

Mehr Wettbewerb in der Energiewirtschaft

Politische Wege zur Brechung der Oligopolmacht

ULRICH KELBER

„Die Monopolkommission betrachtet die Wettbewerbsentwicklung auf den Strom- und Gasmärkten in Deutschland mit großer Sorge. In beiden Sektoren spielt Wettbewerb bisher nur eine äußerst geringe Rolle. Im Stromsektor ist der Wettbewerb nach einer dynamischen Anfangsphase in den ersten beiden Jahren nach der Marktöffnung mittlerweile nahezu vollständig zum Stillstand gekommen. Im Gasbereich hat sich Wettbewerb überhaupt noch nicht etablieren können. Er beschränkt sich bisher auf die Belieferung einiger weniger Großkunden. Die Belieferung von Haushaltskunden und Kunden mit kleinen Verbrauchsmengen wird im Gasbereich noch gar nicht im Wettbewerb angeboten. Zu der unbefriedigenden Wettbewerbsentwicklung haben (...) sowohl marktstrukturelle Fehlentwicklungen als auch die unzulängliche Ausgestaltung der Netzregulierung beigetragen.“

16. Hauptgutachten der Monopolkommission 2004/2005, Bundestags-Drucksache 16/2460; S.58

Die stetig und schnell steigenden Preise für leistungsgebundene Energie in Deutschland werden ein immer größeres soziales und wirtschaftliches Problem. Parallel steigen die Gewinne der wenigen großen deutschen Energiekonzerne, die den Markt beherrschen, rasant an. Die vier großen Stromversorger e.on, RWE, Vattenfall und EnBW haben ihre Gewinne in wenigen Jahren von 4,6 auf 13,5 Mrd. Euro pro Jahr steigern können.

Wie im weiteren Verlauf ersichtlich wird, ist das Oligopol in der Energieversorgung der Treiber für

diese Preisanstiege. Die Politik muss dieses Oligopol brechen, mehr Wettbewerb und insbesondere mehr Wettbewerber ermöglichen! Dafür steht der Politik eine große Anzahl von Möglichkeiten zur Verfügung. Dieser Beitrag ist eine Auflistung dieser Möglichkeiten mit einigen Handlungsempfehlungen. Nicht alle Optionen müssen sofort und parallel ergriffen werden, aber angesichts der Handlungsmöglichkeiten darf sich Politik nicht auf die Rolle eines Beobachters zurückziehen.

Acht Jahre nach der Aufhebung der Gebietsmonopole im Strommarkt zeigt sich, dass die förmliche Liberalisierung zunächst zwar einen zeitweiligen Preiswettbewerb im Stromsektor ausgelöst hat. Allerdings hat diese Phase in den Jahren bis etwa 2002 in erster Linie dazu geführt, dass neue bzw. zusätzliche Anbieter von Strom durch Preisdumping der etablierten Akteure wieder aus dem Markt gedrängt worden sind.

Effektiv zusätzlicher Wettbewerb durch Installation zusätzlicher Kraftwerksleistung in nennenswertem Umfang hat sich bisher nicht ergeben. Die Lage ist durch die Fusionen und Konzentrationsprozesse sogar noch deutlich verschärft worden. Daran angeschlossen hat sich eine Ausnutzung der Oligopolstellung durch massive Preisanhebungen.

Derzeit ist auch nicht erkennbar, dass sich eine Intensivierung des Wettbewerbs durch Zugang neuer Marktakteure ergeben hat oder derartiges kurzfristig in erheblichem Umfang zu erwarten ist. Der der behördlichen Regulierung vorangegangene „verhandelte Netzzugang“ hat den Marktzugang

wegen seiner den Wettbewerb erschwerenden Bedingungen effektiv verzögert.

Trotzdem sah sich die Bundesrepublik erst durch unabweisbares EU-Recht gezwungen, den völlig unzureichenden „verhandelten Netzzugang“ durch eine Regulierungsbehörde zu ersetzen. Derzeit ist im Zusammenhang mit dem erst umgesetzten förmlichen „Unbundling“ erkennbar, dass die Netzbetreiber gleichwohl als Sachwalter der Interessen der im gleichen Unternehmensverbund bestehenden Erzeugungskapazität agieren. Der notwendige Netzausbau wird auf verschiedenen Ebenen unterlaufen und u.a. auf solche Standorte konzentriert, die bereits durch die konzerneigenen oder -verbundenen Erzeuger besetzt sind. Vielmehr musste sogar zeitweise die bestehende, energetisch effiziente Leistung im Bereich Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) durch gesetzlich verankerte Förderung gestützt werden. Dabei ist absehbar, dass die mit der KWK-Förderung verbundenen und durch die Energiebranche zugesagten CO₂-Minderungseffekte durch einen Mangel an zugebauten Kapazitäten nicht erreicht werden.

