e|m|w

Zeitschrift für Energie, Markt, Wettbewerb
Auszug aus Nr. 5 | Oktober 2014

Sonderdruck 5|14

Marktmacht auf Kapazitätsmärkten

VON ANDREAS MUNDT

ISSN: 1611-2997

ener|gate
con|energy gruppe

ener|gate Verlag, Essen

Marktmacht auf Kapazitätsmärkten

Folgen für den Wettbewerb

Die Diskussion um das Strommarktdesign ist voll entbrannt. Angesichts der Rentabilitätsprobleme vieler konventioneller Kraftwerke werden aus der Branche Forderungen nach der Einführung eines neuen Marktes für sichere Leistung laut. Nur so könne die Versorgungssicherheit langfristig gewährleistet werden. Aber wie würde die Marktstruktur auf einem solchen Markt für sichere Leistung aussehen? Und was wären die Folgen für die Wettbewerbsaufsicht?

Von Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes

Nach der Reform des EEG steht die Frage nach der Einführung von Kapazitätsmechanismen auf der Agenda. Viele konventionelle Kraftwerke leiden derzeit unter Rentabilitätsproblemen. Von weiten Teilen der Branche wird mittlerweile die Einführung eines Kapazitätsmarktes gefordert. Anders könne die Versorgungssicherheit nicht gewährleistet werden.

> "Unrentable Kraftwerke und Marktaustritte sind eine normale Marktreaktion."

Die Notwendigkeit eines solchen Kapazitätsmarktes ist alles andere als ausgemacht. Der Strommarkt ist aktuell von erheblichen Überkapazitäten gekennzeichnet. Sinkende Preise, unrentable Kraftwerke und Marktaustritte sind da eine normale Marktreaktion. Ein solcher Prozess sorgt für die notwendige Marktbereinigung und sollte zu einer Erholung der Börsenpreise führen. Aus der aktuellen Marktlage lässt sich daher nicht bereits schließen, dass der Markt nicht funktioniert und die Versorgungssicherheit in Gefahr ist. Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, dass – anders als oft behauptet – bereits im heutigen Strommarkt gesicherte Leistung bepreist wird. Durch die Verpflichtung des Lieferanten, den verkauften Strom zu einem bestimmten Zeitpunkt zu liefern, enthält der Strompreis schon heute eine Leistungskomponente. Der Begriff des Arbeits- oder Energy-only-Marktes ist insoweit irreführend. Kommt es im Markt zu Knappheiten, setzt der Strompreis Anreize zur Errichtung und Vorhaltung von Kapazitäten. Auch in verschiedenen wissenschaftlichen Studien wird die Funktionsfähigkeit des heutigen Marktdesigns grundsätzlich bejaht.

Abgesehen von der Frage, ob ein Kapazitätsmarkt überhaupt notwendig ist, ist die Einführung eines solchen mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden. Viele dieser Probleme sind bereits eingehend diskutiert worden. Der künftigen Marktstruktur, einer möglichen Marktmachtproblematik sowie den Möglichkeiten und Grenzen der Wettbewerbsaufsicht auf einem neu geschaffenen Markt für sichere Kraftwerksleistung wurde bislang nur wenig Augenmerk geschenkt. Der vorliegende Beitrag soll diese Aspekte näher beleuchten. Dabei beschränkt er sich auf das von weiten Teilen der Branche favorisierte Modell eines dezentralen Leistungsmarktes (BDEW/VKU-Modell). Viele der folgenden Argumente können aber auch auf andere Kapazitätsmarktmodelle übertragen werden. Außerdem soll in erster Linie die Möglichkeit einseitiger Marktmachtausübung im Fokus stehen. Inwieweit die einzelnen Modelle wettbewerbswidrige Absprachen von Marktteilnehmern fördern oder verhindern können, ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Der Leistungsmarkt ist enger als der Arbeitsmarkt

