388 Mio t SKE im Jahr 1987 lag der Primärenergieverbrauch gerade um 2,5 Prozent über dem Verbrauch von 1973. Noch deutlicher wird der bei der Einsparung von Energie erreichte Erfolg, wenn man die Energieintensität heranzieht, also den Energieeinsatz je Einheit des realen Bruttoinlandsprodukts. Im Zeitraum von 1960 bis 1973 stieg der Primärenergieverbrauch ebenso stark wie das

Bruttoinlandsprodukt; seitdem kann man eine spürbare Entkoppelung beobachten. Abbildung 1 macht deutlich, daß die Energieintensität seit den Ölkrisen beinahe um ein Fünftel zurückgegangen ist und daß dieser Trend noch immer anhält. Diese Entkoppelung bedeutet nicht zuletzt auch eine erhebliche Entlastung der Umwelt.

Der Rückgang der Energieintensität ging und geht einher mit beachtlichen Veränderungen der Struktur des Primärenergieverbrauchs. Tabelle 1 und Abbildung 2 zeigen, daß sich der Anteil der Kernenergie am Primärenergieverbrauch inzwischen auf über zehn Prozent erhöht hat. Auch Erdgas konnte seine Stellung am Energiemarkt erheblich kräftigen. Der Ölverbrauch ist zwischen 1979 und 1982 um mehr als ein Fünftel zurückgegangen und hat sich seither nicht wesentlich verändert; mit einem Anteil von knapp 42 Prozent ist die Bedeutung des Mineralöls in der Bundesrepublik im übrigen deutlich geringer als im Durchschnitt der westlichen Industrieländer. Während die Versorgungsanteile von Braunkohle und Wasserkraft seit der Ölkrise im wesentlichen konstant geblieben sind, verzeichnet die Steinkohle leichte Einbußen.

Auch die Struktur des Endenergieverbrauchs hat sich nachhaltig verschoben. Die Bedeutung der leitungsgebundenen Energien Strom, Gas und Fernwärme ist beträchtlich gewachsen (Abbildung 3), Kohle spielt beim Endverbrauch nur noch eine untergeordnete Rolle. Dieser Trend zu den sogenannten Edelennergien, namentlich das Vordringen des





Stroms, bedeutet zugleich ein wachsendes Gewicht der Energieumwandlung in Kraftwerken.

Die Importabhängigkeit der deutschen Energieversorgung hat sich in der Vergangenheit stetig erhöht. Während 1960 lediglich 23,6 Prozent des Primärenergieverbrauchs durch Importe gedeckt wurden, beträgt der Einfuhranteil gegenwärtig mehr als 70 Prozent. Auch bei den Energieimporten hat sich die Struktur gewandelt: Dem Rückgang der Öleinfuhren steht ein merkliches Importwachstum beim Erdgas – vorwiegend aus der Sowjetunion – gegenüber. Zudem hat beim Öl seit 1973 ein bemerkenswerter Diversifikationsprozess stattgefunden. Hier bestehen kaum mehr einseitige Abhängigkeiten, denn nunmehr stammt gut ein Drittel der Öleinfuhren aus westeuropäischen Ländern (vor allem aus Großbritannien), während der Lieferanteil des Nahen Ostens von 52,6 Prozent im Jahre 1974 auf 13,3 Prozent im Jahre 1987 zurückgegangen ist.

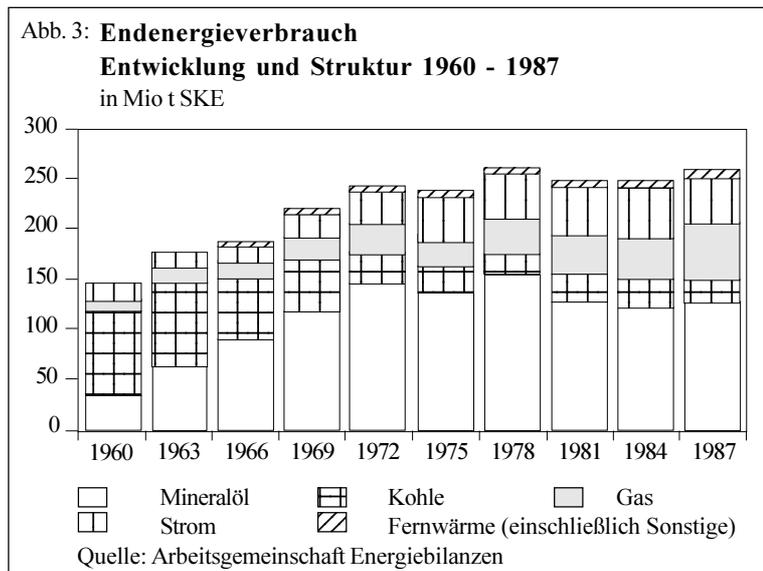
Preisführer Mineralöl

5. Der strukturelle Wandel der deutschen Energiewirtschaft und die Entkoppelung des Wirtschaftswachstums vom Energieverbrauch haben viele Gründe. Im Zuge eines wachsenden Lebensstandards geänderte Verbrauchsgewohnheiten – Elektrifizierung der Haushalte, 'sauberes' Heizen – sind ebenso zu nennen wie der allgemeine technische Wandel und das wachsende

Gewicht des Dienstleistungsbereichs. Der stärkste Druck ist indessen von den Energiepreisen ausgegangen. Die dominierende Position des Mineralöls und die Preispolitik der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) haben hierbei die entscheidende Rolle gespielt.

– Das Energiepreisniveau in der Bundesrepublik hat sich für die gewerbliche Wirtschaft und für die privaten Haushalte von Anfang der siebziger Jahre bis zum Jahr 1985 nominal annähernd vervierfacht, real immerhin noch mehr als verdoppelt. Dieser massive Preisauftrieb ist vor allem auf die Rohölverteuerungen 1973/74 und 1979/80 zurückzuführen. Die deutschen Ölimporte kosteten 1970 durchschnittlich 60 DM/t, 1985 dagegen mehr als 620 DM/t. Infolge des drastischen Rückgangs des Rohölpreises seit Beginn des Jahres 1986 traten bei den wichtigsten Energieträgern beträchtliche Preissenkungen ein. Eine Ausnahme hiervon bildet jedoch der Preis der deutschen Steinkohle; aufgrund der Besonderheiten der deutschen Steinkohlenwirtschaft, die in Kapitel II. ausführlich dargestellt werden, blieb er von den Schwankungen des Rohölpreises weitgehend unberührt.

– Das Mineralöl besitzt als der mit Abstand wichtigste Energieträger einen dominierenden Einfluß auf das Energiepreisniveau. Steigen die Rohölpreise,



so ziehen die Preise der Mineralölprodukte unmittelbar nach. Aber auch die anderen Energiepreise folgen diesem Aufwärtstrend. Die Preisführerschaft des Mineralöls verschafft nämlich den Anbietern anderer Energieträger einen Spielraum für Preiserhöhungen, der um so größer ist, je enger die direkten und indirekten Substitutionsbeziehungen zum Erdöl sind. Zugleich erzwingt die Dominanz des Öls Anpassungen mit umgekehrten Vorzeichen, wenn der Ölpreis fällt – wie die Entwicklung der vergangenen Jahre belegt.

- Unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit wurde – in Reaktion auf die Ölkrisen – über Jahre hinweg eine Politik ‘weg vom Öl’ verfolgt. Der Rückgang der Ölpreise hat dieser Strategie einiges von ihrer Bedeutung und Stoßkraft genommen. Gleichwohl bleiben die Energiepreise unsicher. Die derzeit entspannte Lage beim Erdöl sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß neben der Verringerung des Marktanteils von OPEC-Öl vor allem wirtschaftliche und politische Interessengegensätze innerhalb der OPEC den Ölpreisverfall verursacht haben und daß geänderte politische Konstellationen einen neuen Preisschub bewirken können.

Anpassungserfolge und teure Fehlentwicklungen

6. In den grob umrissenen energiewirtschaftlichen Entwicklungslinien werden die Anpassungsprozesse in der Energiewirtschaft erkennbar, die sich während der letzten zwölf Jahre vollzogen haben – und zwar durchaus erfolgreich. Diese Anpassungserfolge werden immer wieder als Beweis für eine marktwirtschaftliche Grundausrichtung der deutschen Energiepolitik dargestellt. Dies greift zu kurz. Zwar ist es richtig, daß man in der Bundesrepublik darauf verzichtet hat, den von der OPEC ausgelösten Preisauftrieb interventionistisch zu dämpfen oder gar mit einer Bewirtschaftung der Energiemärkte zu beantworten. Richtig ist auch, daß der Marktmechanismus seine Aufgabe erfüllt hat: Angesichts gestiegener Preise haben die Nachfrager ihren Energieverbrauch gedrosselt sowie teure und risikobehaftete Energieträger durch preiswertere und weniger anfällige ersetzt; es wurde nach Wegen gesucht, die Energieeffizienz zu steigern. Die Reaktion der Verbraucher auf hohe Energiepreise hat zu einem rationelleren Umgang mit Energie geführt und letztlich den energiepolitischen Zielen gedient.

Doch weite Teile der Energiewirtschaft werden diesen Zielen nicht gerecht. Mit einer Vielzahl von Maßnahmen greifen Bund, Länder und Gemeinden in die Energiemärkte ein und verteuern dadurch das Energieange-

bot. Wirksamer Wettbewerb findet sich im Grunde nur in der Ölversorgung. Die Gaswirtschaft steht zwar national wie international in Konkurrenz vor allem mit der Mineralölwirtschaft, branchenintern ist von Wettbewerb jedoch nicht zu reden. Die Versorgung mit Elektrizität und Fernwärme steht weitgehend unter politischer Kontrolle, und die Versorgung mit Gas und Strom ist von den Vorschriften des Kartellrechts im wesentlichen ausgenommen. Der nicht konkurrenzfähige Steinkohlenbergbau wird durch Einfuhrbeschränkungen und staatlich geförderte Verträge, die Kartellcharakter haben, vor Wettbewerb geschützt und ist nur durch massive Subventionen am Leben zu erhalten.

Der von der Politik bewirkte Schutz vor Wettbewerb, den die genannten Bereiche genießen, wird noch verstärkt durch nicht gerade wettbewerbsfreundliche Strukturen bei den Energieanbietern: Die Großunternehmen der Energiewirtschaft sind Konglomerate, die auf mehreren, einige sogar auf allen Teilmärkten dieses Wirtschaftsbereiches tätig sind. Die Substitutionskonkurrenz zwischen den einzelnen Energieträgern wird dadurch spürbar behindert. Hinzu kommt, daß zwischen den Unternehmen der Energiewirtschaft vielseitige Kapitalverflechtungen bestehen, die Abstimmungen und Abgrenzungen erleichtern und so die Wettbewerbsmechanismen aushöhlen. Vielfältige staatliche Beteiligungen verwischen die Grenze zwischen wirtschaftlichen Interessen und öffentlicher Aufsichtsfunktion. Die mit Hilfe öffentlicher Planung geschaffenen Versorgungsstrukturen sind allzu oft unflexibel und nicht ausreichend an wirtschaftlichen Kriterien orientiert. Im wettbewerbsfreien Raum ist das Interesse an betriebswirtschaftlicher Effizienz und kostengünstiger Versorgung erlahmt, und die herrschende Praxis der Subventionierung macht die Verschwendung knapper Mittel notorisch.

Vermeidbare Belastungen

7. Diese Fehlentwicklungen sind teuer. Sie verursachen Kosten, die man nicht mit der Behauptung als unwesentlich abtun sollte, die Energierechnung sei für die Wirtschaft insgesamt verhältnismäßig unbedeutend. Allein die Politik zum Schutz des deutschen Steinkohlenbergbaus bürdete 1987 Energieverbrauchern und Steuerzahlern Lasten auf, die einem Drittel des Verteidigungshaushalts entsprachen. Die bei einer effizienteren Gestaltung der Energieversorgung auf lange Sicht insgesamt erreichbaren Einsparungen sind noch größer. Sie könnten zum Beispiel das Entlastungsvolumen der 1990 in Kraft tretenden Steuerentkungen, immerhin rund 25 Mrd DM, deutlich übertreffen. Die Durchschnittsbetrachtung verdeckt überdies,

daß bei den Energiekostenanteilen von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig eine beträchtliche Spanne besteht. Vor allem für energieintensive Branchen bringt die derzeitige Energiepolitik erhebliche Belastungen mit sich: Sie verteuert direkt und indirekt die Energieversorgung, verschlechtert damit die Wettbewerbsfähigkeit ganzer Wirtschaftszweige und stellt eine ernstzunehmende Wachstumsbremse dar.

Für einen ordnungspolitischen Kurswechsel

8. Die Energiepolitik muß sich der Aufgabe stellen, diese vermeidbaren Belastungen abzubauen und insoweit die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Bundesrepublik zu verbessern und zu sichern. Die Politiker müssen sich dabei über eines im klaren sein: Fehlentwicklungen sind in erster Linie dort aufgetreten, wo Kartelle und wo Eingriffe des Staates in vielerlei Form die Wettbewerbsmechanismen verzerrt oder außer Kraft gesetzt haben. Es ist deshalb an der Zeit, einen ordnungspolitischen Kurswechsel vorzunehmen.

Wie wirksam der Preismechanismus gerade auch auf Energiemärkten ist, läßt sich durch Beispiele belegen: Die grundsätzlich an den Zukunftserwartungen der Erdölunternehmen ausgerichtete Erkundung und Erschließung neuer Lagerstätten hat dazu geführt, daß die Reichweite der wirtschaftlich nutzbaren Reserven seit langem nahezu konstant bei 30 Jahren liegt. Und: Die Reaktion der Märkte auf die Preis- und Mengenpolitik der OPEC (insb. auf die drastischen Ölpreiserhöhungen 1973/74 und 1979/80) war eine rasche Erschließung von Erdölvorräten und die völlige Umstrukturierung der Lieferbeziehungen. Jedesmal hat der Markt eine effiziente Antwort auf absehbare Verknappungsprobleme gegeben. Daß dies im Rahmen eines staatlichen Planungs- und Lenkungssystems in ähnlicher Weise gelungen wäre, ist mehr als zweifelhaft. Die Erfahrungen in Ländern, die das Steigen von Energiepreisen durch Subventionen zu dämpfen bemüht waren, bestätigen diese Feststellung.

II. Kohlepolitik in der Sackgasse

Historisch gewachsene Kohlevorrangpolitik

9. Zu den drückendsten energiepolitischen Problemen gehört die Strukturkrise im deutschen Steinkohlenbergbau. Steinkohle aus deutschen Zechen ist nicht wettbewerbsfähig. Selbst die leistungsfähigsten Grubenbetriebe müssen für die Förderung einer Tonne Steinkohle rund 200 DM aufwenden, während für Importkohle im Jahre 1987 noch nicht einmal die Hälfte

dieses Betrags bezahlt werden mußte. Eine anhaltende Politik des 'Vorrangs für die Kohle', deren Ziel die Erhaltung der wichtigsten heimischen Energiequelle war und noch immer ist, hat an der Wettbewerbsschwäche der deutschen Steinkohle nichts ändern können. Im Gegenteil: Die Kohlepolitik hat notwendige Anpassungsprozesse immer wieder verzögert und den Rationalisierungsdruck vermindert.

Diese Politik, die massive Finanzhilfen verbindet mit einer Behinderungsstrategie gegen Importkohle und andere konkurrierende Energieträger, besitzt eine lange Tradition. Ihre heutige Struktur geht auf die späten fünfziger und auf die sechziger Jahre zurück, als der Steinkohlenbergbau – auf die strukturellen Veränderungen der Energienachfrage offenbar schlecht vorbereitet – in eine Absatzkrise geriet. Damals zeigte sich der Staat schnell bereit, stützend und helfend einzugreifen. Bei jeder neuen staatlichen Maßnahme, meist veranlaßt von immer neuen akuten Absatzschwierigkeiten, hörte man die politischen Beteuerungen, alle Hilfen würden nur vorübergehend gewährt, um Anpassungen zu ermöglichen oder zu erleichtern. Dies hat getrogen. Denn entgegen ihren Beschwörungen konnten sich die Politiker bisher nicht dazu bereifinden, den interventionistischen Wildwuchs der Kohlepolitik auch nur in Ansätzen zurückzuschneiden. So stützt sich die deutsche Kohlepolitik auf ein historisch gewachsenes Bündel von Maßnahmen, die mit dem Argument der Versorgungssicherheit die heimische Steinkohle vor Konkurrenz schützen. Die Meilensteine dieses Kohleprotektionismus sind:

- die mit staatlicher Geburtshilfe vollzogene Gründung der 'Einheitsgesellschaft' Ruhrkohle AG (RAG) und die daraus folgende hohe Unternehmenskonzentration im Steinkohlenbergbau,
- der 'Jahrhundertvertrag', der dem Steinkohlenbergbau bis 1995 den Absatz festgelegter Mengen an die Elektrizitätswirtschaft garantiert und in Verbindung mit dem Verstromungsgesetz die Mehrkosten auf die Stromverbraucher überwälzt, sowie
- die Sicherung des Absatzes an die Stahlindustrie im Rahmen des 'Hüttenvertrages'.