Nach wie vor sind aktuell deutlich über 80 % der Stromerzeugungskapazitäten in der Hand der vier großen Energieerzeugungskonzerne E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW. Dabei dominiert e.on mit großem Abstand. Zugleich bilden die ehemaligen Versorgungsgebiete dieser Unternehmen die entsprechenden Netzgebiete bzw. Regelzonen. Diese doppelte Dominanz versperrt aus den genannten Gründen einen effektiven Marktzugang Dritter und erhöht den Preissetzungsspielraum des faktischen Erzeugungsmonopols dieser Konzernverbände, die auch nur einen kleinen Teil der erzeugten Strommenge über die Leipziger Börse abwickeln, dort über Nachfrage- und Anbietermarkt die Preise bestimmen und die so erzielten Preise auch als zweifelhafte Grundlage für bilateral verhandelte Verträge nutzen.

RWE wirbt vor Finanzinvestoren mit der Aussage, dass 80 % seines Kraftwerkparks mit Vollkosten von unter 2,4 Cent pro kWh betrieben werden

kann. Bei den derzeitigen Preisen an der Strombörse und dem Preisniveau bilateral ausgehandelter Strombezugsverträge bedeutet dies eine Gewinnmarge von deutlich mehr als 100 %!

Im Gasmarkt besteht die Dominanz durch die vorherrschende Marktmacht von E.ON-Ruhrgas mit einem Marktanteil von rund 60 % des durchgeleiteten Gas. Hier gibt es zudem mit der Gas-Tochter des RWE-Konzerns eine weitere horizontale Verflechtung mit der Stromerzeugung. Der Gasmarkt ist insoweit auch ein Schlüsselement für die Erweiterung des Wettbewerbs im Stromsegment, da zahlreiche potenzielle Wettbewerber auf die moderne Gas- und Dampfturbinen-(GuD-)Technik für neue Kraftwerke setzen.

Ein effektiver Wettbewerb kann sich in mittlerer Frist nur bei Senkung der Marktdominanz dieser vier Konzernverbände ergeben. Dazu ist – analog zur erfolgreichen Regulierung der Telekommunikationsmärkte – ein maximaler Marktanteil aller vier heute vorherrschenden Unternehmen von z.B. 50 % an den Erzeugungskapazitäten vertretbar, wobei ein einzelner Akteur nicht mehr als z.B. 25 % der Kapazität kontrollieren sollte.

Die vom Bundeswirtschaftsminister Michael Glos in jüngster Zeit angekündigte Überprüfung des Wettbewerbs- und Kartellrechts bezieht sich auf die Kontrollhoheit der Genehmigungs bzw. Kartellbehörden auf bisher keiner Kontrolle unterliegende Preisbestandteile im Strommarkt bzw. auf die Verbesserung der Eingriff- und Prüfungsrechte bei Verdacht auf missbräuchliche Preisgestaltung.

Die Monopolkommission hat dazu zu Recht angemerkt, dass dies als eine weitere Maßnahme nur der Ex-post-Kontrolle nicht geeignet ist, den Wettbewerb im Strommarkt zu erhöhen oder ungerechtfertigte Preisbewegungen bereits im Ansatz zu vermeiden. Diese Nachsorgestrategie ist daher auch nicht geeignet, den Wettbewerb durch erhöhte Anzahl an Akteuren bzw. sinkende Marktanteile der dominanten Unternehmen zu verbessern.

Im Gegenteil: Mit einer Preiskontrolle und -begrenzung der Endverbraucherpreise à la Glos und CDU/CSU/FDP-Bundesländer würde nur erreicht, dass immer mehr Unternehmen, die am Großhandelsmarkt zu steigenden Preisen einkaufen müssen (z.B. Stadtwerke), wegen geringer Ertragsmargen oder sogar Verlusten aus dem Markt ausscheiden müssen. Damit würde die Oligopolbildung sogar noch verstärkt. Diese Art der Ordnungspolitik kann aber nicht gewollt sein, denn Wettbewerb braucht Wettbewerber.

