

„Auf einem Kapazitätsmarkt könnte Marktmacht wieder zum Thema werden“

Die Transformation des Energiesektors verändert auch die Marktstrukturen. Die Platzhirsche von gestern verlieren Marktanteile und die Erzeugungslandschaft wird vielfältiger. Überkapazitäten in Deutschland und Europa sowie der Ausbau der Grenzkuppelkapazitäten führten dazu, dass der aggregierte Marktanteil der vier größten Anbieter bei der konventionellen Stromerzeugung hierzulande deutlich gesunken ist. Ist Marktbeherrschung damit Geschichte? Und: Wie ist die Wettbewerbssituation beim Gas, was ist dort bezüglich der Marktmacht festzustellen? „et“ fragte bei Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes, nach.

Zur Wettbewerbssituation auf dem deutschen Strommarkt

„et“: Ist das Thema Marktbeherrschung im deutschen Strommarkt heute neu zu bewerten?

Mundt: Der Wettbewerb auf dem Strommarkt unterlag in den letzten Jahren in der Tat vielen Veränderungen. Zuletzt hat das Bundeskartellamt die Frage der Marktbeherrschung auf dem Stromerstabsatzmarkt in der Anfang 2011 veröffentlichten Sektoruntersuchung Stromerzeugung/Stromgroßhandel detailliert untersucht. Diese Untersuchung bezog sich auf die Jahre 2007 und 2008. Damals haben wir eine marktbeherrschende Stellung von drei bzw. vier Unternehmen ermittelt.

Seitdem hat sich viel getan. Wir hatten jedoch keinen Anlass mehr, uns mit der Frage der Marktbeherrschung zu beschäftigen. Ob eine marktbeherrschende Stellung eines oder mehrerer Unternehmen vorliegt, prüft das Bundeskartellamt immer nur anlassbezogen im Rahmen konkreter Verfahren. Eine kontinuierliche Marktbeobachtung durch das Bundeskartellamt ist bisher nicht vorgesehen. Eine Aussage, ob und welche Unternehmen aktuell marktbeherrschend sind, können wir daher nicht machen.

„et“: Wie lassen sich die jüngsten Entwicklungen konkret beurteilen?

Mundt: Im Rahmen des jährlichen Monitorings, das wir gemeinsam mit der Bundesnetzagentur durchführen, konnten wir einen spürbaren Rückgang der Marktkonzentration feststellen. Der aggregierte Marktanteil der vier absatzstärksten Erzeugungsunternehmen betrug auf dem deutsch-österreichischen Stromerstabsatzmarkt 2013 rund 67 %. Im Vergleich mit 2010 ist der Wert um 6 Prozentpunkte zurückgegangen. Gegenüber der von uns zuletzt untersuchten Jahre 2007/2008 ist der Rückgang noch deutlicher.

Über den Rückgang der Marktanteile hinaus sehen wir auch noch weitere Anhaltspunkte dafür, dass die Marktmacht der großen Erzeugungsunternehmen deutlich zurückgegangen sein dürfte. In Zukunft werden wir mit der Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas die Möglichkeit haben, kontinuierlich die Marktstruktur auf dem Stromerstabsatzmarkt zu untersuchen.

„et“: Die Vollendung des Strombinnenmarkts ist ein zentrales Ziel der europäischen Energiepolitik. Durch zunehmende Kopplung des europäischen Strommarkts wird sich der Wettbewerbsdruck auf inländische Erzeuger immer weiter erhöhen. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund das Potenzial zu missbräuchlichem Verhalten?

Mundt: Die Fähigkeit, missbräuchlich zu handeln, hängt stark von der Marktstellung einzelner

Unternehmen ab. Aufgrund der aktuell bestehenden Überkapazitäten dürfte es den Erzeugungsunternehmen derzeit schwer fallen, die Strompreise missbräuchlich in die Höhe zu treiben. Das kann sich aber nach einem Abbau der Überkapazitäten wieder ändern. Auch vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die Einführung von Kapazitätsmärkten mahne ich zur Vorsicht: Auf einem Kapazitätsmarkt könnte Marktmacht wieder zum Thema werden. Denn ein Kapazitätsmarkt wäre aus verschiedenen Gründen – etwa weil ausländische Anbieter und erneuerbare Energien nur schwer teilnehmen könnten – vermutlich enger als der Arbeitsmarkt und würde großen Erzeugungsunternehmen eine stärkere Marktstellung vermitteln. Hier könnten Marktmachtprobleme und damit Potenziale zu missbräuchlichem Verhalten wieder virulent werden.