'Einheitsgesellschaft' Ruhrkohle AG

10. Die Ruhrkohle AG (RAG) wurde 1968 als Einheitsgesellschaft für den Ruhrkohlenbergbau gegründet. Die der Ruhrkohle AG beigetretenen Einzelgesellschaften, zuvor überwiegend im Besitz von Stahlunternehmen, umfaßten nahezu die gesamte Kohleför-

derung an der Ruhr. Mit der Gründung der 'Einheitsgesellschaft' wurde in erster Linie das Ziel verfolgt, den Ruhrbergbau durch Konzentration auf die günstigsten Abbaupunkte zu rationalisieren und die deutsche Steinkohle damit lebensfähig zu erhalten. Dieser Versuch ist fehlgeschlagen.

Daß die bei der Gründung der Ruhrkohle AG gehegten Erwartungen enttäuscht wurden, ist freilich nicht erstaunlich. Man hat den Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet und zudem in dem Zusammenschlußverfahren Maßstäbe gewählt, die primär an bergwirtschaftlichen und bergtechnischen Erfordernissen sowie an einer einheitlichen Investitionsplanung ausgerichtet waren, nicht jedoch an möglichst günstigen Produktionskosten. Mit dem Versuch, über die 26 in der Einheitsgesellschaft aufgegangenen individuellen Zechen eine Einheitsarchitektur zu stützen, hatte man den Weg verbaut, durch wettbewerbliche Marktprozesse zuverlässig eine optimale Zechen- und Unternehmensstruktur herauszufinden. Es kann nicht verwundern, daß sich die Erfahrungen, die schon in anderen Bereichen mit Wettbewerbsbeschränkungen gesammelt wurden, im Steinkohlenbergbau wiederholten: Das Produktivitätswachstum verlangsamte sich, die Förderkosten stiegen rasher und die Preise kletterten stärker als zuvor.

Auch die Anpassung des Steinkohlenbergbaus an den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel – hierfür hatte man die Einheitsgesellschaft als Voraussetzung angesehen – kam nicht besser voran. Im Gegenteil. Bestandsgarantien und vielfältige Subventionen haben insgesamt dazu beigetragen, den notwendigen Wandel der Montanregionen zu ausreichend differenzierten Standorten für Investition und Produktion zu verzögern. An der Hypothek dieses Fehlschlags trägt die Energiepolitik – und nicht nur sie – schwer.

Jahrhundertvertrag

11. Der Gesetzgeber hat mit dem Verstromungsgesetz – derzeit ist die Dritte Novelle des Dritten Verstromungsgesetzes vom 25.8.1980 in Kraft – die Grundlage für das teuerste Element der Kohlepolitik geschaffen. Ziel des Gesetzes ist, die Rolle der Steinkohle "im Interesse der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung" zu festigen und auszubauen. Im Mittelpunkt steht ein umfassendes Instrumentarium für einen weitestgehenden Ausgleich der Mehrkosten, die den Kraftwerken durch den Einsatz deutscher Steinkohle anstelle preisgünstigerer Energieträger entstehen; Berechnungsgrundlage ist die Differenz zwischen einem kostenorientierten Preis für heimische Steinkohle und dem Preis für schweres Heizöl. Finanziert wird dieser Mehrko-

stenausgleich durch den 'Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes', ein Sondervermögen des Bundes, das speziell zu diesem Zweck geschaffen worden ist. Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) speisen diesen Fonds durch die sogenannte Ausgleichsabgabe, die sie als 'Kohlepfennig' an die Endverbraucher weitergeben. Auf dieser rechtlichen Grundlage haben sich Bergbau und Elektrizitätswirtschaft 1980 im 'Jahrhundertvertrag' verbindlich auf diejenigen Mengen inländischer Steinkohle geeinigt, die bis 1995 verstromt werden sollen. Vereinbart wurde, die Abnahmemenge von 37 Mio t im Jahr 1981 schrittweise auf 45 bis 50 Mio t im Jahr 1995 zu steigern. Bis zu 45 Mio t besteht die Abnahmeverpflichtung der Kraftwerke unabhängig von der Entwicklung des Stromverbrauchs.

Die sichtbaren Kosten der Kohleprotektion sind zudem bei weitem nicht die gesamten Kosten. Zusammen mit der Praxis, daß Baugenehmigungen für Erdgas- und Ölkraftwerke nicht erteilt werden, hat der Jahrhundertvertrag den Substitutionswettbewerb bei den Energieträgern, die in der Stromerzeugung eingesetzt werden, weitgehend ausgeschaltet. Dies erschwert den strukturellen Wandel in der Elektrizitätswirtschaft und leitet knappe Ressourcen in erheblichem Umfang fehl. Hinzu kommt, daß einzelne Versorgungsunternehmen wegen einer Fehleinschätzung des Verbrauchszuwachses beim Strom ihren Abnahmeverpflichtungen aus dem Jahrhundertvertrag kaum nachkommen können und einen Teil ihres Kohlebezugs auf Halde nehmen müssen; und mit den Halden wächst der Anreiz, die Einsatzzeiten der Kohlekraftwerke möglichst auszudehnen und damit in den sogenannten Grundlastbereich vorzudringen – zu Lasten der in diesem Bereich besonders leistungsfähigen Kernenergie. So wird die Produktionsstruktur der Elektrizitätsversorgung weiter verzerrt. Eine großenteils auf Opposition gegen die Kernenergie festgelegte öffentliche Meinung deckt diese Politik trotz der in vieler Hinsicht problematischeren Folgen der Kohlewirtschaft.

Die Finanzierung der Strombeihilfen über den Kohlepfennig wird von vielen Seiten kritisiert. Die revierfernen Bundesländer machen geltend, mit dieser Abgabe finanziere ihre Wirtschaft die Kohleverstromung beziehungsweise den Steinkohlenbergbau in den Revierländern. Bedenken richten sich auch dagegen, daß ausgerechnet die Stromverbraucher eine Sonderabgabe für eine – und sei es auch bloß eine vermeintliche – allgemeine energiewirtschaftliche Aufgabe leisten sollen. Ein weiterer ordnungspolitischer Mangel dieser verkappten Steuer besteht darin, daß sie in den öffentlichen Haushalten nicht sichtbar wird. Die Belastung,

die dem Steuerzahler durch die 'Kohlevorrangpolitik' tatsächlich erwächst, wird dadurch ebenso verschleiert wie der Umfang, in dem der Staat energiewirtschaftlich tätig wird.

Hüttenvertrag

12. Ein weiteres zentrales Instrument der Kohlepolitik ist der im Jahr 1969 geschlossene 'Hüttenvertrag', eine privatrechtliche Vereinbarung zwischen der Ruhrkohle AG und denjenigen Stahlunternehmen, die ihre Förderkapazitäten in die Ruhrkohle AG eingebracht haben. Er verpflichtet diese Unternehmen, ihren Kohlebedarf bis 1988 ausschließlich durch Ruhrkohle zu decken. Flankiert wird diese Vereinbarung durch eine Garantie der öffentlichen Hand, den Listenpreis der Ruhrkohle AG nötigenfalls durch eine 'Kokskohlenbeihilfe' auf ein konkurrenzfähiges Niveau herabzuschleusen. Bis 1978 wurde die volle Differenz zwischen Listenpreis und Importpreis erstattet; seither gibt es einen verhältnismäßig kleinen Selbstbehalt, so daß kein voller Preisausgleich mehr stattfindet. Ende 1985 wurde das Erstattungssystem für die Zeit von 1989 bis zur Jahrhundertwende der Höhe und dem Vergabeverfahren nach geändert. Entsprechend dieser 'Anschlußregelung Hüttenvertrag' soll der Zuschußbedarf nicht mehr jährlich, sondern für drei Jahre im voraus ermittelt werden. Auf der Grundlage einer von Regierung und Industrie gemeinsam vorgenommenen Schätzung der Entwicklung von Kokskohlebedarf, Förderkosten und Einfuhrpreisen soll hierfür ein Plafond festgelegt werden. Für den Fall unvorhergesehener Entwicklungen insbesondere der Preise für Importkohle und der Wechselkurse sieht die Anschlußregelung nachträgliche Anpassungen des Plafonds vor. Im November 1988 wurde für die Jahre 1989 bis 1991 ein Plafond von insgesamt 10,9 Mrd DM vereinbart.

Dieses neue Verfahren wird als ein Weg dargestellt, die Kohlesubventionen zu begrenzen. Es trifft zu, daß der Bergbau dadurch stärker als bisher in die Verantwortung für seine Kostenentwicklung eingebunden sein wird. Ob sich aus diesem Notbehelf wirklich ein Rationalisierungsdruck ergibt, wird entscheidend davon abhängen, in welchem Ausmaß sich der Bergbau mit seinen vermutlich großzügigen Kostenschätzungen durchsetzen kann. Das von vornherein begrenzte unternehmerische Risiko der Ruhrkohle AG wird durch die Neuregelung nicht sonderlich zunehmen; das Wechselkursrisiko und das Preisrisiko für Auslandskohle verbleiben ohnehin bei der öffentlichen Hand, also beim Steuerzahler. Immerhin ist einigermaßen gewährleistet, daß der Bergbau seinen Zuschußbedarf nicht durch einen Kapazitätsausbau noch erhöht. Denn die

getroffene Regelung gilt nur für eine Basismenge. Jenseits dieser Menge bleibt ein Mehrbedarf der Stahlindustrie von bis zu 2 Mio t Kokskohle beihilfefrei. Für die Stahlwerke wäre es daher nicht attraktiv, einen solchen Mehrbedarf durch nicht konkurrenzfähige deutsche Kohle zu decken.

Weniger Kohle, steigender Subventionsbedarf

13. Einem rückläufigen Kohleabbau stehen steigende öffentliche Zuschüsse gegenüber. Die deutsche Steinkohleförderung hat sich seit Mitte der fünfziger Jahre fast halbiert und schrumpft weiter. Aber die öffentlichen Aufwendungen haben sich in den letzten Jahren vervielfacht. Angesichts der Vielfalt der Subventionen, die von den einzelnen Gebietskörperschaften aus den unterschiedlichsten Töpfen finanziert werden, ist ein umfassender Einblick in Struktur und Verwendung der Finanzhilfen im Kohlebereich kaum möglich. Gewährt werden unter anderem Verstromungshilfen, die Kokskohlenbeihilfe und Zuschüsse für die Verwendung von Kohle in Heizkraftwerken; es gibt Investitions-, Stilllegungs- und Anpassungshilfen; die öffentliche Hand trägt Erblasten, Schrumpfungslasten und Altlasten; die Weiterentwicklung der Bergbautechnik wird ebenso finanziell unterstützt wie die Erforschung der Kohleverflüssigung oder der Bau von Bergarbeiterwohnungen – eine keineswegs vollständige Aufzählung.

Das Bundeswirtschaftsministerium beziffert allein die unmittelbaren öffentlichen Hilfen zugunsten des Steinkohlenbergbaus, die 1987 geleistet wurden, auf 10,2 Mrd DM. In diesem Jahr haben knapp 160.000 Arbeitnehmer 76,3 Mio Tonnen Steinkohle aus dem Boden geholt. Damit erreichten die direkten Subventionen je Tonne Steinkohle den Betrag von knapp 135 DM – rund 45 Prozent des Listenpreises für Ruhrkohle und erheblich mehr, als im Durchschnitt für Importkohle zu bezahlen war. Die Arbeitsplätze im Steinkohlenbergbau wurden im Durchschnitt mit mehr als 63.000 DM subventioniert. Der bei weitem größte Teil dieser Subventionen, gut fünfeinhalb Milliarden DM, stammte aus dem Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes und wurde in den öffentlichen Haushalten nicht sichtbar.

Den direkten Hilfen sind noch Teile der Zuweisungen des Bundes an die Knappschaftskasse hinzuzurechnen. In welchem Umfang diese Zuweisungen als Subventionen für den Kohlebergbau anzusprechen sind, ist strittig. Als kohlespezifische Subventionen können nur solche Zuschüsse gelten, die über die in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) üblichen Zuschüsse hinausgehen. Ein erheblicher Teil der Zuschüsse an die

Knappschaft rührt von der ungünstigen Altersstruktur ihrer Versicherungsgemeinschaft und einem großen Anteil an Frühpensionierten her und würde jeder Berufsgruppe mit vergleichbarer Struktur gewährt. Andererseits erhalten Arbeitnehmer bei gleichen eigenen Beitragszahlungen in der Knappschaft eine um rund 30 Prozent höhere Rente als bei der GRV. Setzt man von den Zuweisungen an die Knappschaftskasse lediglich ein Drittel als Subventionen an, um die auch sonst zu erwartende Bundeshilfe herauszurechnen, so betragen die Gesamtaufwendungen (direkte Hilfen plus anteiliger Bundeszuschuß zur knappschaftlichen Rentenversicherung) im Jahr 1987 rund 170 DM je Tonne deutscher Steinkohle. Pro Kopf der im Steinkohlenbergbau Beschäftigten entspricht dies einem Subventionsbeitrag von rund 82.500 DM.

Interventionskette ohne Ende

14. Zur Finanzierung der Verstromungshilfen wurde der Kohlepennig Mitte des Jahres 1987 im Bundesdurchschnitt auf 7,5 Prozent der Strompreise angehoben. Aber dies reichte nicht aus, den durch die internationale Entwicklung gewachsenen Kostennachteil der heimischen Kohle zu kompensieren. Ein voller Ausgleich hätte eine Anhebung des Kohlepennigs auf deutlich über 10 Prozent notwendig gemacht. Der nicht durch den Kohlepennig gedeckte Finanzbedarf, 1987 nahezu 2 Mrd DM, wird durch eine erhöhte Kreditauf-

nahme des Ausgleichsfonds und durch Stundung bei den Versorgungsunternehmen 'zwischenfinanziert'. Der Bundesrechnungshof schätzt, daß der Ausgleichsfonds Ende 1988 bereits mit mindestens 4 Mrd DM verschuldet sein wird, und es ist davon auszugehen, daß die Deckungslücke auf absehbare Zeit weiter wächst oder zumindest nicht abgebaut werden kann. Auf den Haushalt des Bundes, der bei Zahlungsunfähigkeit des Ausgleichsfonds eintreten muß, kommen damit finanzielle Risiken in Milliardenhöhe zu.

Offensichtlich gehört es deshalb zu den Aufgaben der vorgesehenen Erhöhung der Steuer auf Heizöl, hier für Entlastung zu sorgen. Denn die Verteuerung des Heizöls vermindert die durch den Bund auszugleichende Differenz zwischen Heizölpreis und Kohlepreis. Und das ist noch nicht das Ende der Interventionskette. Um dem Erdgas keinen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Heizöl zu verschaffen, wird eine (neue) Erdgassteuer eingeführt. Freilich, unbestritten ist ein solcher Wettbewerbsvorteil nicht. In einer im einzelnen öffentlich nicht bekannten Weise sind die für ausländisches Erdgas im Rahmen langfristiger Lieferverträge zu zahlenden Preise mit dem inländischen Preis für Heizöl verknüpft, und zwar mit dem Preis nach Steuern. Insoweit verteuert sich für Gasimporteure Erdgas im Falle einer Erhöhung der Heizölsteuer auch schon dann, wenn es keine Erdgassteuer gibt, allerdings nicht zugunsten des Fiskus, sondern zugun-

Tab. 2 **Öffentliche Hilfen zugunsten des Steinkohlenbergbaus in der Bundesrepublik Deutschland, 1979 - 1987**

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Direkte Hilfen (Mio DM)									
Verstromungshilfen	2683,4	2038,8	1903,0	1915,8	2037,9	2081,3	2029,8	3018,6	5569,0
Kohlebevorratung	111,8	114,7	127,0	123,3	124,6	125,0	119,9	117,5	117,5
Kokskohlenbeihilfe	1559,2	1633,1	1417,3	716,1	1024,6	1707,1	1439,6	2017,5	3318,0
Sonstiges	2323,4	2258,9	2308,8	2083,4	1887,2	1304,0	1185,7	1129,0	1250,4
Insgesamt	6677,8	6045,5	5756,1	4838,6	5074,3	5217,4	4775,0	6282,6	10254,9
Zuschüsse zur Knappschaftsversicherung (Mio DM)	7807	8230	8486	8575	8698	8567	8412	8488	8862
Durchschnittliche									
Direkthilfen (DM/t)	77,4	69,4	65,1	54,5	61,7	65,7	58,0	77,8	134,4
RAG-Listenpreis (DM/t) ¹⁾	185,6	218,5	256,0	270,0	279,0	289,0	289,0	289,0	295,0
Einfuhrpreis (DM/t) ²⁾	91,4	111,3	155,9	157,7	135,1	131,9	148,0	112,3	78,9

1) Preis für Industriekohle (Ruhr-Fettkohle) für Großabnehmer, jeweils Stand 1. Juli; Referenzpreis für Preisanpassungsklauseln in Stromlieferungsverträgen. Der mengengewichtete Durchschnittspreis liegt unter dem Listenpreis.

