



**Stellungnahme des Bundeskartellamtes
zur öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses
des Deutschen Bundestages zum
Energiekonzept und dem 10-Punkte-Sofortprogramm der
Bundesregierung
- BT-Drucksache 17/3049 -
am 21. Oktober 2010**

I. Wettbewerb auf den Energiemärkten als zentrales energiepolitisches Ziel

Die Bundesregierung will mit den im Energiekonzept aufgestellten Leitlinien Wettbewerb und marktwirtschaftliche Orientierung auf den Energiemärkten stärken. Dem wirksamen und unverfälschten Wettbewerb auf diesen Märkten wird somit im Rahmen der vom Energiekonzept definierten Ziele auch künftig die gebotene eigenständige strukturelle Bedeutung beigemessen. Das ist angesichts der herrschenden Struktur der Energiemärkte, speziell in der Erzeugung, wichtig. Wettbewerb darf nicht nachrangiges Mittel sein, das zur Erreichung der aufgestellten übrigen energiepolitischen Ziele - hohes Maß an Versorgungssicherheit, wirksamer Klima- und Umweltschutz, wirtschaftlich tragfähige Energieversorgung – instrumentalisiert wird. Die wettbewerbliche Struktur der Energiemärkte ist zentrale Voraussetzung für eine effiziente Energiewirtschaft.

II. Wettbewerbliche Dimension der Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken

Vor diesem Hintergrund wäre es aus Sicht des Bundeskartellamtes wünschenswert, insbesondere bei dem aus wettbewerblicher Sicht zentralen Thema der Verlängerung der Laufzeiten von Kernkraftwerken die marktstrukturellen Auswirkungen stärker in den Fokus zu rücken.

Die möglichen wettbewerblichen Wirkungen der Laufzeitverlängerung sind ambivalent:

Vorteilhaft an der Laufzeitverlängerung können für den Stromgroßhandel unter gegebenen Umständen mögliche preisdämpfende Effekte sein:

- Eine Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke bedeutet kurz- bzw. mittelfristige Konstanz des Stromangebots, das zu vergleichsweise niedrigeren Grenzkosten erzeugt würde. Bei einem Herausfallen der Kernkraftwerke aus der Merit-Order müssten andere Kraftwerke mit höheren Grenzkosten einspringen. Die Folge wäre letztlich ein höherer markträumender Preis.
- Die Laufzeitverlängerung vermag außerdem, CO₂-Kosten zu dämpfen. Wegen des geringen CO₂-Ausstoßes von Kernkraftwerken werden weniger CO₂-Zertifikate benötigt als zum Beispiel bei der Stromerzeugung in Kohlekraftwerken. Letztere werden ebenfalls als Grundlastkraftwerke eingesetzt und könnten im Falle der Abschaltung von Kernkraftwerken diese Lücke jedenfalls übergangsweise füllen.

Eine Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken birgt andererseits das Risiko, dass die herrschende Struktur der Strommärkte zugunsten der großen vier Erzeuger RWE, E.ON, Vattenfall und EnBW zementiert wird. Vorstöße von unabhängigen Erzeugern bei Kraftwerksneubauten und ein wünschenswerter Kaskadeneffekt einer Wettbewerbsbelebung auf den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen werden gebremst.

Das Energiekonzept sieht zum einen mit Blick auf den notwendigen Ausbau eines flexibel regelbaren Kraftwerksparks, zum anderen aber auch mit Blick auf die Wettbewerbssituation kleinerer Erzeuger vor, Neubauten kleinerer Kraftwerke, speziell von KWK-Anlagen, zu fördern. Auch soll die Produktion aus erneuerbaren Energien schrittweise in den Markt integriert werden.

Beide Maßnahmen sind geeignet, zur Verbesserung der Marktstruktur beizutragen. Sie ermöglichen allerdings nur ein Vorgehen in kleinen Schritten. Für die Stärkung des Wettbewerbs auf den Strommärkten ist es wichtig, dass die Verhaltensspielräume der etablierten Erzeuger nachhaltig vom Wettbewerb kontrolliert werden können. Hilfreich wären insofern unmittelbar strukturaufbrechende Maßnahmen wie z.B. die Abgabe bzw. Versteigerung von Erzeugungskapazitäten, für die es auch in der kartellrechtlichen Fallpraxis Vorbilder gibt.