„et“: Das vom Bundeskartellamt ausgesprochene Mark-up-Verbot untersagt Unternehmen mit einer marktbeherrschenden Stellung, zu einem Preis oberhalb ihrer Grenzkosten anzubieten.

Mundt: Hierzu möchte ich klarstellen, dass die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht weder de jure noch de facto zu einem „Mark-up-Verbot“ führt. Kartellrechtlich gibt es kein grundsätzliches Verbot, Kapazitäten mit einem Aufschlag auf die Grenzkosten anzubieten. Nur bei marktbeherrschenden Unternehmen können Mark-ups

„Aufgrund der aktuell bestehenden Überkapazitäten dürfte es den Erzeugungsunternehmen derzeit schwer fallen, die Strompreise missbräuchlich in die Höhe zu treiben. Das kann sich aber nach einem Abbau der Überkapazitäten wieder ändern. Auch vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die Einführung von Kapazitätsmärkten mahne ich zur Vorsicht: Auf einem Kapazitätsmarkt könnte Marktmacht wieder zum Thema werden. Denn ein Kapazitätsmarkt wäre aus verschiedenen Gründen – etwa weil ausländische Anbieter und erneuerbare Energien nur schwer teilnehmen könnten – vermutlich enger als der Arbeitsmarkt und würde großen Erzeugungsunternehmen eine stärkere Marktstellung vermitteln.“

Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes, Bonn



Foto: Bundeskartellamt

„Der Wettbewerb auf den Gasmärkten hat sich in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. Die Handelsvolumina an der Börse und OTC steigen kontinuierlich. Die Anzahl der Handelsteilnehmer nimmt stetig zu. Und mit länderübergreifenden Plattformen wie PRISMA oder PEGAS schreitet die Integration der europäischen Handelsplätze voran. Der Gesetzgeber hat dafür entscheidende Weichen gestellt, und auch Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden sowie Marktteilnehmer haben wichtige Beiträge für eine erfolgreiche Liberalisierung geleistet. Dieser Weg sollte konsequent weiter verfolgt werden, um den Wettbewerb auf den Gasgroßhandelsmärkten weiter zu stärken.“

Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes, Bonn

in der börslichen Einheitspreisauktion bedenklich sein, wenn sie dazu führen, dass Kapazitäten ohne sachlichen Rechtfertigungsgrund zurückgehalten werden. Denn eine solche Kapazitätszurückhaltung führt zu künstlich überhöhten Preisen. Ziel der Missbrauchsaufsicht ist, zu verhindern, dass marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht zur Manipulation des Strompreises ausnutzen.

„et“: *Wie sehen Sie die Forderung zu einer Aufhebung des Mark-up-Verbots, da es zu impliziten Preisobergrenzen führt und damit Anreize zu Investitionen im Strommarkt schwächt?*

Mundt: Es ist nicht richtig, dass die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht eine implizite Preisobergrenze darstellt und Anreize für Investitionen im Strommarkt schwächt. Knappheitsbedingte Preisspitzen werden durch die Missbrauchsaufsicht nicht verhindert. Nicht-marktbeherrschende Unternehmen unterliegen in ihrer Preissetzung – auch in Knappheitssituationen – keinerlei Einschränkungen. Sie können unbegrenzt hohe Preise setzen. Oft dürften in Knappheitssituationen die Preise ohnehin durch lastseitige Anbieter gesetzt werden, die ebenfalls nicht marktbeherrschend sind. Von diesen höheren Preisen profitieren dann aufgrund der Einheitspreisauktion an der Strombörse alle Stromerzeuger, d. h. auch Marktbeherrscher.

Das Preissetzungsverhalten von marktbeherrschenden Unternehmen hat daher in Knappheitssituation derzeit allenfalls geringe Auswirkungen. Selbst Limits über den Grenzkosten durch Marktbeherrscher in Knappheitssituationen können gerechtfertigt sein, wenn sie erforderlich sind, die Fixkosten im Kraftwerkportfolio zu decken. Zurzeit können viele konventionelle Kraftwerke durch die gesunkenen Börsenpreise ihre Fixkosten nicht decken.