Da die bestehenden Oligopole im Strom- und Gassektor den Wettbewerb auch unter dem Regime der förmlichen Trennung von Netz und Vertrieb/Erzeugung und der Regulierung behindern, sind vielmehr grundsätzliche und vorbeugende Maßnahmen erforderlich, um endlich eine Korrektur der in Deutschland sichtbar überzogenen Preise für leistungsgebundene Energien zu erreichen.

Dazu sind zunächst die Grenzen akzeptabler Marktstellungen einzelner bzw. einiger weniger Akteure zu ermitteln. Anschließend ist der Handlungsbedarf zu konkretisieren, um gegebenenfalls nicht hinnehmbare Marktstellungen zu verändern. Nachfolgend werden daher zunächst die Eintrittsschwellen thematisiert und anschließend eine Reihe von Vorschlägen aufgelistet, die dazu beitragen können, den Wettbewerb zu intensivieren.

Kontrolle und Abbau marktdominanter Stellungen

Die im folgenden angesprochenen Größenordnungen ergeben sich in Anlehnung an die Regulierung im Telekommunikationssektor, Festlegungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und aus Überlegungen der EU-Kommission, verschärfen diese aber wegen der hohen Markteintrittsschwelle bei den leistungsgebundenen Energien im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbranchen.

Als marktdominante Stellung soll unter Berücksichtigung von Konzernverbänden gelten im

Strommarkt

- Verfügung eines Unternehmens über 25 % oder mehr an der bundesweit installierten Leistung oder der geleisteten Arbeit im Strommarkt;
- Verfügung von vier oder weniger Akteuren über 65 % oder mehr der bundesweit installierten Leistung oder der geleisteten Arbeit im Strommarkt;
- Verfügung von drei oder weniger Akteuren über 50 % oder mehr der bundesweit installierten Leistung oder der geleisteten Arbeit im Strommarkt.

Die genannten Eintrittsschwellen sind jeweils beide zu prüfen, und es genügt eine erfüllte Eintrittsschwelle, um Maßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit auszulösen. Ziel ist die Senkung des Marktanteils eines Akteurs auf maximal 25 % bzw. der vier größten Akteure auf 50 %.

Gasmarkt

- Verfügung eines Unternehmens über 30 % oder mehr an der bundesweit jährlich durchgeleiteten Gasmenge;
- Verfügung von zwei oder weniger Akteuren über 60 % oder mehr an der bundesweit jährlich durchgeleiteten Gasmenge;
- Verfügung von drei oder weniger Akteuren über 80 % oder mehr an der bundesweit jährlich durchgeleiteten Gasmenge;
- Ziel ist die Senkung des Marktanteils eines Akteurs auf maximal 25 % bzw. der vier größten Akteure auf 50 %.

Strom- und Gasmarkt

Für Akteure, die gleichzeitig im Strom- und Gasgeschäft tätig sind, müssen geeignete kombinierte Kriterien entwickelt werden, die insbesondere auch die besonderen Missbrauchsmöglichkeiten der Kombination beider Versorgungswege berücksichtigen und die in ihren Schwellwerten unter denen der einzelnen Sparte liegen müssen.

Systematische Überprüfung bestehenden Rechts – „Monopol-TÜV“

Die Bundesregierung sollte zum Stand des Wettbewerbs auf den Märkten für Strom und Gas sowie entsprechenden Teilmärkten binnen eines Jahres das bestehende gesetzliche oder untergesetzliche Regelwerk daraufhin überprüfen, inwieweit bestehendes Recht - soweit es in der nachfolgenden Auflistung nicht bereits benannt ist - dazu beiträgt, aktuelle Marktpositionen direkt oder indirekt zu begünstigen bzw. Änderungen zu behindern. Gegebenenfalls sind Vorschläge vorzulegen, durch welche Änderungen an bestehenden Regelungen eine Intensivierung des Wettbewerbs durch Senkung von Marktanteilen einzelner Akteure bzw. Erhöhung der Zahl der Anbieter erreichbar wäre.

Ein entsprechender Bericht soll anschließend alle drei Jahre erneut erfolgen und bei Vorhandensein einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Akteure bzw. eines Akteursoligopols geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Marktanteile vorschlagen. Die jeweils eingesetzten Instrumente sind im nachfolgenden Bericht zu evaluieren und gegebenenfalls durch geeignetere Maßnahmen zu ersetzen bzw. zu ergänzen.