2) Durchschnittswerte der Steinkohleeinfuhren, c. i. f. Grenzübergang.

Quelle: BMWi, VIK, eigene Berechnungen

sten der ausländischen Lieferanten. Zu Recht ist daher festgestellt worden, daß unter solchen Umständen eine Erhöhung der Heizölsteuer volkswirtschaftlich gesehen einer Selbstkasteiung gleichkommt. Nur in der Erwartung, daß künftige oder veränderte Erdgaslieferverträge der Souveränität des Parlaments, Steueränderungen zu beschließen, besser Rechnung tragen, kann man diese Steuererhöhung überhaupt vertretbar finden. Und es ist die neue Erdgassteuer, die zu anderen Verträgen nötig ist. In der Zwischenzeit muß man jedoch in Kauf nehmen, daß entweder – im Falle der Steuerüberwälzung – die Verbraucher von Erdgas steuerlich doppelt getroffen werden (von der Erhöhung der Heizölsteuer und der Einführung einer Erdgassteuer) oder daß die Importeure von Erdgas entsprechende Gewinneinbußen erleiden, wenn sie Preisgleitklauseln der erwähnten Art kontrahiert haben (möglicherweise in der fragwürdigen Vorstellung, der Steuergesetzgeber werde schon aus Respekt vor ihren Verträgen an der Heizölbesteuerung nichts ändern).

Indirekte Kosten der Kohleprotektion

15. Der Kohlepolitik anzulasten sind auch die Kosten, die den Unternehmen außerhalb der Kraftwirtschaft und der Stahlindustrie sowie den privaten Haushalten dadurch entstehen, daß sie auf den Bezug heimischer Kohle zum Listenpreis angewiesen sind, ohne auf preiswertere Importkohle oder andere Substitute ausweichen zu können. Sie haben – gegen ihren Willen – die volle Differenz zwischen Binnenpreis und Weltmarktpreis zu tragen. Die Höhe dieser indirekten Subvention entspricht dem Preisgefälle zwischen deutscher und importierter Kohle, 1987 rund 210 DM/t. In diesem Jahr haben die betroffenen Verbraucher 5,2 Mio t einheimische Steinkohle bezogen. Daraus ergibt sich für 1987 ein indirekter Subventionsbetrag von rund 1,1 Mrd DM.

Das kohlepolitische Protektionssystem beschränkt in wichtigen Verbrauchssektoren die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Energieträgern frei zu wählen. An dieser Strukturkonservierung hat auch die 1980 im Zollkontingentgesetz festgelegte schrittweise Anhebung der Importkontingente für die Elektrizitätswirtschaft nicht viel geändert. Denn die Stromerzeuger konnten ihre Kontingente wegen der nur geringen Zuwächse beim Stromverbrauch und wegen ihrer Abnahmeverpflichtungen aus dem Jahrhundertvertrag nicht ausnutzen. Angesichts eines weiterhin nur verhalten zunehmenden Stromverbrauchs ist fraglich, ob sich diese Entwicklung in absehbarer Zeit umkehren wird, zumal der thermische Wirkungsgrad der Kraftwerke zunimmt. Im Jahre 1986 erzeugten die öffentlichen

Kraftwerke aus jeder Tonne Steinkohle 20 Prozent mehr elektrische Energie als 1970, und diese Produktivitätssteigerung dürfte sich in den kommenden Jahren fortsetzen. Daher ist offen, wann die Elektrizitätswirtschaft die Möglichkeit haben wird, verstärkt Importkohle einzusetzen.

Als 'Versicherungsprämie' viel zu teuer

16. Die Hilfen für die Kohle und die damit verbundene effizienzmindere Mengenregulierung werden von vielen pauschal als 'Versicherungsprämie' zur Krisenvorsorge betrachtet. Angesichts der hohen Abgabenglast, die die Kohlevorrangpolitik dem Steuerzahler aufbürdet, reicht eine solche allgemeine Aussage als politisch wertende Begründung schon lange nicht mehr aus. Der Steuerzahler hat vielmehr Anspruch auf eine präzise Beantwortung der Frage, was – in Ergänzung zur Einlagerung ausreichender Krisenvorräte an Kohle und Öl – als für die Versorgungssicherheit unabdingbar notwendig angesehen wird. Bei dieser Risikoabschätzung ist zu bedenken:

- Die Förderung läßt sich im Krisenfall nicht sozusagen 'über Nacht' steigern. Kurz- und mittelfristig kann Kohle die gegebenenfalls nicht mehr verfügbaren Energieträger nach einem Abbau der auf Halde liegenden Vorräte im wesentlichen nur in dem Ausmaß substituieren, in dem sie ihrer bisherigen Verwendung entzogen wird.
- Einer Substitution anderer Energieträger durch Kohle sind enge Grenzen gezogen. Bei der Elektrizitätserzeugung ist ein verstärkter Kohleeinsatz nur bedingt, im Wärmemarkt praktisch nicht möglich. Bei vielen Energieverbrauchern sind die für die Verwendung von Kohle erforderlichen Einrichtungen einfach nicht vorhanden.
- Die Abhängigkeit vom Erdöl hat abgenommen, gleichzeitig sind die Bezugsquellen stark diversifiziert worden. Erdöl wird heute vor allem aus wenig krisenanfälligen Ländern bezogen.
- Kohleeinfuhren aus Drittländern (zum Beispiel aus Australien oder Kanada) unterliegen keinen höheren politischen Risiken als der weitaus größte Teil der Ölimporte.
- Ähnliche oder größere außenwirtschaftliche Abhängigkeiten bestehen bei vielen anderen Rohstoffen, ohne daß man hierfür besondere Interventionsmechanismen zur Risikovorsorge für erforderlich gehalten hätte. Weshalb Kohle ein Ausnahmefall

sein und bleiben sollte, wird nicht schlüssig begründet.

- Schließlich muß darüber befunden werden, für welche Versorgungsrisiken überhaupt Vorsorge getroffen werden soll. Wenn schon eine Politik der Risikovorsorge verfolgt wird, dann darf sie sich nicht auf die Kohle beschränken; sie muß vielmehr auch die anderen Energieträger in ein umfassendes Vorsorgekonzept einbeziehen.

Versorgungssicherheit durch Vorratshaltung

17. Die Energiepolitik erweist sich auf Dauer keinen Gefallen, wenn sie für den Fall eines Ausstiegs aus der gegenwärtigen Kohlepolitik unübersehbare Versorgungsrisiken beschwört. Irgendwann wird der Steuerzahler diese Schutzbehauptungen durchschauen. Denn es ist kein Geheimnis, daß es bei der Importkohle keine Anzeichen gibt für Lieferengpässe oder für besondere Preisrisiken, auch wenn bei einer massiven Einfuhrsteigerung mit einem Anstieg der Einfuhrpreise zu rechnen wäre. Gegen das bei einer grundlegenden Neuorientierung der Kohlepolitik verbleibende Risiko einer vorübergehenden Lieferunterbrechung für Importkohle kann man grundsätzlich auf dreierlei Weise vorsorgen: indem man die Förderung in nicht wettbewerbsfähigen Zechen durchschleppt, Zechen 'einmottet' oder Vorsichtslager anlegt. Davon ist unbestritten die Lagerhaltung die kostengünstigste Lösung. Gerade diese Art der Risikovorsorge hat in der Bundesrepublik aber bereits einen hohen Stand erreicht. So decken die Reservevorräte an Kohle den Bedarf von rund 130 Tagen; die Mineralölreserven reichen bei unverändertem Verbrauch mehr als 110 Tage und die bei uns eingelagerten Kernbrennstoffe mehrere Jahre.

III. Spannungsfeld Kohle - Umwelt - Kernenergie

Kohle und Kernenergie: Ausgewogene Rollenverteilung?

18. Dreh- und Angelpunkt der deutschen Energiepolitik ist – wie es offiziell heißt – eine ausgewogene Rollenverteilung von Kohle und Kernenergie. So betont die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1988, es sei "geboten, am Konsens von Kohle und Kernenergie als Grundlage der Verstromung deutscher Steinkohle festzuhalten." Diese Formel umschreibt die Absicht, die seit langem verfolgte Kohlevorrangpolitik fortzuführen und durch den Kerneregieinsatz gleichsam in einer Art Mischkalkulation die Stromkosten zu begrenzen. Zum einen ändert dies frei-

lich nichts an der Tatsache, daß die Kohlevorrangpolitik mit ihren Belastungen die Energiekosten nach oben treibt. Darüber hinaus verschafft diese politische Festlegung einen künstlichen Wettbewerbsvorteil für die Kernenergie, weil sie den zu teuren Strom aus deutscher Steinkohle zur Meßlatte dafür macht, ob die Nutzung der Kernenergie sich 'rechnet'.

Kohle und Umwelt

19. Die Verbundstrategie eines Miteinanders von Kohlevorrang und Kernenergie stößt in letzter Zeit auf erheblichen Widerstand: Der allgemeine energiepolitische Konsens scheint zerbrochen. Neben den sprunghaft angestiegenen Kosten der Kohlepolitik scheidet vor allem das Spannungsverhältnis von Energiepolitik und Umweltpolitik die Geister. In der Diskussion um Energie und Umwelt geht es in erster Linie um Stichworte wie 'Waldschäden', 'Klimakatastrophe' oder 'Tschernobyl'. Umweltbelastende Schadstoffe fallen bei der Umwandlung praktisch aller derzeit verfügbaren Primärenergieträger an (Tabelle 3), und die Abgabe von Radioaktivität ist nicht auf die Nutzung der Kernenergie begrenzt. Die Umweltverträglichkeit der einzelnen Energieversorgungssysteme hängt im konkreten Fall davon ab, welchen Schadstoffgehalt die jeweils eingesetzte Primärenergie aufweist und welche Kosten durch Schadstoffrückhaltung und Schadstoffbeseitigung verursacht werden.

Rauchgasreinigung

20. Steinkohle enthält Schwefel. Rauchgasentschwefelung ist teuer. Das Umweltbundesamt geht davon aus, daß der Vollzug der 1983 in Kraft getretenen Großfeuerungsanlagenverordnung (GFAVO) bis 1993 Entschwefelungsanlagen mit einem Investitionsvolumen von insgesamt mehr als 13 Mrd DM notwendig macht. Die jährlichen Kosten der Rauchgasentschwefelung dürften, Abschreibungen inbegriffen, 3 Mrd DM überschreiten. Die Verordnung erfordert darüber hinaus Maßnahmen zur Entstickung der Rauchgase, deren Investitionsvolumen voraussichtlich 7 Mrd DM und deren jährliche Kosten rund 1,5 Mrd DM betragen werden. Die Strompreise dürften dadurch um durchschnittlich 10 bis 20 Prozent steigen. Zu beachten ist, daß die Rauchgasentschwefelung ihrerseits neue Umweltprobleme aufwirft. Nach ihrem Endausbau werden jährlich 3 bis 4 Mio t Gips sowie einige hunderttausend Tonnen anderer Stoffe anfallen. Auf nicht absehbare Zeit wird ein erheblicher Teil davon deponiert werden müssen. Ob das Langzeitverhalten dieser Stoffe eine umweltfreundliche Lagerung überhaupt erlaubt, ist noch nicht hinreichend geklärt; eine Gefährdung des Grundwas-

sers kann keineswegs ausgeschlossen werden. Die vorherrschenden Verfahren zur Rauchgasentschwefelung lassen darüber hinaus eine zusätzliche Belastung der Oberflächengewässer erwarten, weil Abwässer mit hoher Chloridkonzentration anfallen.

Kernenergie: Störfallrisiko und Entsorgungsfragen

21. Die umweltpolitischen Probleme der Kernenergienutzung liegen demgegenüber weniger im laufenden Normalbetrieb der Energiegewinnung als in offenen Entsorgungsfragen und – vor allem – im Störfallrisiko. Das Entsorgungskonzept der Bundesregierung muß unabhängig von der politisch noch immer umkämpften Wiederaufarbeitung derzeit noch als provisorisch bewertet werden. Die vorliegenden Risikostudien zeigen für einen schweren Reaktorunfall verschwindend geringe Häufigkeiten – auch nach Tschernobyl. Trotzdem sind Vorbehalte gegenüber der Kernkraft weit verbreitet. Dieser Mangel an Akzeptanz beruht nicht nur auf Informationsdefiziten, sondern wohl auch auf einer asymmetrischen Risikoeinschätzung: Ein umfassendes, wenn auch extrem unwahrscheinliches Schadensereignis wird völlig anders bewertet als ein begrenzter Schaden mit vergleichsweise hoher Eintrittswahrscheinlichkeit. Diese Sicht ist subjektiv verständlich und nicht illegitim. Aber andere Energieversorgungssysteme erhalten dadurch auch dann den Vorzug, wenn sie im langjährigen Durchschnitt höhere Schäden verursachen als die Kernenergie.

Aus der Kernkraft aussteigen?

22. Die Diskussion um einen Ausstieg aus der Kernenergie dürfte auf absehbare Zeit nicht verstummen. Zwar gibt es dabei kaum neue Aspekte. Aber die energiepolitischen Auseinandersetzungen leiden daran, daß wichtige ökonomische und ökologische Gesichtspunkte immer wieder verdrängt werden. Zu bedenken ist vornehmlich folgendes:

- Ein nationaler Alleingang beim Verzicht auf Kernenergie könnte die mit diesem Energieträger verbundenen Risiken nur unwesentlich mindern, solange man überall in der Welt und besonders in den europäischen Nachbarländern an der Kernkraft festhält. Die Anpassungslasten stünden in keinem vertretbaren Verhältnis zu dem erzielbaren Mehr an Sicherheit.

Tab. 3: Luftverunreinigung bei der Energieumwandlung

Primär-energie	Schadstoffe						
	Schwefel-dioxid	Staub	Stick-oxide	Kohlen-monoxid	Kohlen-dioxid	Kohlen-wasser-stoffe	Radio-nuklide
Kohle	o	o	o	o	o	o	o
Mineralöl	o	o	o	o	o	o	
Erdgas			o	o	o		
Kern-energie							o

- Die Kernenergie trägt viel dazu bei, den Verbrauch fossiler Energien in Grenzen zu halten. Denn ein Wegfall der Kernenergie läßt sich derzeit weder durch Stromsparen und ‘alternative’ Energiegewinnung noch durch neue Energiequellen – etwa durch Kernfusion oder durch Solarenergie in Verbindung mit der sogenannten Wasserstofftechnik – auffangen. Die einzig realistische Alternative zur Kernenergie bestünde in einer beschleunigten Ausbeutung der begrenzten natürlichen Energieressourcen.
- Hinzu kommt eine enorme und vielfältige zusätzliche Bedrohung der Umwelt, und zwar eine sichere. Die Verbrennung fossiler Energieträger ist unvermeidlich mit einem erheblichen Ausstoß an Kohlendioxid (CO₂) verbunden; je Tonne Kohle werden weit über drei Tonnen CO₂ freigesetzt. Vor allen anderen Gasen ist CO₂ für den sogenannten Treibhauseffekt verantwortlich zu machen, die möglicherweise größte Bedrohung der Umwelt.
- Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit käme als fossiler Ersatz der Kernenergie auf kurze Sicht mehr oder weniger ausschließlich Importkohle in Frage; dies jedoch ist ohne ein Ende des herrschenden deutschen Kohleprotektionismus keine realistische Alternative. Erst langfristig dürften neuartige Energiequellen in einer Größenordnung zur Verfügung stehen, die einen Ausstieg aus Kohle und Kernenergie erlaubt.