In den Jahren nach der Liberalisierung wurde der deutsche Stromerstabsatzmarkt lange von den vier großen Erzeugungsunternehmen, insbesondere dem Duopol von RWE und Eon, dominiert. Inzwischen wurde die Marktposition dieser Unternehmen aufgrund des zunehmenden Wettbewerbsdrucks durch die erneuerbaren Energien, einer stärkeren europäischen Integration des Strommarktes und durch Marktzutritte relativiert. Auf einem neu geschaffenen Leistungsmarkt könnte dies jedoch wieder anders aussehen. Es ist zu befürchten, dass die Marktstruktur hier erheblich weniger wettbewerblich geprägt wäre. Ein wesentlicher Grund ist, dass es auf einem Leistungsmarkt im Vergleich zum Arbeitsmarkt weniger Anbieter geben würde. Der Markt wäre deutlich enger.

Das liegt zunächst daran, dass erneuerbare Energien nur in sehr eingeschränktem Umfang sichere Leistung bereitstellen und daher kaum in nennenswertem Umfang an einem Leistungsmarkt teilnehmen könnten. Im Gegenteil: Gerade die Volatilität der Erneuerbaren und der hierfür notwendige Ausgleich sind der Grund für die Debatte über Kapazitätsmechanismen.

Hinzu kommt, dass die Teilnahme ausländischer Kraftwerkskapazitäten auf einem Leistungsmarkt sehr viel schwieriger umzusetzen wäre. Da es beim Leistungsmarkt um die Bereitstellung sicherer – also jederzeit verfügbarer – Leistung geht, wären Gebote ausländischer Erzeuger nur dann möglich, wenn gleichzeitig gesicherte Übertragungskapazitäten nach Deutschland zur Verfügung stehen – und zwar über die gesamte Laufzeit des Leistungsproduktes. Zwar wird bei allen Modellen von Kapazitätsmechanismen betont, dass eine europäische Einbindung möglich sein solle. Wie dies konkret funktionieren kann, ist aber völlig offen.

Große Erzeuger im Vorteil

Schließlich dürfte sichere Leistung eher von Unternehmen mit großen Kraftwerksportfolien bereit gestellt werden können. Größere Kraftwerksportfolien ermöglichen die interne Absicherung gegen unerwartete Nichtverfügbarkeiten durch eine Reservehaltung verhältnismäßig kleiner Teile des Kraftwerksbestandes. Betreiber kleiner Portfolien oder von Einzelanlagen müssen hingegen auf Absicherungslösungen des Marktes zurückgreifen oder verhältnismäßig große Teile ihres Portfolios in Reserve halten. Das kann zu erheblich höheren Kosten führen und im Extremfall die Teilnahme an einem Leistungsmarkt unwirtschaftlich machen. Dementsprechend dürften große Erzeugungsunternehmen auf dem Markt für gesicherte Leistung über eine stärkere Marktposition verfügen als auf dem Markt für Arbeit. Aktuelle Studien kommen hier zu ganz ähnlichen Ergebnissen.

Zwar verweisen die Befürworter des Leistungsmarkt-Modells darauf, dass dieser die Erschließung von Lastmanagement-Potenzialen fördere. Allerdings könnte auch das Gegenteil der Fall sein: Kapazitätsmärkte führen zumindest kurzfristig dazu, dass mehr (sichere) Erzeugungskapazität im Markt verbleibt als dies in einem Energy-only-Markt der Fall wäre. Das dürfte zur Folge haben, dass seltener Knappheitssituationen auftreten und somit auch Preisspitzen auf dem Arbeitsmarkt sowohl geringer ausfallen als auch seltener auftreten. Gerade nachfrageseitige Maßnahmen profitieren aber von solchen Preisspitzen. Inwieweit sich Lastmanagement dann tatsächlich rechnet, ist offen und hängt nicht zuletzt vom Preisniveau der Leistungszertifikate ab.

Gefahr der Marktmachtausübung

Der Arbeitsmarkt für Strom ist schon aufgrund seiner Charakteristika anfällig für Marktmachtausübung: Sehr begrenzte Speicherbarkeit von Strom, kurzfristig stark preisunelastische Nachfrage sowie hohe Schwankungen der Nachfrage im Zeitablauf. Diese Charakteristika treffen im Grundsatz auch auf einen Leistungsmarkt zu – allerdings in einem vermutlich deutlich engeren Markt. Daher steht zu befürchten, dass durch die Einführung eines Leistungsmarktes die Frage der Marktmacht und die Möglichkeiten des Missbrauchs dieser Marktmacht auf den Strommärkten wieder an Bedeutung gewinnen könnten.