Optionen zur Herstellung eines größeren Wettbewerbs im Bereich leitungsgebundener Energien

Eigentumsrechtliche Trennung von Netzbetrieb und Erzeugung

Das sogenannte Unbundling hat bisher keine wesentlichen Impulse für den Wettbewerb erkennen lassen. Derzeit bewegt sich die Auseinandersetzung im Wesentlichen auf der Ebene der Entgeltgenehmigung für Netzbetreiber, so dass allein die Entgelthöhe für die Netznutzung im Fokus steht. Die mit einer eigentumsrechtlichen Trennung verbundene „echte“ Neutralisierung des Netzbetriebes insbesondere der Übertragungsnetze von

den Interessen der Erzeugungssparte wäre daher ein wesentlicher Fortschritt für die Marktzutrittschancen neuer, zusätzlicher Anbieter.

Auf Ebene der Regionalversorger, insbesondere der Stadtwerke, erscheint die eigentumsrechtliche Trennung als nicht notwendig.

Sofortige Vollziehbarkeit der Kartellamtsbescheide

Das Bundeskartellamt weist zu Recht darauf hin, dass eine sofortige Vollziehbarkeit der Bescheide des Amtes die Durchsetzungskraft der Kartellaufsicht wesentlich steigern kann. Die im Oligopol möglichen Manipulationen der Preisgestaltung wären damit eingeschränkt.

Beweislastumkehr bei Verdacht auf Missbrauch einer dominanten Marktposition

Die vom Bundeswirtschaftsministerium angedeutete Reform im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen muss bei kartellrechtlich veranlassten Prüfungen auf einer Beweislastumkehr beruhen: Nicht mehr die Behörde muss bei hinreichendem Verdacht des Missbrauchs einer Marktstellung den Nachweis führen. Vielmehr muss der adressierte Marktakteur durch Belege seiner Preiskalkulation die durch Kosten verursachte Preisentwicklung belegen.

Rechtliche Regelungen bei Kraftwerksneubauten

Bei der Planung, Genehmigung und der Errichtung von Kraftwerksneubauten soll das geltende Recht auf unnötigen bürokratischen Aufwand überprüft werden. Dabei ist zwischen bürokratischem Aufwand - also Doppelarbeiten oder im Verfahrenswege vermeidbare zeitliche Verzögerungen u.ä. - und sachlich begründetem Prüfaufwand etwa im Hinblick auf Umweltverträglichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterscheiden. Nur soweit sich Verfahrensprozesse vor allem im Baurecht optimieren lassen, ist das entsprechende Potenzial an

zeitlicher Verkürzung zu heben. Dadurch soll Wettbewerbern die schnelle Errichtung zusätzlicher konkurrierender Kraftwerke ermöglicht werden.

Vermeidung negativer externer Effekte durch vorhandene Oligopol-Konstellationen

Im Bereich des CO₂-Zertifikatesystems besteht mit der sogenannten Einpreisung kostenlos zugeteilter Zertifikate eine Situation, in der Unternehmen im Wege der betrieblichen Ergebnisoptimierung eine Opportunitätenabwägung von Gebrauch bzw. Verkauf solcher Zertifikate vornehmen und den mit der Abwägung entstehenden Saldo preissteigernd auf die Produktpreise aufschlagen. Dass diese Vorgehensweise insbesondere auf die marktbeherrschende Stellung zurückzuführen ist, wird daran deutlich, dass in anderen Mitgliedstaaten sowie in einigen hiesigen Branchen wie etwa der Stahlwirtschaft keine oder keine vollständige Einpreisung erfolgt.

Dieses den Strompreis und andere Produktpreise erhöhende Ausnutzen einer Marktposition soll durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen werden, ohne das System des Emissionshandels zu stören. Daher scheiden Ex-post-Anpassungen ebenso aus wie die Limitierung des Preisniveaus für Zertifikate. Zur Wahl stehen vielmehr die Ex-ante-Auktionierung der Zertifikate (soweit EU-rechtlich zulässig) und die Abschöpfung solcher Erlöse, die durch Einpreisung faktisch für den Betrieb der jeweiligen Anlage benötigten (und damit „verbrauchten“) Zertifikate im Wege der Ex-post-Besteuerung auf solche Zertifikatgewinne („windfall profit tax“). Eine weitere Option besteht darin, die Einpreisung nur für solche Zertifikate zuzulassen, die nach der Zuteilung nicht für den Anlagebetrieb erforderlich sind und die Zuteilung unter einen entsprechenden Vorbehalt zu stellen.