Bei nüchterner Abwägung gibt es deshalb gute Gründe, sich für die weitere Nutzung der Kernenergie einzusetzen. Die herrschende Politik des Miteinander von Kernenergie und heimischer Steinkohle birgt freilich die Gefahr, dabei immer tiefer in die Interventionsfalle der Kohlevorrangpolitik zu geraten. Dies würde den Weg zu einer marktwirtschaftlichen Energiepolitik verbauen. Der notwendige energiepolitische Klärungsprozeß sollte daher nicht nur Konsens über die weitere

Nutzung der Kernenergie herbeiführen, sondern eine grundsätzliche Neuorientierung der Kohlepolitik bringen.

Verlässliche Rahmenbedingungen unverzichtbar

23. Schließlich kommt es darauf an, durch verlässliche Rahmenbedingungen beim Umweltschutz und bei den Sicherheitsvorschriften für kalkulierbare energiewirtschaftliche Entscheidungsgrundlagen zu sorgen. Denn Vermeidung und Verringerung von Gesundheitsgefährdungen und von Umweltschäden schlechthin besitzen zu Recht einen hohen Wert. Deshalb muß auch und besonders für die Energieversorgung ein Ordnungsrahmen geschaffen werden, der wirksam verhindert, daß Umwelt von diesem Wirtschaftssektor zu billig genutzt oder verbraucht werden kann.

Unvorhersehbare und sprunghafte Änderungen der Rahmenbedingungen sollten die politisch Verantwortlichen – vor allem solange sie an ihrer jetzigen umweltpolitischen Konzeption festhalten – tunlichst vermeiden. Änderungen des betriebswirtschaftlichen Datenkranzes ziehen wegen der hohen Kapitalintensität der Energiewirtschaft regelmäßig beträchtliche finanzielle Auswirkungen nach sich. Dies gilt auch und besonders für das bei Energieanlagen üblich gewordene Vorgehen, Teilgenehmigungen nur nach und nach und zumeist mit Änderungsaufgaben versehen zu erteilen. Die Investitionszurückhaltung müßte noch zunehmen, wenn der Betrieb früher genehmigter Anlagen kurzerhand untersagt würde, wie es bei einem sofortigen Ausstieg aus der Kernenergie zu geschehen hätte. Die damit erforderliche Umstellung auf Kohleverstromung würde die Stromverbraucher jährlich mit zusätzlichen Beträgen in Milliardenhöhe belasten und ungewöhnlich teure Energieanlagen schlagartig entwerten. Eine solche Kapitalvernichtung bedeutete einen unwiederbringlichen volkswirtschaftlichen Verlust. Deshalb muß die Bundesregierung ihre Anstrengungen fortsetzen und verstärken, auch in der Energiewirtschaft und beim Schutz der Umwelt dem Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik wieder mehr Geltung zu verschaffen.

IV. Energiepreise: Unter staatlicher Kontrolle

Staatliche Eingriffe in die Preisbildung

24. Die Bundesregierung hat der Versuchung widerstanden, die Auswirkungen der Ölkrise mit unmittelbaren Eingriffen in die Bildung der Energiepreise zu beantworten. Sie hat sich damit marktgerechter verhalten als Regierungen anderer Industriestaaten, und sie

hebt den Erfolg dieses Verhaltens immer wieder hervor. Der Normalfall ist solche preispolitische Abstinenz indessen nicht. In der deutschen Energiewirtschaft sind staatliche Eingriffe in die Preisbildung eher die Regel als die Ausnahme. Tabelle 4 gibt hierzu einen groben Überblick und verdeutlicht einige typische Merkmale. Zu den einzelnen Bereichen ist anzumerken:

Bei der Mineralölindustrie handelt es sich um den einzigen Energiebereich, bei dem es keine unmittelbaren staatlichen Markteingriffe gibt (wenn auch die Mineralölsteuer das Preisniveau erheblich beeinflusst). Hier vollzieht sich die Bildung der Marktpreise frei von staatlich vorgegebenen Regeln und ohne behördliche Kontrolle.

Bei demjenigen Teil der Braunkohleförderung, der an Abnehmer außerhalb der Elektrizitätswirtschaft verkauft wird, bilden die Preise sich frei im Substitutionswettbewerb. Bei dem weitaus größten Teil der Fördermenge wird die Preisbildung jedoch von der vertikalen Integration mit der Elektrizitätswirtschaft geprägt; denn der Braunkohletagebau in der Bundesrepublik ist nahezu vollständig im Besitz großer Elektrizitätsunternehmen. Für die Kraftwerkskohle gelten interne Verrechnungspreise, die grundsätzlich eine Kostenorientierung aufweisen, letztlich jedoch vom Preissetzungsspielraum für elektrischen Strom abhängen und damit indirekt auch von den Preisen konkurrierender Energieangebote.

Die Steinkohlenpreise unterliegen nahezu vollständig der staatlichen Preiskontrolle gemäß den Bestimmungen des Verstromungsgesetzes und des Hüttenvertrags. Dabei bestimmt der Bundesminister für Wirtschaft die Kostenpreise, von denen bei der Ermittlung des Subventionsbedarfs auszugehen ist. Lediglich beim Absatz außerhalb der Stahlindustrie und der Elektrizitätsversorgung hat die Substitutionskonkurrenz einen spürbaren Einfluß auf die Marktpreise. Einen kaum merklichen Markteinfluß besitzt schließlich noch der Selbstbehalt bei den Lieferungen an die Stahlindustrie.

Bei den leitungsgebundenen Energieträgern (Elektrizität, Erdgas und Fernwärme) stehen nur die Preise für Stromlieferungen an Tarifabnehmer unter einer staatlichen Aufsicht, die freilich in die anderen Absatzbereiche ausstrahlt. Für die Stromtarife ist Kostenorientierung als Maßstab der Preiskontrolle gesetzlich verankert, aber auch die Tarife der anderen Bereiche sind in der Regel Kostenpreise. Wo die Leitungsenergien in Substitutionskonkurrenz stehen, die Wahl des Energieträgers also entscheidend vom Energiepreisgefüge

Tab. 4: Preisbildung in der Energiewirtschaft

	Freie Kosten- Preise orientierung	Staatliche Preisaufsicht
Mineralöl		
Verkehr, nichtenergetischer Einsatz	+	
Wärmeversorgung	+	
Braunkohle		
Gewerbe, Haushalte	+	
Kraftwerke		+
Steinkohle		
Wärmeversorgung	+	-
Stahlindustrie	-	+
Kraftwerke		+
Elektrizität		
Industrie	-	+
Kleinverbraucher, Haushalte		+
Erdgas		
Gewerbe	+	
Haushalte	+	-
Fernwärme	+	-

+ = Haupteinfluß; - = abgeschwächter Einfluß
 Öffentliche Großabnehmer wurden Gewerbe bzw. Industrie zugerechnet

bestimmt wird, überlagert das Prinzip des ‘anlegbaren Preises’ die Kostenorientierung. Die Tarife werden dabei möglichst so festgelegt, daß einerseits ein gutes Betriebsergebnis erzielt werden kann, andererseits die Verbraucher aber noch nicht veranlaßt werden, aus Kostengründen einen anderen Energieträger zu wählen. Entscheidend für die Tarifbildung sind somit die Preise der jeweiligen Konkurrenzenergien. Der Kostenorientierung eng verwandt sind die in der Versorgungswirtschaft üblichen und für die Belieferung von Kleinverbrauchern und Tarifabnehmern vorgeschriebenen Grundpreistarife, die aus einer festen Grundgebühr und variablen Arbeitspreisen bestehen.

Kostenorientierung: Untauglicher Maßstab der Preisaufsicht

25. Das Prinzip der Kostenorientierung, dem große Teile der Energieversorgung unterworfen sind, wirft erhebliche wirtschaftspolitische Probleme auf. Zum einen ist Kostenorientierung als Kontrollansatz ungeeignet. Für Außenstehende ist es in aller Regel unmöglich, die Berechtigung von Kostennachweisen zuverlässig nachzuprüfen und zu beurteilen, zumal in Mehrproduktunternehmen eine eindeutige Kostenzurech-

nung ohnehin erschwert ist. In der Praxis sind die Kontrollinstanzen gezwungen, die überkommene Kostenstruktur der Energieunternehmen als vorgegeben hinzunehmen. Jede Kostenpreisbildung läßt daher die innerbetriebliche Kostenkontrolle erlahmen und leistet somit unternehmensinterner Ineffizienz Vorschub. Den Druck zur Effizienzsteigerung, den wettbewerbliche Marktprozesse auf Unternehmen ausüben, können Preisbehörden nicht nachahmen. Die herrschende Praxis der Kostenkontrolle mit ihrer äußerst kurzzeitigen Periodenbetrachtung erlaubt im übrigen keinen Effizienzvergleich zwischen verschiedenen Anbietern; denn Märkte unterliegen einem ständigen Wandel. Deshalb kann man von den Kostenverhältnissen heute nicht ohne weiteres auf die Leistungsfähigkeit in der Zukunft schließen. Zu beurteilen, welche künftigen Veränderungen der Kosten möglich sind und mit welchen unternehmerischen Maßnahmen sie sich verwirklichen lassen, ist für das professionelle Management schon schwer genug. Behörden, die hierüber nach Aktenlage befinden sollen, sind hoffnungslos überfordert.

Die staatliche Kostenkontrolle erweist sich zudem als preispolitische Einbahnstraße. Preissenkungen sind zwar theoretisch möglich, aber nur bedingt reversibel; denn später womöglich erforderliche Preiserhöhungen müssen neu genehmigt werden. Deshalb ziehen die Unternehmen es vor, mögliche Preissenkungen zu unterlassen, zumal ihnen das zunächst einmal einen gewissen Spielraum gegenüber der Aufsichtsbehörde verschafft. Ein weiterer Organisationsmangel der Kostenkontrolle schafft sogar den Anreiz, die nachweisbaren Kosten hinaufzutreiben: Als Gewinn gestehen die Behörden gewöhnlich einen prozentualen Aufschlag auf die Kosten zu. Steigende Kosten bedeuten somit steigende Gewinne. In dem herrschenden System von Kostenorientierung und staatlicher Preisaufsicht ist die Verschwendung knapper Ressourcen gleichsam institutionalisiert.

Kostenorientierung führt auch nicht zu gesamtwirtschaftlich ‘richtigen’ Preisen. Nur Wettbewerbspreise können die Verhältnisse auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite angemessen berücksichtigen. Um so wichtiger wäre es daher, bei der Festlegung administrierter Preise jede verfügbare Information zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu dieser Minimalforderung geht die Kosten-Preis-Regel von der Annahme aus, die Kostenentwicklung stelle die einzige verursachende Datenänderung für Preisreaktionen dar. Damit wird der Einfluß aller übrigen Datenänderungen unter-

drückt. Deshalb stimmen Kostenpreise in den seltensten Fällen mit jenen Preisen überein, die sich am Markt bilden. Die mögliche Abweichung zwischen Kostenpreis und Wettbewerbspreis ist dabei um so größer, je unabhängiger von der Nachfrage der Preis gesetzt werden kann, d.h. je unelastischer die Nachfrage ist. Schon vom Ansatz her besonders untauglich ist Kostenorientierung also dort, wo bestimmte Absatzmengen vertraglich oder gesetzlich abgesichert sind und der 'Spielraum' für Kostensteigerungen infolgedessen groß ist. Solange Kartelle und Gebietsmonopole das Bild bestimmen, mag staatliche Preisaufsicht unumgänglich sein. Aber Ziel sollte sein, Marktverhältnisse zu schaffen, unter denen Preise und Gewinne wieder die Funktion als Indikator für ökonomisch richtiges Handeln ausüben.

Kostenorientierung bei der Steinkohle verhindert Kostensenkung

26. Besonders schwerwiegende Fehlentwicklungen ruft die Kostenorientierung der Preise im Steinkohlenbergbau hervor. Dem Wenigen, was von dieser Kostenorientierung überhaupt nach außen dringt, ist zu entnehmen, daß man sich auch bei der Ruhrkohle AG an der Entwicklung der Gesamtkosten ausrichtet, also eine Durchschnittskostenrechnung über alle Zechen hinweg anstellt. Dies kommt einer internen Subventionierung der schlechten durch die guten Zechen gleich; wettbewerbliche Auswahlprozesse werden dadurch unterbunden. Eine rechtzeitige Konzentration des Kohleabbaus auf die kostengünstigsten Zechen wird verhindert, weil der Druck fehlt, wenigstens die unrentabelsten Grubenbetriebe zu schließen. So schleppt der deutsche Steinkohlenbergbau Betriebe durch, in denen die Förderkosten (Gesamtselbstkosten) das Vierfache des Weltmarktpreises erreichen oder überschreiten. Umgekehrt ist der Anreiz, ja die Möglichkeit gering, für zusätzliche Förderung aus besonders kostengünstig arbeitenden Gruben preisgünstige Verwertung außerhalb des Jahrhundertvertrages zu suchen. Denn die damit bewirkte Senkung der Durchschnittskosten würde den an den Durchschnittskosten orientierten Preis für die Lieferungen im Rahmen des Jahrhundertvertrages mindern und auf diese Weise zugleich die mit einer zusätzlichen Förderung insgesamt erzielbaren zusätzlichen Erlöse. Die an Durchschnittskosten orientierten Preise für den Hauptabsatz des Kohlebergbaus beeinträchtigen also die Anreize sowohl für Kostensenkung als auch für optimalen Absatz – ein Musterbeispiel für preispolitischen Unfug.

Heutige Stromtarife widersprechen Verursacherprinzip

27. Die sogenannten kostennahen oder verursachungsgerechten Preise der Elektrizitätsversorgung weisen, neben den schon genannten, weitere Schwächen auf. Sie ergeben sich zum einen aus der Marktsplaltung und aus der damit verbundenen Tariffdifferenzierung für die unterschiedlichen Verbrauchergruppen. Die Stromanbieter verfügen durchweg über verschiedene Leistungsbereiche, die verbunden miteinander betrieben werden. Weil sich dabei aller Erfahrung nach ein großer Teil der Kosten nicht wirklich verursachungsgerecht zurechnen läßt, bleibt Spielraum für eine willkürliche Zumessung eines Teils der Kosten und damit für interne Subventionierungen. Und dieser Spielraum wird genutzt: Der Arbeitspreis, also der verbrauchsabhängige Bestandteil des Strompreises, diskriminiert zwischen den verschiedenen Verbrauchergruppen (Haushalten, landwirtschaftlichen Betrieben, Gewerbebetrieben, Sonderabnehmern), ohne daß hinreichend klar wäre, weshalb die Lieferung einer zusätzlichen Kilowattstunde an private Haushalte teurer sein sollte als die gleichzeitige Lieferung an andere Tarifabnehmer.

Zum anderen handelt es sich, wirtschaftlich betrachtet, bei der Kilowattstunde nicht um ein homogenes Gut. Ausschlaggebend für die Höhe der Produktionskosten ist der sogenannte Lastverlauf, die Höhe und zeitliche Verteilung der Nachfrage aller Abnehmer zusammengekommen. Die heute üblichen Tarifstrukturen genügen dem Erfordernis einer Kostenzumessung nach dem tages- oder gar jahreszeitlichen Lastverlauf nur unzureichend. Die gängigen Tarife enthalten in der Regel einen nahezu vollkommen lastunabhängigen Arbeitspreis und sind daher in keiner Weise geeignet, lastabhängige Schwankungen der Versorgungskosten wiederzugeben und den Verbrauchern in Rechnung zu stellen. Ein Anreiz, dann besonders sparsam mit elektrischer Energie umzugehen, wenn ihre Bereitstellung besonders teuer ist, geht von den Elektrizitätstarifen für Tarifabnehmer meist nicht aus.

V. Leitungsgebundene Energieträger: Reformbedürftige Rahmenbedingungen

Regulierung weitgehend verzichtbar

28. In nahezu allen Teilbereichen der leitungsgebundenen Energieversorgung hat eine interventionistische Wirtschaftspolitik mehr oder weniger durchgreifende Wettbewerbsbeschränkungen und Regulierungsmechanismen aufgebaut. Bis heute dominiert die in der Zwi-

schienkriegszeit entwickelte Vorstellung, in diesem Bereich versage der Konkurrenzmechanismus, weil aus Gründen der Kostendegression die Versorgung einer Region durch einen einzigen Anbieter die kostengünstigste Lösung sei. So sei der Aufbau konkurrierender Versorgungssysteme, also Wettbewerb 'in der Versorgung', nicht wünschenswert und wegen der degressionsbedingten Wettbewerbsvorteile des jeweils größten Anbieters ohnehin nicht möglich (natürliches Monopol). Aus dieser Sicht schien der Standardtyp des öffentlich regulierten Monopolunternehmens gerechtfertigt.