Der Missbrauch von Marktmacht wäre auf dem Leistungsmarkt – ähnlich wie auf dem Arbeitsmarkt – vor allem auf zwei Arten denkbar: Erstens könnten marktbeherrschende Unternehmen dem Markt ihre sichere Leistung vorenthalten, also gar nicht erst anbieten. Ein marktbeherrschendes Unternehmen könnte auf diese Weise eine künstliche Knappheit erzeugen und so die Preise in die Höhe treiben. Zweitens könnten marktbeherrschende Unternehmen ihre sichere Leistung zu einem überhöhten Preis in den Markt bieten. Da die Nachfrager nur in sehr eingeschränktem Umfang hohen Preisen ausweichen können, werden Unternehmen mit hoher Marktmacht wahrscheinlich auch in der Lage sein, diese Preise durchzusetzen.

Verstärkt wird das Problem durch die asymmetrische Ausgestaltung des Modells auf Nachfrage- und Angebotsseite: Bilanzkreisverantwortliche müssen sich mit gesicherter Leistung versorgen, Anbieter können (müssen aber nicht) ihre sichere Leistung anbieten. Für die Anbieter eröffnen sich so erhebliche Spielräume für strategisches Verhalten, etwa durch die Zurückhaltung von Erzeugungskapazitäten.

Implikationen für die Wettbewerbsaufsicht

An diese Überlegungen schließt sich logisch die Frage an, wie Marktmachtpotenzialen und einem möglichen Missbrauch von Marktmacht auf einem Leistungsmarkt begegnet werden könnte. Bereits die kartellrechtliche Aufsicht über den Strom-Arbeitsmarkt ist außerordentlich komplex. Die Aufsicht über einen Leistungsmarkt könnte sich aber als noch erheblich anspruchsvoller erweisen.

Für den Nachweis, dass ein marktbeherrschender Anbieter seine Marktmacht missbraucht hat, wäre zu prüfen, wie viel Leistung er in den einzelnen Auktionen angeboten hat und zu welchem Preis diese Gebote erfolgt sind. Schon die Prüfung, ob der Umfang der angebotenen Leistung missbrauchsfrei ist oder ob Kapazitäten missbräuchlich zurückgehalten wurden, würde eine tiefgehende Kontrolle des Kraftwerkseinsatzes erfordern. Noch weiter würde die Prüfung einer „wettbewerbskonformen" Gebotshöhe gehen. Hier ist völlig offen, wie überhaupt die Missbräuchlichkeit hinsichtlich der Höhe eines Kapazitätsgebotes festgestellt werden kann. Ein relativ klares und anerkanntes Preiskriterium, wie etwa die Grenzkosten auf dem Arbeitsmarkt, existiert nicht. Für die Ermittlung eines wirtschaftlich optimalen und missbrauchsfreien Gebotes müssten eine Reihe von Faktoren einbezogen werden: Neben den Investitionskosten des Kraftwerks könnten auch die (prognostizierten) Erlöse aus sämtlichen anderen Vermarktungswegen, wie dem Arbeitsmarkt oder der Regel- und Reserveenergie, eine Rolle spielen. Als Konsequenz daraus könnte die Missbrauchsaufsicht theoretisch eine umfassende Kontrolle der vollständigen Investitionsrechnung der Kraftwerke von marktbeherrschenden Unternehmen erforderlich machen.

Dies wäre durch die Wettbewerbsbehörden gegenwärtig kaum zu leisten. Auch die Markttransparenzstelle für Energie, die in Zukunft kontinuierlich den Strom-Großhandelsmarkt beobachten wird, hat hierzu in ihrer jetzigen Form weder die erforderlichen Kompetenzen noch die nötigen Ressourcen. Wollte man die Wettbewerbsaufsicht in die Lage versetzen, derartige Missbräuche zu kontrollieren, wäre dies mit einem enormen, auch personellen Aufwand verbunden. Die Aufsicht würde letztlich einer vollständigen Preisregulierung sehr nahe kommen, und dies auf einem eigentlich wettbewerblichen Markt.