„et“: *Wenn dem so ist, worauf stützen sich die Kartellbehörden beim Thema Marktbeherrschung dann?*

Mundt: Die Kartellbehörden betrachten bei der Frage, ob ein Unternehmen marktbeherrschend

ist, nicht die einzelne Knappheitssituation, sondern typischerweise den Zeitraum eines Jahres. Erst wenn ein Unternehmen in einer signifikanten Anzahl der Stunden eines Jahres unverzichtbar für die Deckung der Stromnachfrage ist, gehen wir von Marktbeherrschung aus. Wie bereits erwähnt, sind die Marktmachtstendenzen heute deutlich rückläufig.

„et“: *Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass die Unternehmen unter heutigen Voraussetzungen beliebige Preisaufschläge verlangen können?*

Mundt: Die Möglichkeit, hohe Preise zu verlangen, hängt maßgeblich von der Knappheit der Erzeugungskapazitäten ab. Da der Markt derzeit von Überkapazitäten geprägt ist, kommt es nicht zu Preisspitzen. Das regelt der Markt. Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht spielt dabei keine Rolle.

Es ist davon auszugehen, dass die Überkapazitäten in den kommenden Jahren abgebaut werden. Das wäre ebenfalls eine normale und richtige Reaktion des Marktes. Sind die Überkapazitäten abgebaut, werden sich auch wieder Knappheitspreise ergeben können. Ich sehe auch nicht die Notwendigkeit, solche Preisspitzen – etwa aus Gründen des Verbraucherschutzes – staatlich zu begrenzen. Auch das Bundeskartellamt wird nicht automatisch bei sehr hohen Strompreisen eingreifen. Wie erwähnt, werden wir erst tätig, wenn der Verdacht aufkommt, marktbeherrschende Unternehmen könnten ihre Marktmacht genutzt haben, um die Preise künstlich in die Höhe zu treiben.

Zur Wettbewerbssituation auf den Gasmärkten

„et“: *Wechseln wir zum Gas: Wie hat sich der Gaswettbewerb in Deutschland entwickelt?*

Mundt: Der Wettbewerb auf den Gasmärkten hat sich in den vergangenen Jahren positiv entwickelt. Die Handelsvolumina an der Börse und OTC steigen kontinuierlich. Die Anzahl der Handelsteilnehmer nimmt stetig zu. Und mit länderübergreifenden Plattformen wie PRISMA oder

PEGAS schreitet die Integration der europäischen Handelsplätze voran. Der Gesetzgeber hat dafür entscheidende Weichen gestellt, und auch Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden sowie Marktteilnehmer haben wichtige Beiträge für eine erfolgreiche Liberalisierung geleistet. Dieser Weg sollte konsequent weiter verfolgt werden, um den Wettbewerb auf den Gasgroßhandelsmärkten weiter zu stärken.

„et“: *Wie nehmen Sie die heutige Unternehmenslandschaft in Deutschland beim Gas wahr?*

Mundt: Die Marktermittlungen im Fusionskontrollverfahren EWE/VNG haben gezeigt, dass die traditionellen Geschäftsfelder der Erdgasunternehmen – Import, Weiterverteilung oder Belieferung von Endkunden – zunehmend verschmelzen. Diesen Trend konnten wir auch schon in früheren Verfahren beobachten. Neu war für uns allerdings die Erkenntnis, dass sich die Marktmacht der deutschen Ferngasgesellschaften zunehmend zu den ausländischen Gasproduzenten verschiebt. Unternehmen wie Statoil oder Gazprom setzen ihr Erdgas immer häufiger nicht mehr an der deutschen Grenze, sondern direkt an den virtuellen Handelspunkten ab.

Importeure können daher Gasmengen nicht mehr exportieren, ohne erneut Netzentgelte für die grenzüberschreitende Aus- und Einspeisung zu zahlen. Dadurch wird ihnen der Weiterverkauf des Erdgases ins Ausland erschwert. Für eine Integration der europäischen Gasmärkte ist das kaum förderlich. Allerdings werden die Ferngasgesellschaften verstärkt auch auf den nachgelagerten Stufen tätig. Das kommt auch den Letztverbrauchern zugute. Die Ergebnisse des Monitorings 2014 zeigen, dass Erdgaskunden mittlerweile in knapp 85 % der Netze aus 30 oder mehr Lieferanten auswählen können.

„et“: *Herr Mundt, vielen Dank für das Interview.*

Die Fragen stellte Franz Lamprecht, „et“-Redaktion