Bei Lichte betrachtet erweist sich diese Argumentation nicht als haltbar. Denn Marktversagen in dem beschriebenen Sinn kann allenfalls im Leistungsbereich 'Netzbetrieb' vorliegen, nicht jedoch in der energiewirtschaftlichen Versorgungstätigkeit schlechthin. So ist es durchaus vorstellbar, daß die örtlichen Versorgungsunternehmen Strom von Kraftwerken beziehen, die miteinander in Wettbewerb stehen und ihre Energie an ein Verbundnetz abgeben. Die Frage der Regulierung reduziert sich damit auf das Problem, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß Regulierung im Verbundnetz und in den lokalen Verteilernetzen erforderlich ist. Bei dem weitaus größten Teil der jetzt regulierten und vom Kartellrecht im wesentlichen freigestellten Energieversorgungswirtschaft stehen technische oder ökonomische Besonderheiten einem wirksamen Wettbewerb nicht entgegen.

Keine technischen Hindernisse für Wettbewerb beim Strom

29. Wettbewerb auf dem Elektrizitätsmarkt setzt voraus, daß Stromerzeuger, Großabnehmer und Versorgungsunternehmen ihre Vertragspartner frei wählen können. Sieht man davon ab, daß die Vertragspartner eigene Leitungswege errichten können – dies wird vermutlich der Ausnahmefall bleiben –, dann ist Wettbewerb nur möglich auf der Grundlage einer Durchleitung elektrischer Energie durch vorhandene Netze. Unter Durchleitung ist die (vertraglich vereinbarte) zweckgebundene Einleitung elektrischer Energie an einer Stelle in Verbindung mit einer gleichartigen und gleichzeitigen Entnahme an anderer Stelle eines Leitungsnetzes zu verstehen.

Die Elektrizitätswirtschaft wehrt Vorstöße für eine wettbewerbliche Auflockerung der herrschenden Marktstrukturen in der Regel mit der Behauptung ab, dadurch würde die Sicherheit der Stromversorgung ernsthaft gefährdet. So argumentiert sie, aus physikalisch-technischen Gründen gebe es keine Durchlei-

tung von Strom über vorgegebene Leitungswege, und eine Öffnung ihrer Netze für die Nutzung durch Dritte bringe die Gefahr erheblicher Störungen bis hin zu Netzzusammenbrüchen mit sich.

Die Argumente der Elektrizitätswirtschaft sind freilich durch eine jahrelange Praxis längst widerlegt. Das erste europäische Verbundnetz wurde explizit für Durchleitungszwecke geschaffen: es hatte die Aufgabe, Strom beispielsweise von Wasserkraftwerken in den Alpen zu entfernt gelegenen Schwerpunkten des Stromverbrauchs zu transportieren und hierfür die Netze der Verbundunternehmen zu nutzen. Heute dient das Verbundnetz insbesondere zum Ausgleich von Lastspitzen und Erzeugungsschwankungen, wobei es auch zu Durchleitungen kommt, die von den beteiligten Unternehmen nicht gesteuert werden können, weil Strom sich den Leitungsweg mit den geringsten Energieverlusten selbst 'sucht'. Meßtechnisch können die durchgeleiteten Strommengen aber so genau erfaßt werden, daß eine detaillierte Abrechnung der von den Netzbetreibern erbrachten Leistungen möglich ist und in der Praxis auch vorgenommen wird. Es ist festzuhalten, daß der Ausgleich von Lastschwankungen gerade bei unvorhergesehenen Vorkommnissen ausgezeichnet funktioniert. So würde der plötzliche Ausfall eines großen Kraftwerks nicht etwa zu einem Zusammenbruch des Netzes führen; er hätte allenfalls zur Folge, daß Netzspannung und Netzfrequenz für die wenigen Sekunden von ihrem Sollwert abweichen, die es braucht, um die notwendige Reservekapazität zu mobilisieren. Diese Abweichungen sind für die Verbraucher in der Regel unerheblich, wenn überhaupt wahrnehmbar. Zwingende technische Gründe stehen einer Stromdurchleitung also nicht entgegen. Die Vorhaltung von Reservekapazität ist freilich eine Leistung, die gesondert abzurechnen ist.

Wettbewerb 'um die Versorgung' statt Regulierung

30. Mit der Überzeugung, die Energiewirtschaft sei eine Domäne der natürlichen Monopole, war lange – zu lange – die Vorstellung verbunden, die Stellung der Versorgungsunternehmen schließe Wettbewerb in jeder Form aus. Erst allmählich wird Allgemeingut, daß auch das Recht, ein solches Monopolunternehmen zu führen, ein marktfähiges Gut ist und daher ein Wettbewerb 'um die Versorgung' grundsätzlich möglich ist. Hier ist beispielsweise an eine Vergabe von Betriebslizenzen im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens zu denken (vgl. Textziffer 53). Daß aus der Debatte um das natürliche Monopol nichts weiter gefolgert wurde als die Pflicht des Staates, regulierend einzugreifen, erweist sich nach unserem Urteil als grundlegend fal-

sche Weichenstellung. Die Energiepolitik hat versäumt, nach marktkonformen Wegen zu suchen, um die nur natürlich scheinende Monopolstellung der Versorgungsunternehmen durch Wettbewerb 'auszuhebeln'. Stattdessen konnte sich – vorwiegend im Bereich der Elektrizitätsversorgung – ein dichtes Geflecht von Kartellverträgen und staatlichen Aufsichtsmaßnahmen entwickeln.

Die staatliche Regulierung (Fachaufsicht, Preisaufsicht, Kartellaufsicht) soll zwar eine kompensatorische Schutzfunktion gegenüber der absolut gesicherten Marktstellung der Versorgungsunternehmen erfüllen, erweist sich jedoch nicht nur als ordnungsinkonform, sondern ebenso als wenig leistungsfähig. Denn mit den Mitteln der Regulierung kann es bestenfalls gelingen, offensichtliche Fehlentwicklungen und grobe Verhaltensmißbräuche zu vermeiden, zumal die Kontrolleure – etwa über Mitgliedschaften in Aufsichtsräten – den Kontrollierten häufig sehr nahe stehen. Die Steuerungs- und Kontrolleffizienz wettbewerblicher Marktprozesse läßt sich dabei nicht erreichen. Der politisch-bürokratische Regulierungsprozeß kann durchschlagende wirtschafts- und wettbewerbspolitische Erfolge nicht verbuchen, verursacht aber erhebliche Kontrollkosten, ja der Staat hat teil am energiewirtschaftlichen Machtkartell zur Verhinderung des Wettbewerbs. Es ist angemessen, von einem energiewirtschaftlichen Politikversagen zu sprechen.

Bund, Länder und Gemeinden im Konflikt

31. Bei den Rahmenbedingungen für die Energiewirtschaft allgemein, besonders aber für die leitungsgedundene Energieversorgung, steht die Wirtschaftspolitik vor einer wichtigen Grundsatzfrage. Mehr als in den allermeisten Wirtschaftsbereichen entwickeln die Länder und die kommunalen Gebietskörperschaften eigenständige energiepolitische Aktivitäten. Inzwischen verfügen die Bundesländer über spezifische energiepolitische Programme und selbständig geschaffene Instrumentarien. Jenseits der verfassungsrechtlichen Fragen, die sich hier stellen, kann die Wirtschaftspolitik die gesetzten Ziele wirksam verfolgen, solange Bund und Länder sich energiepolitisch sinnvoll ergänzen. Die Länder sollten sich mit einer, manchmal vielleicht sogar unverzichtbaren, Verstärkerrolle bescheiden, um ressourcenzehrende Friktionsverluste zu vermeiden. Positive Beispiele belegen, daß eine wirtschaftspolitisch fruchtbare Arbeitsteilung zwischen den beiden staatlichen Ebenen möglich ist, wenn die Länder 'vor Ort', sei es bei der Umsetzung der Bundespolitik, sei es bei eigenen energiepolitischen Anstrengungen, ausgesprochen wettbewerbsorientiert handeln.

Neuerdings droht sich jedoch Konfliktpotential anzuhäufen, weil einzelne Länder die energiepolitischen Leitlinien des Bundes mehr oder weniger deutlich verlassen haben. Dies wird vor allem daran deutlich, daß der frühere Konsens über die friedliche Nutzung der Kernenergie zerbrochen ist. Aber auch hinsichtlich der Kohlepolitik oder der Strompolitik driften die Interessen des Bundes und einiger Länder auseinander. Freilich konnte es zu einer solchen Entwicklung nur kommen, weil der Bund für weite Bereiche des Energieangebots keine klare wettbewerbspolitische Linie verfolgt, sondern Marktregulierungen geduldet oder geschaffen und ineffiziente Zustände geschützt hat. Zunächst ergab sich bei der Umsetzung der unbestimmten Rechtsbegriffe, in die der Bund seine energiepolitischen Instrumente immer wieder gekleidet hat, ein meist erheblicher Spielraum für eine ländereigene Energiepolitik. Eine bedenkliche Einbruchstelle bietet insbesondere die Wahrnehmung der Investitionskontrolle über Versorgungsunternehmen nach § 4 des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz, EnWG). Ursprünglich galt unumstritten eine sichere und preiswürdige Versorgung als Anwendungskriterium, so wenig man dies markt- oder gar wettbewerbsbezogen konkretisieren kann. Heute dagegen ziehen Aufsichtsstellen bei der Investitionskontrolle auch Maßstäbe der 'alternativen' Energiepolitik heran: Einzelaspekte wie der energetische Wirkungsgrad oder der Schadstoffausstoß geraten in den Vordergrund zu Lasten einer angemessenen Würdigung aller relevanten Gesichtspunkte. Das gibt der Investitionsaufsicht noch mehr lenkungswirtschaftliche Schubkraft, als sie ohnehin schon hat.

Interventionsnischen abbauen

32. Zudem weist ein Regulierungs- und Kontrollsystem stets Interventionsnischen auf, die Markteingriffe und Struktur lenkung leicht machen. Dies gilt nicht nur für die Landesebene. Auch die Städte und Gemeinden regulieren fleißig mit. Mit dem (umfassend genutzten) Recht, ihr Gebietsmonopol im Rahmen von Konzessionsverträgen an ein Unternehmen ihrer Wahl zu übertragen, besitzen sie ein wirksames Instrument zur Gestaltung – und zur Konservierung – der 'Versorgungslandschaft' vor Ort. Dies ist für beide Seiten lukrativ. Die Versorgungsunternehmen werden wirksam vor Wettbewerb geschützt, während die Gemeinden sogenannte Konzessionsabgaben erhalten – jährlich rund 4 Mrd DM. Die marktverzerrenden und effizienz mindernden Wirkungen dieser Vereinbarungen werden voraussichtlich auch dann weiterbestehen, wenn die vierte Novelle des Kartellgesetzes aus dem

Jahr 1980 greift, welche die Laufzeit künftiger Gebietsmonopolverträge auf höchstens 20 Jahre begrenzt.

Hier wie in anderen Bereichen hilft nicht, das Regulierungssystem zu verfeinern oder in Marginalien offener zu gestalten. Erforderlich bleibt eine entschiedene Wettbewerbsorientierung der Energiepolitik und deren überzeugende Durchsetzung. Denn damit entzieht man interventionsfreudigen Bundesländern und Gemeinden die Eingriffsgrundlage und sichert so den energiepolitischen Vorrang der Bundespolitik.

Fragwürdige Energieversorgungskonzepte

33. Ein weiteres Problem der allgemeinen Rahmenbedingungen liegt in den Energieversorgungskonzepten, die in den Jahren 1980 bis 1986 von der Bundesregierung finanziell gefördert wurden. Diese von Gebietskörperschaften, Energieversorgungsunternehmen und anderen Investoren entwickelten Konzepte sollten helfen, die Energieversorgung auf örtlicher Ebene unter Berücksichtigung regionalpolitischer, strukturpolitischer und umweltpolitischer Aspekte zu optimieren.

Dieser Aufgabe wurden die Energieversorgungskonzepte allzu oft nicht gerecht. In der Hand der Kommunalpolitiker entwickelten sie sich vielerorts zu einem Instrument der Marktlenkung und der Diskriminierung einzelner Energieträger. Darüber hinaus wurde mit ihrer Hilfe eine Kommunalisierung bzw. Rekommunalisierung der Energieversorgung vorangetrieben. Stadtplanung, Raumordnung und Landesplanung entwarfen Leitbilder für die Energieversorgung, die vorgegebene Versorgungsanteile für einzelne Energieträger enthalten und die mit Hilfe des Planungs- und des Baurechts verwirklicht werden sollen.

Energieversorgungskonzepte stärkten zudem die ökonomisch fragwürdige Tendenz, eine zunehmende Zentralisierung der Energieversorgung mit verhältnismäßig kleinen Betrieben zu verabsolutieren, ohne daß zugleich der Nachweis einer Senkung der Versorgungskosten vorgelegt würde. Gewiß garantiert die jetzige Marktorganisation wegen der Vielzahl von Wettbewerbsbeschränkungen keine gesamtwirtschaftlich optimale Versorgung, und sie mag einen zu hohen Zentralisierungsgrad aufweisen. Ebenso wenig macht es jedoch Sinn, durch Kommunalisierung eine Dezentralisierung um jeden Preis herbeizuführen. Um die skizzierten Fehlentwicklungen aufzuhalten und zu korrigieren, sollten deshalb die Energieversorgungskonzepte überprüft werden, soweit sie heute noch Grundlage der kommunalen und regionalen Energiepolitik sind.

Kommunalisierung und Querverbund

34. Energieversorgungskonzepte haben auch dazu beigetragen, den vor allem bei den Gemeinden ohnehin schon kräftigen Trend zum Querverbund, d.h. zur Zusammenfassung der Gas-, Strom- und Wärmeversorgung in der Regie jeweils eines öffentlichen Unternehmens, zu verstärken. Diese Entwicklung droht den Wettbewerb der Energieträger auf der Letztverteilungsstufe weitgehend zu unterbinden. Gerade weil bei den Leitungsebenen der brancheninterne Wettbewerb auf dieser Verteilerstufe praktisch ausgeschlossen ist, müßten Energiepolitik und Wettbewerbspolitik eine möglichst unabhängige Entwicklung der einzelnen Energieanbieter durchsetzen, um die Substitutionskonkurrenz zu schützen. Der Querverbund bedroht nämlich den Substitutionswettbewerb mehrfach: Die Marktstrategie für den einen Energieträger wird an den Verkaufsinteressen für die anderen Energieträger ausgerichtet; Rücksichtnahme auf bereits vorhandene Produktionskapazitäten verzerrt die Investitionsentscheidungen; und der Weg zu interner Subventionierung mit entsprechenden Preisverzerrungen wird eröffnet.

Bedeutsam ist schließlich die ordnungspolitische Dimension der Kommunalisierung im Querverbund. Allokative Aufgaben werden nicht mehr am Markt gelöst, sondern an politische Instanzen verwiesen – auch und gerade in der Absicht, eine 'verbrauchernahe bürgerschaftliche Kontrolle' zu installieren. Dieser lenkungswirtschaftliche Ansatz führt nicht nur zu ineffizienten Versorgungsstrukturen, sondern zu einer noch stärkeren Politisierung der Energieversorgung. Auf die damit verbundenen ordnungs- und wettbewerbspolitischen Probleme nimmt man gewöhnlich keine Rücksicht; nicht selten fehlt es schon am Verständnis für derartige Fragen. Auch hier ist die Bundesregierung gefordert, dafür zu sorgen, daß die Grundlinien ihrer Energiepolitik Geltung behalten.

Investitionslenkung bei der Fernwärme

35. Im letzten Jahrzehnt hat die Energiepolitik erhebliche Anstrengungen unternommen, den Ausbau der Fernwärmeversorgung zu beschleunigen mit dem Ziel, durch den Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung zur Energieeinsparung beizutragen. Die in diesem Zusammenhang üblich gewordene Politik der rechtlich erzwungenen Markteinführung (Anschluß- und Benutzungszwang, Vorranggebiete) ist verfehlt. Ebenso fragwürdig ist die Praxis, den Aufbau von Fernwärmesystemen in großem Maßstab zu subventionieren. Denn wenn Fernwärmeversorgungsunternehmen durch den Einsatz der Kraft-Wärme-Kopplung die verwendete

Primärenergie effizienter nutzen können als mit herkömmlichen Verfahren, so muß sich dies in niedrigeren Produktionskosten für Fernwärme niederschlagen. Reicht der Kostenvorteil der Kraft-Wärme-Kopplung nicht aus, um am Markt im Wettbewerb mit anderen Versorgungssystemen auf Dauer bestehen zu können, dann sollte diese Technik – auch bei günstigerer Energiebilanz – nicht weiter verfolgt werden. Andernfalls erhält das Energiesparziel einen Eigenwert, der sich volkswirtschaftlich nicht begründen läßt. Außerdem schafft das Vordringen der Fernwärmeversorgung, vor allem in Verbindung mit einem Anschluß- und Benutzungszwang, nicht eben wettbewerbsfreundliche, die ständige Anpassung fördernde Marktverhältnisse. Gleiches gilt für die Festlegung von Vorranggebieten, die der beschleunigten Einführung der Fernwärmeversorgung dienen soll. Substitutionsmöglichkeiten werden auf diese Weise auch dort ausgeschlossen, wo sie sich bei der Wärmeversorgung noch vorteilhaft nutzen ließen. Dies droht den Strukturwandel in der Energiewirtschaft dauerhaft zu hemmen. Eine sachgerechte Forderung kann deshalb nur lauten: Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen, auch um Hindernisse für Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung aus dem Weg zu räumen.