Internationale Beispiele sind entmutigend

Und tatsächlich zeigt ein Blick auf die bisherigen internationalen Erfahrungen: Es gelingt kaum, Kapazitätsmärkte so auszugestalten, dass sie zufriedenstellend funktionieren. Viele der weltweit eingeführten Kapazitätsmärkte leiden unter großen Schwächen. Sehr oft ist eine schlechte Marktstruktur – also das Vorliegen von Marktmacht – eine wesentliche Ursache der Probleme. So musste in Neuengland vor einigen Jahren ein Kapazitätsmarkt wegen anhaltender Marktmachtprobleme geschlossen werden. Den Behörden gelang es nicht, diese Schwierigkeiten in den Griff zu bekommen.

> „Viele der weltweit eingeführten Kapazitätsmärkte leiden unter großen Schwächen."

Nicht viel besser sieht es auf dem regionalen, amerikanischen PJM-Markt aus, der oft als Beispiel eines gelungenen Strommarktdesigns genannt wird. Dennoch wird diesem Kapazitätsmarkt, der Teile von 13 US-Staaten und den Bundesdistrikt Columbia umfasst, schon lange eine zumindest in Teilen nicht-wettbewerbliche Marktstruktur attestiert. Entsprechend kamen in einigen Kapazitätsauktionen sehr hohe Preise zustande. Auch auf dem Kapazitätsmarkt für die Stadt New York traten erhebliche wettbewerbliche Probleme auf: Die durchgeführten Kapazitätsauktionen führten zu überhöhten Preisen. Darüber hinaus kam es zu wettbewerbswidrigen Absprachen zwischen Marktteilnehmern. Heute greifen die Behörden stark regulierend in den Markt ein.

Fazit

Durch die Einführung eines Kapazitätsmarktes könnte die Frage der Marktmacht auf den Strommärkten wieder erheblich an Bedeutung gewinnen. Dieser Aspekt wird in der bisherigen Diskussion noch zu wenig berücksichtigt. Gerade bei der Bewertung volkswirtschaftlicher Effekte verschiedener Strommarktdesigns wird noch viel zu oft von einer idealen Umsetzung der Modelle ausgegangen. Friktionen, wie die Möglichkeit von Marktmachtausübung, werden weitgehend ausgeblendet. Dabei dürfte die wettbewerbsrechtliche Aufsicht über einen Leistungsmarkt mit

> „Missbrauch auf dem Kapazitätsmarkt könnte eine staatliche Eingriffsspirale in Gang setzen."

den üblichen Mitteln des Kartellrechts nur sehr schwer möglich sein. Es ist zu befürchten, dass die Politik Probleme, die auf Marktmachtausübung zurückzuführen sind, mit den Mitteln der Regulierung zu beheben versucht. Dies hätte eine weitere staatliche Eingriffsspirale auf dem Strommarkt zur Folge, an deren Ende ein vollkommen regulierter Markt stehen könnte. Die Liberalisierung der Strommärkte wäre dann Geschichte. ■

zur Person

Andreas Mundt

- Jahrgang 1960
- 1991 Eintritt in das Bundesministerium für Wirtschaft, Referent „Leitungsstab Neue Bundesländer"
- 1993 Referent für Arbeits- und Sozialrecht bei der FDP-Bundestagsfraktion
- 2000 Eintritt in das Bundeskartellamt
- Beisitzer in der 8. Beschlussabteilung (Kreditinstitute und Lotteriewesen)
- 2001 Leiter des Referates „Internationale Wettbewerbsfragen"
- Beisitzer in der 4. Beschlussabteilung (Kartengestützte Zahlungssysteme)
- 2005 Leiter der Grundsatzabteilung
- seit 2009 Präsident des Bundeskartellamtes