Die beiden letztgenannten Optionen sind im aktuellen EU-Regime bereits mit dem Zuteilungsgesetz 2008 umsetzbar. Die Auktionierung kann sich aufgrund von EU-Recht nur auf 10 % der Zuteilungsmenge beziehen.

Beschränkung des Marktzutritts dominanter Akteure in neue Geschäftsfelder

Eine geeignete Maßnahme zur Senkung von Marktanteilen einzelner Akteure besteht darin, die weitere bzw. zusätzliche Betätigung von solchen Akteuren im jeweiligen Geschäftsfeld zu begrenzen. Dazu zählen folgende Maßnahmen:

- Erweiterung des Genehmigungsverfahrens neuer Kraftwerke um die kartellrechtliche Prüfung des Marktanteiles des entsprechenden Antragstellers und Genehmigung des Antrags nur, wenn der Marktanteil des Unternehmens (Konzernklausel!) bundesweit und regional (Abgrenzung nach Landkreisen bzw. kreisfreien Städten) 25 % nicht überschreitet. Die Errichtung von Anlagen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sind davon auszunehmen, da hier ein Preisregime oberhalb des Wettbewerbspreises existiert. Sobald die Förderung einer Erzeugungsform nach dem EEG nicht mehr gefördert wird, sind Anlagen mit dieser Erzeugungsbasis analog zur konventionellen Erzeugung unter die Prüfungsvorschrift zu fassen.
- Zulassung von Unternehmen in neue Marktbeiriche wie etwa Flüssiggas nur nach analoger Prüfung auf marktbeherrschende Position in Anlehnung an einen entsprechenden Vorschlag des Bundeskartellamtes. Diese Prüfung muss sich auch auf die Errichtung von entsprechenden Infrastrukturanlagen beziehen. Zu denken ist etwa an Flüssiggas-Terminals.
- Soweit entsprechende Standorte bereits durch marktdominante Akteure belegt sind, sind diese auf Antrag zum Anschaffungspreis an einen anderen Investor abzugeben. Bei mehreren Bewerbern erhält der Bewerber mit dem höchsten Preis den Zuschlag - die Differenz zum Anschaffungspreis geht an den Fiskus. Damit wird der Situation Rechnung getragen, dass der Markteintritt von Wettbewerbern zunehmend durch Reservierung geeigneter Flächen durch die marktbeherrschenden Unternehmen behindert wird, die selbst aber nur wenig Interesse an einer Ausweitung der Kapazitäten zei-

gen und insbesondere mit der vorhandenen Kapazität nicht preisdämpfend an den Börsen eingreifen, um so ihre Gewinnmargen zu optimieren.

Diese Beschränkung des Marktzugangs ist sicherlich die drastische Maßnahme zur Herstellung von Wettbewerb und auch rechtlich besonders komplex. Sie kann daher nur als „letztes Mittel“ zum Einsatz kommen, wenn andere Optionen ohne Wirkung geblieben sind. Die Frage der reservierten Flächen dagegen würde einen aktuellen Flaschenhals in der Herstellung von Wettbewerb adressieren.

Stromspezifische Bereiche

Für den Bereich des Stroms bieten sich darüberhinaus folgende Maßnahmen an:

Verfügbarkeit von Kraftwerksstandorten

Soweit bestehende Standorte für Kraftwerke durch einen potenziellen Betreiber reserviert bzw. mit Bauvorbereitung für die Errichtung von Kraftwerken begonnen wurde, muss der Standort einem konkurrierenden Interessenten für einen Kraftwerksneubau zur Verfügung gestellt werden, wenn der tatsächliche Baubeginn der Anlage nicht innerhalb von einem Jahr nachgewiesen kann. So lässt sich vermeiden, dass Standorte blockiert werden, die einfach an das entsprechende Netz angeschlossen werden können.

Gerade in diesem Bereich häufen sich die Beschwerden von potenziellen Wettbewerbern, die mit Kraftwerkskapazität auf den deutschen Markt auftreten wollen und von den Netztöchtern der großen Energieversorger systematisch zugunsten der Konzernmutter behindert werden.