Aus diesen Gründen sollte die derzeitige Politik der Begünstigung von Fernwärmeprojekten gründlich überdacht werden. Die Verwirklichung eines Projektes muß grundsätzlich vom Ergebnis eines langfristigen kaufmännischen Investitionskalküls abhängig gemacht werden, also davon, ob Aufwand und erwarteter Ertrag in angemessenem Verhältnis zueinander stehen. Ist dies der Fall, dann kann auf Subventionen und andere Schutzmaßnahmen verzichtet werden. Denn der Finanzierung rentabler Projekte stehen grundsätzlich die Kreditmärkte offen. Ist ein solches Projekt (etwa wegen seines Umfangs oder wegen der langen Zeitspanne zwischen Beginn und rentablem Betrieb) am freien Markt nicht zu finanzieren, ist allenfalls an die Möglichkeit staatlicher Bürgschaften oder an rückzahlbare, verzinsliche Darlehen der öffentlichen Hand zu denken. In keinem Fall sollten Vorhaben durchgesetzt werden, die wirtschaftlichen Kriterien nicht genügen.

Europa 1992 verlangt Reformen

36. Unter Reformdruck stehen die Rahmenbedingungen für die leitungsggebundene Energieversorgung nicht zuletzt wegen des europäischen Marktes. Die vorgesehene Vollendung des EG-Binnenmarktes wird erhebliche wettbewerbliche Konsequenzen für die leitungsggebundene Energieversorgung, insbesondere für die Stromversorgung, mit sich bringen. Die Beibehaltung des Status quo in der Bundesrepublik würde eine Frei-

stellung der Energiewirtschaft als EG-weiten wettbewerbspolitischen Ausnahmbereich voraussetzen. Spätestens nach der Luftverkehrs-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs muß man jedoch davon ausgehen, daß der heutige Gebietsschutz sich nicht mit dem EG-Kartellrecht vereinbaren läßt. Denn sowohl Konzessionsverträge als auch Demarkations- und Verbundverträge können die Stromeinfuhr aus anderen EG-Ländern behindern. Zumindest Ausschließlichkeitsbindungen in Konzessionsverträgen und vertikalen Demarkationen, die Stromlieferungen aus anderen Mitgliedsländern vereiteln, dürften gegen Art. 85 Abs. 1 EWGV verstoßen und demnach verboten sein. Hinzu kommt, daß die Weigerung eines Netzbetreibers, Stromlieferungen aus anderen EG-Ländern durchzuleiten, im Einzelfall nach Art. 86 EWGV mißbräuchlich sein kann. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften will im übrigen schon 1989 konkrete Maßnahmen für die Schaffung eines Binnenmarktes im Energiebereich vorschlagen, die nicht zuletzt die Hemmnisse für den grenzüberschreitenden Stromtausch beseitigen sollen. Es ist davon auszugehen, daß den Rahmenbedingungen für die leitungsggebundene Energieversorgung in der Bundesrepublik ein tiefgreifender Wandel bevorsteht.

VI. Wende in der Energiepolitik: Mehr Markt

Bilanz der Energiepolitik negativ

37. Zieht man Bilanz, so zeigt die Energiepolitik alles andere als ein positives Bild. Nur in Ausnahmbereichen deckt sie sich mit den grundsätzlich immer noch marktwirtschaftlichen Hauptlinien der Wirtschaftspolitik. Ein beispielloser Kompetenz- und Regulierungswirrwarr schließt eine effiziente Energieversorgung aus. Unter den Gesichtspunkten des Umweltschutzes und des schonenden Umgangs mit knappen Ressourcen kann das herrschende System nicht befriedigen. Aus einer fragwürdigen Kohlevorrangpolitik erwachsen dem Steuerzahler enorme Finanzlasten. Der Druck, den Kurs der Energiepolitik zu ändern, wächst. Nach allen Erfahrungen kann der neue Kurs nur in eine Richtung zielen: Es ist an der Zeit, die Blockade einer marktwirtschaftlichen Energiepolitik aufzugeben und sich auf die Prinzipien wettbewerblich geordneter Märkte zurückzubewegen. Die Energiewirtschaft krankt nicht an Marktversagen, sondern an Politikversagen. Alle Verantwortlichen haben unaufhörlich mitgeholfen, an der Interventionsschraube zu drehen und im einseitigen Interesse der Anbieter noch funktionsfähige Märkte zu bürokratisieren und zu reglementieren.

Die Aufgabenteilung zwischen Markt und Staat muß neu geordnet werden. Die energiepolitische Hauptaufgabe des Staates besteht darin, für längerfristig konstante Rahmenbedingungen zu sorgen, die den Grundsätzen unserer Wettbewerbsordnung genügen. Erforderlich sind eindeutige Regelungen, die hinreichende Rechtssicherheit bieten. Dies garantiert Energieanbietern wie Energieverbrauchern einen zuverlässigen Planungsrahmen und ist notwendige Voraussetzung für eine sichere, preiswürdige und umweltschonende Energieversorgung.

Furcht vor Marktversagen unbegründet

38. Im Gefolge des ersten Ölpreisschocks erhielten lenkungswirtschaftliche Vorstellungen auf allen politischen Ebenen merklichen Auftrieb. Die Meinung, der Markt sei blind, ist weit verbreitet, das Mißtrauen gegenüber einer Koordination von Angebot und Nachfrage mit Hilfe unregulierter Marktpreise sitzt tief. Unterstellt wird, daß Wettbewerbspreise die Knappheitsverhältnisse zwar in Bezug auf die jeweilige Tagessituation durchaus richtig wiedergeben, eine angemessene Bewertung zukünftiger Knappheitsverhältnisse aber nicht leisten können. Deshalb werde – so lautet das Argument – die zukünftige Knappheitsentwicklung in den Entscheidungen der Energieanbieter und Energieverbraucher nicht berücksichtigt, und langfristig notwendige Anpassungs- und Vorsorgemaßnahmen unterblieben oder würden zumindest zu spät ergriffen.

Die Furcht vor einem derartigen Marktversagen ist unbegründet; Marktprozesse werden in hohem Maße von zukünftigen Entwicklungen – genauer gesagt: von den Erwartungen über diese Entwicklungen – bestimmt. Tatsachen, die eine Änderung der Zukunftserwartungen auslösen, schlagen sich im Verhalten der Marktteilnehmer nieder. Unternehmen, die ihren langfristigen Ertrag maximieren wollen, haben ein elementares Interesse daran, verfügbare Informationen über die künftige Entwicklung der für sie relevanten Märkte möglichst gut zu nutzen. Ihre Strategie wird sein, Kapazitäten und Produktpalette dem zukünftigen Bedarf anzupassen und zugleich die erwarteten Produktionskosten zu minimieren. Eine rationalere Vorbereitung auf die Zukunft ist nicht möglich – weder aus einzelwirtschaftlicher noch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Je genauer die Erwartungen der Unternehmen die tatsächliche Entwicklung treffen, desto genauer entspricht Gewinnerorientierung unter Wettbewerbsbedingungen dem gesamtwirtschaftlich optimalen Verhalten.

Neben der Voraussetzung, daß Wettbewerb zwischen den Energieanbietern herrscht, ist also vor allem die Qualität der verfügbaren Information ausschlaggebend für die gesamtwirtschaftliche Effizienz einzelwirtschaftlicher Entscheidungen. Energieproduzenten müssen insbesondere die erkennbaren Verknappungstendenzen bei den einzelnen Energieträgern in ihren Entscheidungen berücksichtigen, um ihre heutigen Investitionen und Fördermengen an den Erfordernissen der Zukunft auszurichten. Weshalb sie damit vor einem grundsätzlich schwierigeren Informationsproblem stehen sollten als Unternehmen anderer Branchen, ist nicht ersichtlich.

Staatliche Eingriffe auf Ausnahmefälle begrenzen

39. Marktwirtschaftliche Energiepolitik hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie eine Regulierung der Primärenergienmärkte unterläßt. Eingriffe in die Bildung der Energiepreise in der Absicht, vermutete Veränderungen künftiger Knappheitsverhältnisse in heutige Preise zu übersetzen, machen wenig Sinn. Dies gilt für die immer wieder geforderten und neuerdings auch angekündigten zusätzlichen Abgaben auf Erdgas und Mineralöl ebenso wie für staatlich festgesetzte Mindestpreise für Erdöl. Es wurde bereits dargelegt, daß gewinnorientierte Unternehmen schon aus Eigeninteresse bestrebt sind, die vorhandenen Informationen – und hierzu gehören insbesondere die Marktpreise – gesamtwirtschaftlich optimal zu nutzen.

Will der Staat diesen für die langfristige Effizienz der Energieversorgung elementaren Prozeß der Informationsverarbeitung nicht untergraben, dann darf er hier nur eingreifen, wenn er damit die Informationslage der Marktteilnehmer verbessern kann. Dies setzt jedoch einen verläßlichen Informationsvorsprung des Staates gegenüber den Privaten voraus, der bei realistischer Betrachtung nicht unterstellt werden kann. Es wäre eine Illusion, davon auszugehen, daß Behörden über Erkenntnisse hinsichtlich der künftigen Entwicklung von Angebot und Nachfrage auf den Energiemärkten, über Umfang, Erschließungskosten und Förderkosten aller Energievorräte, den weiteren technischen Fortschritt, die kommenden Substitutions- und Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Energieträgern, aber auch über zukünftige Wechselkurse, Diskontraten und über vieles andere mehr verfügen, die genauer und zuverlässiger sind als die Informationen der Unternehmen. Unterliegt der Staat der Versuchung, die Preisbildung zu 'korrigieren', wird er daher in aller Regel falsche Preissignale setzen und Fehlanpassungen verursachen.

Strukturhilfe nur nach wettbewerbspolitischer Kausaltherapie

40. Die Flexibilität einzelwirtschaftlicher Entscheidungsstrukturen ist die wirksamste Versicherung gegen stets vorhandene Unsicherheiten und Risiken. Und funktionsfähige Märkte leisten in Verbindung mit sinnvollen Rahmenbedingungen für eine preiswerte, ressourcenschonende und umweltgerechte Energieversorgung allemal mehr als staatlicher Dirigismus. Dies ist kein Plädoyer für einen energiepolitisch abstinenter Staat. Aber Augenmaß ist gefordert. Das gilt bei allen energiepolitischen Maßnahmen, vor allem auch bei finanziellen Anpassungshilfen, deren Ziel die Abfederung von Umstellungs- und Anpassungsprozessen ist. Es kommt darauf an, vor konkreten Maßnahmen die Ursachen der Friktionen aufzudecken, die den Anpassungsschwierigkeiten zugrunde liegen. Jeder Strukturangepassungspolitik hat eine wettbewerbspolitische Kausaltherapie voranzugehen. Oft genug haben staatliche Wettbewerbsbeschränkungen den strukturpolitischen Handlungsbedarf erst erzeugt; das Spektrum reicht von Gebietsmonopolen über Importbeschränkungen und staatliche Erhaltungsgarantien bis zum kommunalen Querverbund. In all diesen Fällen müssen zunächst die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb hergestellt werden. Erst dann, wenn sich auf diese Weise die Umstellungsprobleme nicht bewältigen lassen, sollten strukturpolitische Hilfen erwogen werden.

Energiepolitik nicht überfrachten

41. Als mehr und mehr kontraproduktiv erweist sich die Praxis, die Energiepolitik als Vehikel für eine – überdies verfehlte – Strukturpolitik, Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik zu benutzen. Dies gilt nicht zuletzt für die herrschende Politik zur Erhaltung des Kohlebergbaus. In diesem Zusammenhang geht es nicht in erster Linie darum, daß “auch die Kohlepolitik ... die Knappheit der öffentlichen Mittel berücksichtigen” muß, wie die Bundesregierung in ihrem Energiebericht 1986 formuliert. Entscheidend ist vielmehr, die Energiepolitik von anderen wirtschaftspolitischen Aufgaben zu befreien. Denn jeder Teilbereich der Wirtschaftspolitik hat seine eigenen Ziele, aber auch seine eigenen, spezifischen Instrumente. Aus Gründen der politischen Klarheit, vor allem aber wegen der spezifischen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen ist es unerläßlich, diese Zuordnung zu beachten. Es ist wenig hilfreich, Umweltschutzbelange oder regional-, sozial- und verteilungspolitische Zwecke mit energiepolitischen Instrumenten und Maßnahmen zu verfolgen.

Solange die Energiepolitik in die Pflicht sachfremder Aufgaben genommen wird, gerät sie notwendigerweise mit ihren eigentlichen Zielen in Widerspruch. Schielt die Energiepolitik beispielsweise auf Beschäftigungseffekte, dann wird sie ihre eigentliche Aufgabe fast zwangsläufig verfehlen, ohne die Wirksamkeit der spezifisch arbeitsmarktpolitischen Instrumente erreichen zu können. Die Kohlepolitik ist hierfür das beste Beispiel. Es grenzt ans Absurde, daß Steuerzahler und Stromverbraucher jährlich zweistellige Milliardenbeträge für eine Politik bereitstellen müssen, die eine preiswerte und leistungsfähige Energieversorgung unterbindet und zugleich als Hauptursache für das bisherige Ausbleiben der dringend notwendigen Neustrukturierung der Kohlereviere verantwortlich zu machen ist. Gefordert ist politischer Mut zu einer klaren und sinnvollen Zuweisung der Aufgaben an die einzelnen Politikbereiche. Die Energiepolitik hat vorrangig die Aufgabe, die Deckung des Energiebedarfs zu sichern und dafür zu sorgen, daß die benötigten natürlichen und produzierten Ressourcen bestmöglich genutzt werden. Dies ist Herausforderung genug.

Subventionsabbau unumgänglich

42. Eine vordringliche energiepolitische Aufgabe lautet: Abbau der wild ins Kraut geschossenen Subventionen. Diese Forderung zielt keineswegs allein auf den Bergbau, sondern auf einen bunten Strauß kaum mehr zu entwirrender energiewirtschaftlicher Förderprogramme. Die Ölkrise eröffneten gleichsam einen Selbstbedienungsladen für staatliche Energiebeihilfen. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß bei der langjährigen Gebefreudigkeit der öffentlichen Hand Mitnahmeeffekte und Attentismus weit um sich gegriffen haben. Eine ‘Entziehungskur’ ist unumgänglich geworden.

Eine Wirtschaftspolitik, die glaubwürdig bleiben will, kann einem nachhaltigen Subventionsabbau nicht mehr ausweichen. Sie kann die Augen nicht länger vor der Tatsache verschließen, daß sich struktureller Wandel vom Behördenschreibtisch aus zwar beeinflussen und sogar beschleunigen, nicht aber effizient gestalten läßt. Die Ziele der staatlichen Förderung, insbesondere Energieeinsparung, verstärkte Nutzung alternativer Energiequellen und rechtzeitige Strukturanpassung, lassen sich mit Hilfe von Markt und Wettbewerb viel besser verwirklichen. Immer noch sind Energiepreise, die sich frei und unter Konkurrenzbedingungen bilden, der wirkungsvollste ‘Sparkommissar’. Auch alternative Energiequellen setzen sich nur dort mit Aussicht auf Bestand durch, wo Änderungen der Preisstrukturen auf grundlegende Änderungen der Marktbedingungen zurückgehen und nicht auf fiskalische Eingriffe des Staa-

tes, die im politischen Tagesgeschäft jederzeit zur Disposition gestellt werden können. Selbst eine rechtzeitige und rasche Anpassung kommt, von direkten sozialen Hilfen abgesehen, ohne Subventionen aus. Letztere stören mehr als sie helfen, weil sie die energiewirtschaftlichen Entscheidungsgrundlagen verfälschen; hier gilt sinngemäß das, was weiter oben zu den Wirkungen verzerrter Preissignale gesagt wurde (vgl. Textziffer 39).