Keine Vorzugsbehandlung von Bestandsanlagen

Spätestens in der dritten Phase des Emissionshandels ab 2013, möglichst aber noch in der ab 2008 startenden zweiten Phase des Emissionshandels

müssen die Bedingungen für neue Marktteilnehmer verbessert und die Bevorzugung von Bestandsanlagen abgebaut werden. Dazu zählen u.a. ein Verzicht auf die Übertragungsregelung, bei der der Betreiber einer neuen Anlage, die (höhere) Zertifikatsmenge einer älteren Anlage behalten darf, wenn er diese durch eine neuere Anlage ersetzt. Die Übertragungsregelung gibt den „Platzhirschen“ einen geldwerten Vorteil in bis zu dreistelliger Millionenhöhe pro Kraftwerk. Um den Modernisierungsanreiz nicht zu reduzieren, muss der Malus bei der Zertifikatsvergabe für veraltete Anlagen verschärft werden.

Netzausbau und -optimierung

Die mit dem forcierten Ausbau von Netzen verbundenen Fragen einer unterirdischen oder oberirdischen Trassenführung muss bei entsprechenden Mehrkosten in der entsprechenden Netzentgeltverordnung als unabweisbare Kosten anerkannt und als gesonderte Kosten auf alle Netzentgelte im Übertragungsnetz aller Regelzonen umgelegt werden. In die Regelung ist eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die beschleunigte Netzanbindung als gesonderter Beitrag zur Versorgungssicherheit bzw. ggf. einer verringerten Importabhängigkeit zu betrachten ist.

Höhere Kosten sind für solche Lückenschlüsse oder Ausbauten bis zum Zehnfachen der im Regelfall anfallenden Kosten umlagefähig. Da es sich in der Regel um kurze Strecken handelt und nur bei effektiver Bauzeitverkürzung teurere Maßnahmen akzeptabel sind, ergeben sich nur in geringem Umfang tatsächlich signifikant höhere Umlagebeiträge. Soweit nur Verteilnetze bzw. Netze der Niederspannung erreicht werden, ist die Umlage als unabweisbarer Kostenblock auf den jeweiligen Netzbetreiber zu beschränken.

Durch den Netzausbau in der o.a. Form lassen sich neue Kraftwerkskapazitäten auf Basis fossiler und Erneuerbarer Energien deutlich beschleunigt ins Netz einbinden und können so einen preisdämpfenden Effekt ausüben.

Obligatorische KWK-Prüfung und entsprechender Netzausbau

Bei der konkreten Errichtung von Kraftwerken soll der Betreiber nachweisen, dass die Anlage nur unter Inkaufnahme unzumutbarer Härte nicht als KWK-Anlage ausgelegt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eventuell noch nicht bestehende Anschlüsse an ein Fern- oder Nahwärmenetz zur Versorgung mit Heiz- und Brauchwasser gegebenenfalls kurzfristig nach Inbetriebnahme des Kraftwerks realisiert werden soll. Bei der Genehmigung ist gegebenenfalls auch der Nachweis zu führen, dass es keine Aussicht darauf gibt, dass eine KWK-Anlage etwa zur Versorgung von Industrieanlagen mit Prozesswärme/-dampf in einem Umkreis von 100 Kilometern des geplanten Standorts errichtet werden kann.

Die Prüfung muss auch die Option einschließen, gegebenenfalls anstelle eines Großkraftwerks mehrere kleinere Einheiten zu projektieren, um wenigstens für einen Ausschnitt der Erzeugung eine KWK-Basis zu ermöglichen. Hintergrund dieses Vorschlags ist das Ziel, aus Gründen der Versorgungssicherheit und des Klimaschutzes Energieträger optimal auszunutzen. Dies ist durch KWK-Technologie gegenüber der für Verstromung verwendeten Kondensationstechnologie möglich.

Ausbau von Fern- und Nahwärmenetzen

Bei Planung, Ausweisung oder Bebauung bestehender Bauflächen mit Siedlungs- oder Gewerbebauten ist eine Errichtung von Nah- oder Fernwärmenetzen oder der Anschluss an ein bestehendes Netz vorzusehen. Soweit die Umstände für das zu bebauende Areal keine KWK-basierte Strom- und Wärmeversorgung zulässt, ist eine gegebenenfalls auch zentralisierte Wärmeversorgung auf Biomassebasis vorzusehen.

Prüfungszwang zu virtuellen Kraftwerken

Die Kontroll- bzw. Genehmigungsbehörden der Länder haben bestehende Einzelanlagen zur ge-

koppelten Stromerzeugung bzw. einzelne Anlagen zur Stromerzeugung bis zur einer Leistungsgröße von 5 MW elektrisch auf die Zusammenschließbarkeit als virtuelles Kraftwerk zu prüfen und ggf. darauf hinzuwirken, dass die Sanierung oder den Neubau von Heizungsanlagen auf Basis KWK-basierter Anlagen erfolgt, um den Zusammenschluss solcher Anlagen zu einem virtuellen Kraftwerk zu erreichen oder eine vorhandenen Struktur zu optimieren.

Mit virtuellen Kraftwerken können bereits existierende, flexibel einsetzbare sowie untergenutzte dezentrale Erzeugungskapazitäten gebündelt und somit effektiv nutzbar gemacht werden.

Zusammenlegung von Regelzonen – Einfacherer Zugang für Anbieter von Regelenergie

Die fortbestehende Aufteilung des bundesdeutschen Netzes in vier Regelzonen ist dysfunktional, wenn es etwa um den optimierten Netzausbau und die Bereitstellung von Regelenergie geht. Erstes Mittel der Wahl wäre daher die Zusammenlegung zu einer Regelzone. Bei einem eigentumsrechtlichen Unbundling steht dem nichts mehr entgegen.

Bis dahin muss jedoch die Beschaffung von Ausgleichsleistung obligatorisch regelzonenübergreifend ausgeschrieben werden. Die Ausschreibungsbedingungen bzw. die Kriterien für installierte Leistung für die Teilnahme am Regelzonenmanagement sind durch die Regulierungsbehörde vorzunehmen und auf die Maßgaben nur einer Regelzone zu beziehen.

Anbieter von Kraftwerkskapazitäten müssen ihren Strom leichter als Regelenergie anbieten können. Dazu bedarf insbesondere die Mindestgröße angesichts fortgeschrittener Technologie einer Überarbeitung. Hintergrund dieser Forderung sind die besonders hohen Kosten für Regelenergie in Deutschland, die intransparent gesteuert wird.

Gasspezifischer Bereich

Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs

Nachdem bereits der verhandelte Netzzugang ausdrücklich gescheitert war, ist derzeit auch fraglich, ob im System der behördlichen Regulierung die Aufteilung der Netze in Marktgebiete mit jeweils einem Entry-Exit-Zugangsmodell eine geeignete Methode ist, um einen diskriminierungsfreien Netzzugang für Dritte zu gewährleisten.

Der Gasmarkt war und ist offensichtlich bis heute ein durch die etablierten Akteure dominierter und faktisch verschlossener Markt, soweit es um den Zugang neuer Gasanbieter geht. Die im Energiewirtschaftsgesetz verfügte Kooperationsauflage an die Netzbetreiber, alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Minimierung des Aufwands für den einspeisungswilligen Kunden zu nutzen, kann auch aus Sicht der Monopolkommission keine hinreichende Gewähr zur Kooperationsbereitschaft entfallen.

Eine eigentumsrechtliche Trennung zwischen dem Gasvertrieb und dem Netzbetrieb ist daher noch dringlicher als im Strombereich geboten, zumal mit der Behinderung des Gasbezugs durch neue Wettbewerber (s.u.) der Strombereich negativ tangiert wird.

Umsetzung von bestehenden kartellrechtlichen Genehmigungen

Derzeit prüft das Bundeskartellamt die Umsetzung der kartellrechtlichen Verfügung von Abnahmeverträgen mit einem Anbieter in Relation der abgenommenen Menge zum Bedarf bzw. der zulässigen Laufzeit entsprechender Verträge. Das Ergebnis dieser Prüfung muss in einem Bericht zusammengefasst und aus Sicht des Kartellrechts gegebenenfalls weiteren Handlungsbedarf aus Sicht und im Bereich des Ordnungs- und Kartellrechts thematisieren.

Verhinderung von wettbewerbswidrigem Verhalten

Das Bundeskartellamt weist darauf hin, dass es Anhaltspunkte für Dumpingpreise in solchen Fällen gibt, wo ein örtlicher oder regionaler Gasvertrieb mit dem Wechsel des Gaslieferanten Großverbraucher verliert, indem der ursprüngliche Gaslieferant durch Dumpingpraktiken am Markt auftritt. Die Kartellbehörden müssen in den Stand gesetzt werden, bei hinreichendem Verdacht vom gegebenenfalls missbräuchlich tätigen Gaslieferanten oder einem ihm verbundenen Vertriebsunternehmen den Nachweis einer wettbewerbskonformen Tätigkeit zu verlangen.