Forschungsförderung begrenzen

43. Der Staat hat Forschungsaktivitäten der Energiewirtschaft in der Vergangenheit großzügig gefördert; Forschungspolitik ist in großem Umfang verdeckte Energiepolitik. Ein erheblicher Teil der vergebenen Mittel floß in die Grundlagenforschung, deren Förderung im großen und ganzen nicht umstritten sein sollte, auch wenn die Grenze zur anwendungsbezogenen Forschung meist nicht leicht zu ziehen ist. Auf die direkte oder indirekte Förderung sogenannter marktnaher Forschung und Entwicklung sollte der Staat jedoch grundsätzlich verzichten; denn dies ist ureigene Aufgabe der Unternehmen. Aufgabe des Staates ist es, Hemmnisse abzubauen, die unternehmerischer Forschung und Entwicklung im Wege stehen – auch und gerade im Zusammenhang mit der Erschließung 'alternativer' Energiequellen. An einschlägigen Ansatzpunkten für Entbürokratisierung, Deregulierung und Korrekturen der Forschungsförderung mangelt es nicht.

Fragwürdige Programme zur Energieeinsparung

44. Die Energiepolitik hat in Reaktion auf hohe Ölpreise Maßnahmen zur Einsparung herkömmlicher Energieträger (Verbrauchssenkungen, Substitution durch neue Energien) in erheblichem Umfang subventioniert. Der beschleunigten Einsparung von Energie mag diese Politik gedient haben. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind staatliche Hilfen zur Entwicklung oder zur Anwendung energiesparender Verfahren jedoch in aller Regel verfehlt. Wie in anderen Bereichen werden auch hier knappe Mittel durch Subventionen in ineffiziente Verwendung gelenkt: Ressourcen, die nur aufgrund einer Subvention einer bestimmten Verwendung zugeführt werden, leisten einen geringeren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, als dies bei anderer Verwendung möglich wäre. So war beispielsweise die Warmwassererzeugung mit Hilfe einer Wärmepumpe in einem typischen Einfamilienhaus selbst 1985, als die Mineralölpreise ihren Höchststand erreicht hatten, um die Hälfte teurer als die Anwendung konventioneller Heiztechnik. Der jährliche Mehraufwand für die Wärmepumpe war etwa doppelt so

hoch wie der Wert des eingesparten Heizöls; um einen Liter Heizöl im Wert von 80 Pfennig einzusparen, war ein Aufwand von 1,60 DM notwendig. Daß dennoch vielfach Wärmepumpen zum Einsatz gekommen sind, ist nur dadurch zu erklären, daß der Staat einen Teil der Investitionskosten übernommen hat. Es ist davon auszugehen, daß die Kosten anderer Möglichkeiten, Heizöl einzusparen, weit geringer gewesen wären. Unter dem Strich haben die Subventionen ineffizientes Verhalten provoziert, zu Lasten des gesamtwirtschaftlichen Wohlstandes.

Förderung nur nach Prüfung des Einzelfalls

45. Erst wenn Gründe für die Annahme einer fundamentalen Marktstörung vorliegen, lassen sich staatliche Förderprogramme rechtfertigen. Eine solche Störung wäre beispielsweise gegeben, wenn ein neues energiesparendes Verfahren gegen imitative Anwendung durch Dritte nur unzureichend geschützt werden kann. Ein weiterer Fall bestünde darin, daß der Forschungsaufwand für eine grundlegende Innovationsidee der schieren Größe wegen von privaten Investoren nicht getragen werden kann. Unter derartigen Umständen wird ein Energiesparprojekt ohne staatliche Unterstützung nicht in dem Umfang verwirklicht, der gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre. Ob eine privatwirtschaftliche Investitionsrechnung zu einem volkswirtschaftlich sinnvollen Ergebnis führt oder ob staatliche Förderung angezeigt ist, muß daher im konkreten Einzelfall ermittelt werden. Im Lichte dieser Überlegungen muß man beispielsweise dem Anfang März 1986 gefaßten Beschluß der Bundesregierung, die Pläne zur Förderung industrieller Großanlagen für die Kohleerflüssigung ad acta zu legen, uneingeschränkt zustimmen. Zu durchforsten bleibt jedoch ein großer Katalog an Maßnahmen zur Förderung der Energieeinsparung und der anwendungsbezogenen Energieforschung.

Strukturkonservierung und Kapitalvergeudung im jetzigen Beihilfesystem

46. Die Wirkungen des jetzigen Beihilfesystems im einzelnen verläßlich abschätzen zu wollen, wäre ein aussichtsloses Unterfangen. Gleichwohl steht fest: Durch Umfang und Dauer der Subventionierung werden Ressourcen in nicht zu rechtfertigender Höhe in die Energiewirtschaft umgelenkt oder darin festgehalten. Diese gigantische Kapitalvergeudung geht zu Lasten zukunftssträchtiger Investitionen und provoziert weitere Stockungen im strukturellen Anpassungsprozeß, nicht zuletzt in den Montanregionen. Die Gründe, die von den Befürwortern der Subventionen vorgebracht werden, können angesichts dieser schädlichen

Folgen nicht überzeugen. Wenn es überhaupt einen energiepolitisch diskussionswürdigen Grund für auf Dauer angelegte staatliche Unterstützungszahlungen gibt, dann ist es die Sicherung der Versorgung im Notfall durch einheimische Produktion. Aber dies ist erst jenseits der Grenze zu erwägen, bis zu der eine kostengünstigere Vorratshaltung ausreichende Versorgungssicherheit gibt.

VII. Schritte zur energiepolitischen Neuordnung

Reformvorschläge im Überblick

47. Der Schlüssel für einen neuen Anfang in der Energiepolitik liegt bei der Kohlepolitik. Denn die Politik zum Schutz der Kohle ist nicht nur teuer und strukturkonservierend. Sie wird darüber hinaus von einer Vielzahl problematischer Wettbewerbsbeschränkungen in anderen Bereichen der Energiewirtschaft flankiert und dient inzwischen als Rechtfertigung für diese. Eine Gesamtreform der Energiepolitik sollte daher vorrangig auf ein Ende des Kohleprotektionismus abzielen.

Aber auch unabhängig von der Kohle gibt es eine Reihe von Fehlentwicklungen, welche die Energieversorgung unflexibel und teuer machen. Dies gilt vor allem im Bereich der leitungsgebundenen Energieträger. Auch hier ist mehr Wettbewerb anzustreben.

Für die Reform der Kohlepolitik schlagen wir vor,

- den Hüttenvertrag nicht fortzuschreiben,
- den Jahrhundertvertrag nicht über 1995 hinaus zu verlängern,
- langfristig nur noch eine begrenzte ‘Sicherheitsmenge’ zu subventionieren,
- die Kontingente für Kohleimporte schrittweise anzuheben und letztlich zu beseitigen sowie
- bei der Sicherung der Kohleversorgung der Vorratshaltung Vorrang vor unrentabler Förderung zu geben.

Unsere Vorschläge zur Neuordnung der leitungsgebundenen Energieversorgung zielen auf eine schrittweise Auflockerung verkrusteter Strukturen. Dabei geht es vorrangig darum,

- durch Entflechtung und durch Privatisierung der kommunalen Querverbundunternehmen einen wirksamen Substitutionswettbewerb herzustellen,
- die Konzessionsabgaben für die Überlassung von Wegerechten auf mittlere Sicht einzuschränken oder ganz abzuschaffen,

- bei der anstehenden Novellierung der Bundestarifordnung Elektrizität bessere Möglichkeiten zu schaffen, die verbrauchsabhängige Komponente der Stromtarife an den jeweiligen Grenzkosten der Versorgung auszurichten,
- die Regulierungen des Energiewirtschaftsgesetzes abzuschaffen, soweit sie sich zu einer Beschränkung des Wettbewerbs eignen und unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit verzichtbar sind,
- die kartellrechtlichen Ausnahmeregelungen für die Versorgungswirtschaft abzubauen,
- Marktzutrittsschranken durch eine Reform des Wegerechts und des Demarkationssystems zu beseitigen,
- die Möglichkeiten der Durchleitung zu verbessern und die Voraussetzungen für die Errichtung privater Versorgungsleitungen zu schaffen und
- die rechtlichen Grundlagen für eine Konkurrenz ‘um die Versorgung’ herzustellen.

Kohle dem Wettbewerb aussetzen

48. Eine Abkehr von dem überkommenen System der Kohlehilfen ist Voraussetzung für mehr Effizienz in der Kohlewirtschaft, aber auch für mehr Wettbewerb in den anderen Bereichen der Energiewirtschaft. An einer Liberalisierung des Kohlemarktes führt deshalb kein Weg vorbei.

- Wirksamer Wettbewerb am Kohlemarkt ist ohne Abbau staatlicher Hilfen nicht denkbar. Hierzu gehört zum einen, die 1985 vereinbarte Anschlußregelung Hüttenvertrag möglichst rasch gegenstandslos zu machen. Denn auch von dieser Regelung kann nicht erwartet werden, daß sie “den Unternehmen weiterhin das Preisrisiko des Weltmarktes abnimmt, aber zugleich den notwendigen Druck zu Rationalisierungsanstrengungen verstärkt”, wie die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1988 hofft.
- Auch der Jahrhundertvertrag, der die Abnahmeverpflichtung der Elektrizitätswirtschaft bis 1995 regelt, darf nicht fortgeschrieben werden. Die Bundesregierung tritt für eine Regelung nach 1995 ein, die an das geltende Vertragswerk anknüpft; sie sollte diese Position überdenken. Vielmehr sind Wege zu suchen, die mit dem Jahrhundertvertrag verbundenen Subventionen stufenweise abzubauen. Wir schlagen deshalb vor, für die Verstromungshilfen ab dem Jahre 1996 verbindliche Obergrenzen festzulegen und diese Plafonds degressiv auszugestalten. Ergänzend dazu sollte als Grundlage der Ver-

stromungshilfe mehr und mehr eine Rechengröße herangezogen werden, in welche die Förderkosten der unrentabelsten Zechen nicht eingehen. Dies würde eine Konzentration der Förderung auf kostengünstige Zechen voranbringen.

- Parallel zu diesen Maßnahmen sollte der deutsche Markt Schritt für Schritt für Importkohle aus Drittländern geöffnet werden. Die im Zollkontingentgesetz von 1980 festgelegten Grenzen für die Einfuhrmengen sollten jährlich um einen bestimmten Prozentsatz (etwa um 15 bis 20 Prozent) aufgestockt werden. Zu dieser Liberalisierung der Kohleimporte gehört, die Bindung der Kontingente an bevorrechtigte Verbrauchergruppen nach und nach aufzuheben. Bei Erreichen der Freihandelsmenge sind die gesetzlichen Bestimmungen zur Einfuhrregulierung ersatzlos zu streichen.
- Unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit verdient eine ausreichende Lagerhaltung den Vorrang vor subventionierter Überproduktion. Beim Rohöl hat der Gesetzgeber einen Vorrat mit einer Reichweite von 90 Tagen als ausreichend angesehen. Es liegt nahe, diesen Richtwert auch auf Kohle anzuwenden. Allerdings stehen diesem Ziel schon heute Kohlehalden gegenüber, die dem Verbrauch von 130 Tagen entsprechen. Diese Vorräte dürften bei Umsetzung unserer kohlepolitischen Vorschläge freilich abschmelzen. Für den Fall, daß dabei die als notwendig angesehene Lagerhaltung unterschritten wird, schlagen wir vor, die nationale Steinkohlenreserve aufzustocken und analog zur Bundesrohölreserve auszugestalten.

Kapazitätsabbau beschäftigungs- und energiepolitisch vertretbar

49. Die Bundesregierung hat Vorschläge für eine Kohlepolitik, die sich langfristig auf die Gewährleistung einer ausreichenden Sicherheitsreserve konzentriert, schon einmal zurückgewiesen – wenn auch mit wenig überzeugenden Argumenten. In ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1984 verweist sie zum einen auf die „unterschiedlichen Gegebenheiten der Kohleförderung von den natürlichen Lagerstättenverhältnissen her“, zum anderen auf „differenzierende Bedingungen in den verschiedenen Einsatzbereichen der Kohle“. Die erste Anmerkung ist nichts anderes als das Eingeständnis, daß in bestimmten Zechen eine rentable Produktion schon aus geologischen Gründen unmöglich ist; es ist kühn, hieraus eine Begründung für die Aufrechterhaltung dieser Förderung herzuleiten. Das zweite Argument geht fehl, weil es primär auf die Nachfrageseite

abstellt, mehr aber noch, weil es die jetzige Diskriminierung zwischen den Kohleverbrauchern als notwendig und erwünscht hinstellt.

Ein grundlegender kohlepolitischer Kurswechsel bedeutet im übrigen keineswegs, auf flankierende sozialpolitische Maßnahmen (etwa Umstellungshilfen oder Transferzahlungen) und auf die Übernahme sozialpolitischer Altlasten zu verzichten. Zudem wäre ein nachhaltiger Kapazitätsabbau möglich, ohne den Arbeitsmarkt zu überlasten. Da die natürliche Fluktuation in der Belegschaft des Bergbaus jährlich etwa 9.000 bis 13.000 der insgesamt rund 160.000 im Steinkohlenbergbau Beschäftigten umfaßt, könnte die Förderkapazität in einem Zeitraum von 10 bis 15 Jahren entscheidend verringert werden, ohne daß dramatische Massenentlassungen notwendig würden.

Neuordnung der leitungsgebundenen Energieversorgung

50. Die Rahmenbedingungen für die leitungsgebundene Energieversorgung sind, gemessen an marktwirtschaftlichen Ordnungskriterien, gleichfalls reformbedürftig. Dies gilt besonders für die Elektrizitätsversorgung. Hier kommt es vor allem darauf an, Marktzutrittsschranken abzubauen und einen wirksamen Wettbewerb zwischen den Versorgungsunternehmen herzustellen. Ein solcher Wettbewerb 'in der Versorgung' wird jedoch aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht auf allen Ebenen der leitungsgebundenen Energieversorgung möglich sein. Deshalb sind auch die Voraussetzungen zu schaffen für einen möglichst weitgehenden Wettbewerb um das Recht, bestimmte Versorgungsaufgaben durchzuführen. Eine solche wettbewerbsorientierte Neuordnung setzt ein Gesamtkonzept voraus: eine grundlegende Änderung der kartellrechtlichen Ausnahmeregelungen für die Versorgungswirtschaft, aber auch eine Neuordnung der übrigen energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

- Mehr Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energieversorgung herzustellen, ist – besonders auf lokaler Ebene – eine schwierige Aufgabe. Deshalb sollte zumindest ein wirksamer Wettbewerb der Energieträger gewährleistet sein. Eine Entflechtung der Querverbundunternehmen, die einen solchen Wettbewerb vor allem auf kommunaler Ebene weitgehend unterbinden, gehört daher zu den wichtigen energiepolitischen Aufgaben. Dies würde Quersubventionierungen und Behinderungsstrategien vermeiden helfen. Da die Aufhebung des Querverbands hauptsächlich Versorgungsunternehmen der Gemeinden betrifft, könnten die Länder diese

ordnungspolitische Aufgabe übernehmen, indem sie die von ihnen erlassenen Gemeindeordnungen entsprechend gestalten.