Preisgestaltung bei horizontal verflochtenen Unternehmen

Es liegen Hinweise dafür vor, dass Gaslieferanten die Abgabepreise bzw. Liefermengen für Gas zur Verstromung an einen abnahmewilligen Investor so gestalten, dass die Investition in eine gasbasierte Stromerzeugung sich am Rande der Wirtschaftlichkeit bewegt. Die Ursache liegt - bei Zutreffen der Hinweise - daher nicht in den Bezugskosten für Erdgas beim Grenzübergang sondern vielmehr in der horizontalen Verflechtung der Gaslieferanten mit dem Strombereich des gleichen Konzerns, wobei auch trotz Unbundling die nach wie vor bestehende eigentumsrechtliche Verflechtung mit dem Gasnetzbetrieb als weitere Ursache nicht per se ausgeschlossen werden kann.

Die Missbrauchsaufsicht muss auch hier im Wege einer Beweislastumkehr vorgehen können, so dass bei Vorliegen entsprechender Hinweise die Kartellbehörde vom Gasvertriebsunternehmen Nachweise anfordern kann, wie sich die Preiskalkulation im gegebenen Falle zusammensetzt.

Nachfragespezifischer Bereich

Das Gegenstück zur Kapazitätserhöhung im Bereich der leitungsgebundenen Energien ist die

Senkung der Nachfrage, um die Liquidität des Marktes zu verbessern.

Im Bereich des Energieverbrauchs besteht eine Vielzahl an Potenzialen zur Effizienzsteigerung sowie Energieeinsparung. Das Potenzial der Minderverbräuche erstreckt sich auf alle Bereiche und ist durch mehrere Enquetekommissionen des Bundestages sowie eine Reihe separater Studien und Untersuchungen hinreichend belegt. Der Rahmen bezieht sich auf Produkte, Verfahren, auf den Gebäudesektor und den Bereich Mobilität sowie Kleinverbrauch.

Analog zur Vorlage einer Bestandsaufnahme über marktdominante Stellungen im Strom- und Gasmarkt wird die Bundesregierung aufgefordert, die bestehenden Potenziale anhand der genannten Vorarbeiten zusammen zu tragen, deren Umsetzung im Kontext einer gegebenenfalls bereits bestehenden Wirtschaftlichkeit darzustellen und bei gegebener Wirtschaftlichkeit deren Umsetzung mit Maßnahmen zu unterlegen.

Die Prüfung soll sich ausdrücklich auch auf verwandte Rechts- und Regelungsbereiche beziehen und Änderungen für solche Bestimmungen vorschlagen, die in ihrer Wirkung einem effizienten Umgang mit Energie faktisch entgegenstehen. So ist etwa das Vermieter-Nutzer-Dilemma bei der energetischen Sanierung von Wohngebäuden ein wesentliches Hemmnis, das behoben werden muss. Ein anderes Beispiel bezieht sich auf den Bereich

der technischen Zertifizierung von Investitions- oder Gebrauchsgütern. Hier muss die Regelfähigkeit der in der Anlage installierten Aggregate sichergestellt werden, um analog zur jeweils nachgefragten Leistung optimale Energieverbräuche zu realisieren.

Dabei muss sich der untersuchte Rahmen auch auf strukturelle Entwicklungen beziehen, die sich einem einzelnen Regelungsbereich entziehen. So ist etwa die Tendenz zur Zersiedlung von Agglomerationsräumen nicht allein durch eine Regelung im Baurecht erfassbar. Strukturelle Wirkungszusammenhänge sind daher zu berücksichtigen und gegebenenfalls durch ein Maßnahmenpaket zu adressieren.

Der erste Bericht soll sich zunächst auf die Umsetzung wirtschaftlicher Maßnahmen beziehen und dabei „Wirtschaftlichkeit“ als Kriterium begreifen, bei dem eine Verlängerung der Amortisationszeiten um 25 % gegenüber der heute jeweils angesetzten Amortisationsfristen zugrunde zu legen ist.

In einem zweiten Bericht sollen binnen zwei Jahren die übrigen Handlungsfelder unter entsprechender Analyse mit einem Maßnahmenkatalog zur Erschließung von Effizienz- und Einsparpotenzialen unterlegt werden.

Ulrich Kelber ist Vorstandsmitglied der EURO-SOLAR-Sektion Deutschland und Mitglied des Deutschen Bundestages. ulrich.kelber@bundestag.de