- In Ergänzung zu den notwendigen Entflechtungsmaßnahmen sollten die ausgegliederten Unternehmensteile möglichst weitgehend privatisiert werden. Denn solange die entflochtenen Einzelunternehmen in einer Hand bleiben, besteht die Gefahr, daß die schädlichen Wirkungen des Querverbundes erhalten bleiben. Privatisierung allein löst zwar keines der wettbewerbspolitischen Probleme, aber sie bringt eine ordnungspolitisch wichtige schärfere Trennung von Staat und Markt. Sie trägt dazu bei, die Verquikkung von wirtschaftlichen und politischen Interessen aufzulösen, die öffentlichen Unternehmen eigen ist.
- Den Konzessionsabgaben, welche die Gemeinden für die exklusive Benutzung ihrer Wege zur Verlegung der Leitungsnetze aller Versorgungssparten erheben, fehlt eine echte Legitimation. Von daher sollten sie eigentlich ganz abgeschafft werden. Allerdings gibt es die Besorgnis, dadurch würde den Gemeinden ein unguter Anreiz gesetzt, kommunale Versorgungsunternehmen beizubehalten oder gar neu zu gründen. Deshalb sollte die völlige Beseitigung der Konzessionsabgaben wohl erst beschlossen werden, wenn durch die übrigen Elemente der hier vorgeschlagenen Reform solche Besorgnisse gegenstandslos geworden sind. Im übrigen könnte die nach wie vor anstehende Reform des Gemeindefinanzsystems dazu genutzt werden, einen geeigneten Ersatz für den Verlust dieser kommunalen Quasi-Steuer herzustellen.
- Die herrschenden Stromtarife fördern weder Effizienz noch Wettbewerb. Daß auch die Bundesregierung hier Handlungsbedarf sieht, ist zu begrüßen. Sie sollte die angekündigte Novellierung der Bundestarifordnung Elektrizität nutzen, um Optionen für eine flexible, an den tatsächlichen Grenzkosten orientierte Abrechnung des Stromverbrauchs zu eröffnen. Schon heute zeichnen sich Verfahren ab, die zu vertretbaren Kosten erlauben, das Verbrauchsprofil des einzelnen Abnehmers zu erfassen und ihn zugleich über die jeweils gültigen Arbeits- und Bereitstellungspreise zu informieren.
- Das Energiewirtschaftsgesetz, das die staatliche Aufsicht über die leitungsgebundene Energieversorgung regelt und im wesentlichen aus dem Jahre 1935 stammt, ist dringend reformbedürftig. Die im Energiewirtschaftsgesetz geregelte Fachaufsicht,

die von den Bundesländern wahrgenommen wird, ist mit Kompetenzen verbunden, die den Behörden eine umfassende Strukturkontrolle ermöglichen. Die Befugnisse reichen von der Investitionskontrolle über die Vertragsaufsicht bis zur Gestaltung der Allgemeinen Versorgungsbedingungen. Mit Hilfe dieses Instrumentariums kann die öffentliche Hand die notwendigen wettbewerbspolitischen Auflockerungen jederzeit unterlaufen. Deshalb schlagen wir vor, die für eine Beschränkung des Wettbewerbs geeigneten Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes aufzuheben und die Fachaufsicht abzuschaffen, soweit sie nicht die Betriebssicherheit der Versorgungsunternehmen berührt.

Kartellrechtliche Ausnahmen aufheben

51. Bei der letzten Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen konnte sich der Gesetzgeber noch nicht entschließen, den kartellrechtlichen Ausnahmereich für die Versorgungswirtschaft grundlegend zu liberalisieren. Die Ausnahmeregelungen des GWB sind die rechtliche Grundlage für die Gebietsschutzverträge und stellen damit eine entscheidende Hürde auf dem Weg zu einem wirksamen Wettbewerb im Bereich der leitungsgebundenen Energieträger dar. Dies gilt besonders für die Elektrizitätswirtschaft. Der Wettbewerb in der Stromerzeugung ist in der Bundesrepublik auf ein Maß eingeeengt, das sich zwar aus der geschichtlichen Entwicklung und aus einzelwirtschaftlichen Interessen erklären läßt, unter heutigen Bedingungen aber nicht mehr zu rechtfertigen ist. Die anstehende Kartellrechtsnovelle bietet die Chance, die Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb zwischen den Versorgungsunternehmen zu schaffen.

Das Vorhaben der Bundesregierung, sich auf relativ bescheidene Korrekturen der Vorschriften über die Zulässigkeit von Durchleitungsverweigerungen und über die Gültigkeit von Demarkationsverträgen zu beschränken, greift zu kurz. Ordnungskonforme Rahmenbedingungen für stärker wettbewerblich geprägte Marktprozesse sollten geschaffen werden, indem der Gesetzgeber

- die Freistellung des Gebietsschutzes, also die Ausnahmeregelung für die Demarkationsabsprachen zwischen Versorgungsunternehmen, aufhebt, allerdings ohne damit langfristige Versorgungsverträge unmöglich zu machen;
- Ausschließlichkeitsbindungen in Konzessionsverträgen unterbindet und das Wegerecht der Gemein-

den auf die lokalen Verteilungsnetze zur Versorgung von Kleinabnehmern beschränkt;

- die Voraussetzungen für die Errichtung privater Versorgungsleitungen schafft, die parallel zu und/oder in Verbindung mit dem bestehenden Verbundnetz arbeiten;
- die Möglichkeiten der Durchleitung oder der selbständigen Weiterleitung von elektrischer Energie erheblich ausweitet;
- Marktzutrittsschranken für die sogenannten Eigenzeuger (Industrie, Fernwärmewirtschaft) abbaut, um Stromerzeugern außerhalb der eigentlichen Versorgungswirtschaft im Sinne des § 2 Abs. 2 EnWG bessere Möglichkeiten zu geben, Strom an Versorgungsunternehmen oder an Dritte zu liefern, sowie
- die öffentlichen Wegeeigentümer, insbesondere die Gemeinden, einer angemessenen Duldungspflicht für die Verlegung von Leitungen zur Versorgung größerer Abnehmer (Sonderabnehmer) unterwirft.

Wettbewerb gewährleistet Versorgungssicherheit

52. Mit einer solchen Neuordnung käme ein Wettbewerb in Gang, bei dem größere Abnehmer und lokale Verteiler-EVU die Wahl zwischen den konkurrierenden Angeboten überregionaler Anbieter treffen können und die Lieferung über private Leitungen oder über das jedem Teilnehmer zugängliche Verbundnetz erfolgt.

Die Auffassung, ein solcher Wettbewerb kollidiere grundsätzlich mit dem Erfordernis, eine hohe Liefertreue zu gewährleisten, teilen wir nicht. Der Schlüssel für ein hinreichendes Eigeninteresse der Versorgungsunternehmen an einer sicheren Versorgung liegt in der Ausgestaltung der Versorgungsverträge zwischen Verteiler-EVU und Endabnehmer. Dabei kommt es entscheidend darauf an, die versorgenden Unternehmen für die Erfüllung der vereinbarten Lieferverträge haftbar zu machen und einer Schadenersatzpflicht zu unterwerfen. Unter diesen Bedingungen wird jedes Unternehmen bestrebt sein, seinen Lieferverpflichtungen entsprechende Verträge mit Netzbetreibern und mit Kraftwerken der einzelnen Lastbereiche abzuschließen – Verträge, wie sie in weiten Teilen der Elektrizitätswirtschaft bereits heute gang und gäbe sind. Wer für das (im übrigen grundsätzlich versicherbare) Risiko eines Ausfalls der vereinbarten Stromlie-

ferungen letztlich haftet, hängt von den Einzelheiten dieser Verträge ab. Aber dies ist zweitrangig. Entscheidend ist, daß die haftenden Unternehmen unter dem ökonomischen Druck stehen, sich – sei es durch eigene Kraftwerke, sei es durch Lieferverträge – den Zugriff auf ausreichende Reservekapazität zu sichern. Dies wird im Zweifel dazu führen, daß eines oder wenige Unternehmen die für konstante Netzspannung und Netzfrequenz wichtige Funktion übernehmen, den Momentensaldo zwischen Einspeisungen und Entnahmen für das gesamte Netz auszugleichen und die jeweils notwendige Reservekapazität zu mobilisieren. Eine solche Organisation ist wahrscheinlich; denn sie minimiert wohl die mit dem Netzmanagement verbundenen Kosten und trägt überdies zu einem Risikoausgleich zwischen den an der Versorgung beteiligten Unternehmen bei. Zugleich bestünde dabei der Anreiz, die insgesamt vorhandene Reservekapazität in gesamtwirtschaftlich sinnvollen Grenzen zu halten (im Unterschied zum heutigen System, das durch die Vorhaltung erheblicher Überkapazitäten knappe Produktionsmittel fehlleitet). Das Zusammenwirken von Wettbewerb und Haftungsregeln würde – nach einer Übergangszeit, in der sich die beteiligten Unternehmen an die neuen Marktstrukturen anpassen – einen weitgehenden Verzicht auf staatliche Aufsicht erlauben.

Die technischen und vertraglichen Lieferbeziehungen in der Elektrizitätswirtschaft blieben bei einer solchen Reform in wesentlichen Teilen so, wie sie heute sind. Auch weiterhin dürften mittel- bis langfristige Vereinbarungen die Regel bleiben. Im Unterschied zu bisher gäbe es jedoch Kostentransparenz – es würde offensichtlich, welche Kosten in den einzelnen Versorgungsbereichen entstehen, und es würde deutlich, welche Anbieter zu nicht wettbewerbsfähigen Konditionen arbeiten. Das eine wäre das logische Pendant zu Stromtarifen, die die Grenzkosten des Verbrauchs in Rechnung stellen. Das andere wäre ein wirksamer Anreiz zu kostengünstigem Verhalten, eben weil Verträge kündbar sind und weil es möglich ist, Vertragspartner zu wechseln.

Wettbewerb um die Versorgung herstellen

53. Auf der Letztverteilerstufe, also bei der Versorgung der Kleinverbraucher (Tarifabnehmer), dürfte ein Wettbewerb 'in der Versorgung' an Größenvorteilen scheitern. Es ist zu erwarten, daß sich auf lokaler Ebene nur ein einziges Versorgungsnetz rentabel betreiben läßt. In diesem Fall werden staatliche Kontroll- und Regelungskompetenzen weiterhin notwendig sein, um einen Mißbrauch von Marktmacht zu unterbinden. Allerdings sollte die Regulierung auch in diesem Bereich

auf das notwendige Minimum beschränkt bleiben. Das Eigeninteresse der Versorgungsunternehmen an einer effizienten Elektrizitätsversorgung zu wecken ist auch hier die sinnvollste Möglichkeit, staatliche Kontrolle überflüssig zu machen. Deshalb sollten die rechtlichen Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb 'um die Versorgung' hergestellt werden. Bei dieser Form des Wettbewerbs steht das Recht zur Disposition, das lokale Versorgungsunternehmen zu betreiben. Eine entsprechende, zeitlich befristete Lizenz wäre im Wege eines Ausschreibungsverfahrens zu vergeben. Wenn der eingesessene Betreiber dabei einem anderen Bewerber unterliegt, müßte er das Netz und die mit der Versorgungstätigkeit unmittelbar verbundenen Betriebsrichtungen gegen Entschädigung an den Gewinner des Konkurrenzaufrufs übertragen.

Wettbewerb um die Versorgung braucht geeignete rechtliche und verwaltungstechnische Rahmenbedingungen. Der Staat kann dabei aus seiner Kontrollfunktion nicht vollständig entlassen werden. So muß eine mißbräuchliche Ausnutzung der (unvermeidlichen) Monopolstellung des lokalen Elektrizitätsversorgers wirksam ausgeschlossen werden. Auch eine Reihe von Verfahrensfragen ist zu klären. Sie betreffen zum einen die Vergaberichtlinien und die Transparenz des Vergabeverfahrens, zum anderen die Bewertung des Betriebsvermögens, das zur Disposition steht und möglicherweise von einem neuen Unternehmen übernommen wird. Im Interesse der Versorgungssicherheit sollten Bewertungsrichtlinien so festgelegt werden, daß die jeweiligen Betreiber an einer vernünftigen Investitionsstrategie interessiert sind. So sollte weder der Anreiz bestehen, gegen Ende der Vertragslaufzeit auf notwendige Investitionen zu verzichten, noch sollte sich ein zu rascher Aufbau des Kapitalstocks lohnen. Zu berücksichtigen ist schließlich die Gefahr, daß potentielle Versorger in der Ausschreibung vermeintlich günstige Konditionen anbieten, um nach dem Zuschlag die Preise zu erhöhen. Dem wäre durch eine Vereinbarung zu begegnen, wonach bei Preissteigerungen, die über eine bestimmte Grenze hinausgehen, Neuausschreibungen vorzunehmen sind.

Gebietsdemarkation aufheben

54. Offen ist freilich, wie stark sich der Wettbewerb allein schon durch die Aufhebung der Gebietsdemarkationen intensiviert. Beim Start in den Wettbewerb wird dies davon abhängen, in welchem Ausmaß unter der alten Marktstruktur Rationalisierungsmöglichkeiten zurückgestaut waren, die dann genutzt werden und für Konkurrenz sorgen. Wettbewerb würde jedenfalls dazu führen, daß sich die Absatzzonen mehr oder weniger

rasch an die jeweiligen Produktionsverhältnisse anpassen. Die jetzige Zementierung der Marktstruktur erschwert dies außerordentlich.

Ein immer wieder vorgebrachter Einwand gegen ein solches Mehr an Wettbewerb lautet, daraus zögen vor allem Großabnehmer Vorteile; zugleich bestehe die Gefahr, daß andere Abnehmer unbillig behindert würden. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, die Versorgungsunternehmen könnten eine Preispolitik verfolgen, die auf eine Subventionierung der Großabnehmer zu Lasten der kleinen hinausläuft. Dieses Argument ist nicht stichhaltig. Denn genau wie die Großabnehmer haben auch die Betreiber der lokalen Niederspannungsnetze die Option, sich von dem jeweils preiswertesten Anbieter versorgen zu lassen. In dem Maße, in dem diese Möglichkeit genutzt wird, schützt der hier vorgeschlagene Wettbewerb gerade auch die kleineren Abnehmer vor überhöhten Preisen. Und Kostenvorteile, die ein Großabnehmer aus dem Wechsel zu einem anderen Versorger erzielt, sind bei funktionierendem Wettbewerb stets vorübergehender Natur. Das 'Herausbrechen' eines Großabnehmers ist nur bei einem Leistungsgefälle zwischen den beteiligten Stromanbietern möglich, welches das schrumpfende Unternehmen zu Effizienzsteigerungen zwingt, will es den Abschmelzungsprozeß stoppen. Gelingt das nicht, dringt der leistungsfähigere Anbieter weiter vor. In beiden Fällen wird ein Preisanpassungsprozeß resultieren, der die Tarifbedingungen für alle Abnehmer verbessert. Dieser Preismechanismus schließt die Subventionierung der einen Verbrauchergruppe durch die andere, die gerade bei den heutigen Preisstrukturen möglich (und üblich) ist, wirksam aus.

Durchleitungsrecht schaffen

55. Das wohl wichtigste Glied einer Neuregelung stellt die Einführung eines Durchleitungsrechts auf der Hoch- und Mittelspannungsebene dar. Dies würde die Konkurrenzprozesse erheblich beschleunigen und intensivieren. Damit würde zugleich verhindert, daß Marktnischen entstehen, die bei einem bloßen Wegfall der Demarkationen immer wieder, wenn auch nur vorübergehend, im Windschatten der Wettbewerbsprozesse zustande kommen könnten. Der gegen die Durchleitung erhobene Einwand, die netzführenden Versorgungsunternehmen erbrächten bei Stromübertragung mehr Leistungen als nur den reinen Transport elektrischer Energie, überzeugt nicht. Selbstverständlich müssen die erbrachten Leistungen entgolten werden. Für Stromübertragungen und die hierfür erforderlichen Leistungsdifferenzierungen wird sich ein Markt herausbilden, insbesondere dort, wo sich private Netzun-

ternehmen auf diese Leistungen spezialisieren. Gleichwohl bleibt die Wettbewerbspolitik gefordert. Möglicherweise aufkommende Behinderungsstrategien derjenigen Netzbetreiber sind zu unterbinden, die als Stromproduzenten in Konkurrenz zu anderen Versorgungsunternehmen stehen, und allgemein wird es eine Mißbrauchsaufsicht für Anbieter geben müssen, die eine monopolistische Stellung behalten.

Im Zusammenhang mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes bedeuten Durchleitungsrechte, daß ausländische Stromerzeuger auf den deutschen Markt drängen werden, die erhebliche Preisvorteile bieten können. Elektrische Energie ist nirgendwo in Europa so teuer wie in der Bundesrepublik. Strom kostet in Frankreich derzeit pro Kilowattstunde durchschnittlich fünf Pfennig weniger als in Deutschland. Daß die deutschen Kraftwerke beim Start in den europäischen Wettbewerb schlechte Karten haben, ist freilich am wenigsten ihre eigene Schuld. Zum einen haben andere Staaten ihre Elektrizitätswirtschaft kräftig subventioniert und tun dies zum Teil noch immer. Die künftige Ausgestaltung des europäischen Elektrizitätsmarktes muß sicherstellen, daß die Wettbewerbsverhältnisse nicht durch Subventionen verfälscht werden. Zum anderen trägt die deutsche Elektrizitätswirtschaft schwer an der Last der Kohlevorrangpolitik und an den durch diese Politik induzierten Maßnahmen zum Umweltschutz. Solange 'Vorrang für die Kohle' die Maxime der deutschen Energiepolitik bleibt, solange wird die deutsche Elektrizitätswirtschaft nicht wettbewerbsfähig arbeiten können. Der europäische Einigungsprozeß wird die Schwächen der deutschen Energiepolitik unerbittlich offenlegen. Der Druck, alle Bereiche der Energiewirtschaft im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Gesamtkonzepts zu reformieren, wächst.