III. Vertrauen in Energiemärkte durch wettbewerbskonforme Transparenz stärken

Für die künftige wettbewerbliche Entwicklung wird eine kontinuierliche Beobachtung und Analyse der Energiemärkte, insbesondere von Stromerzeugung und Stromgroßhandel, von zentraler Bedeutung sein, um möglichen Missbräuchen vorzubeugen. Das Bundeskartellamt begrüßt daher die im 10-Punkte-Sofortprogramm zum Energiekonzept vorgeschlagene Einrichtung einer Markttransparenzstelle.

Die zentrale Beobachtung, Sammlung und Auswertung der relevanten Daten muss durch eine neutrale Stelle sichergestellt werden. Die Preisbildungsprozesse, speziell im Stromgroßhandel, können so laufend beobachtet, analysiert und missbräuchliche Kapazitätszurückhaltungen oder sonstige missbräuchliche Verhaltensweisen frühzeitig identifiziert werden. Dies versetzt die zuständigen Aufsichtsbehörden in die Lage, missbräuchliche Verhaltensweisen wirkungsvoll und zeitnah zu verfolgen. Die Markttransparenzstelle entfaltet durch ihre kontinuierliche Marktbeobachtung bereits eine wichtige Vorfeldwirkung und senkt die Anreize zum Markt(macht)missbrauch. Die vom Bundeskartellamt eingeleitete Sektoruntersuchung zum Stromgroßhandel wird insoweit zudem weitere Erkenntnisse ermöglichen. Mit einem Bericht ist bis Ende 2010 zu rechnen.

Das Bundeskartellamt weist vorsorglich darauf hin, dass der Auftrag der Markttransparenzstelle nicht dahin missverstanden werden darf, die Marktakteure umfassend zu informieren und so Wettbewerb auszuschalten. Funktionierender Wettbewerb bedingt vielmehr den Geheimwettbewerb. Transparenzinitiativen auf den wettbewerblich organisierten Energiemärkten dürfen daher weder in Marktinformationssystemen münden, die wettbewerbsbeschränkende Absprachen oder abgestimmtes Verhalten fördern, noch wettbewerbslose Reaktionsmuster begünstigen. Diesem ordnungspolitischen Rahmen müssen sich auch die aktuellen Initiativen der Europäischen Kommission stellen, die auf die Schaffung eines maßgeschneiderten Regelungsrahmens für die Integrität des Energiegroßhandels gerichtet sind. Für die Marktteilnehmer kommt es allenfalls darauf an, Informationsasymmetrien bei grundlegenden Daten zu beseitigen.

IV. Konsequente Wettbewerbsaufsicht hat sich bewährt

Um Wettbewerb auf den Energiemärkten zu stärken, bedarf es neben der Netzregulierung einer effektiven Wettbewerbsaufsicht durch die Kartellbehörden, die wettbewerbliche Handlungsmöglichkeiten und Flexibilität der Marktakteure erhält und Wettbewerbsbehinderungen beseitigt.

Ging es in der Vergangenheit in erster Linie darum, den Wettbewerbsgedanken in der Versorgungswirtschaft zum Durchbruch zu verhelfen, den regulierten Netzzugang zu implementieren und fundamentale Wettbewerbshindernisse wie z.B. verkrustete Märkte auf der Weiterverteilerebene aufzubrechen (z.B. Verfahren des Bundeskartellamtes in Sachen „Langfristige Gaslieferverträge“), wird sich das künftige Augenmerk vor allem auf die Sicherung der wettbewerblich organisierten Strukturen der Energiemärkte richten. Ein zentraler Punkt wird der Großhandelsbereich sein. Das erfordert einerseits die schon beschriebene kontinuierliche Marktbeobachtung und zum anderen die Beseitigung von konkreten Wettbewerbsbehinderungen. Das Bundeskartellamt ist auf diesem Weg bereits fortgeschritten und geht gegen marktbeherrschende Versorgungsunternehmen vor. Das zeigen die bereits in weiten Teilen abgeschlossenen Verfahren zu wettbewerbsbehindernden Weiterverkaufsverboten in Verbindung mit Take-or-Pay-Klauseln bei der Versorgung von Industriekunden mit Strom und Gas oder auch die Verfahren gegen Kommunen wegen missbräuchlich überhöhter Konzessionsabgaben bei der Gasversorgung.

Auch die verschärfte Preismissbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Versorgungsunternehmen nach § 29 GWB ist bislang ein wichtiges Hilfsmittel gewesen. Um aufkommenden Wettbewerb in der Energieversorgung und Newcomer nicht zu behindern, muss die Vorschrift behutsam umgesetzt und vornehmlich dort angewendet werden, wo noch keine hinreichenden Wechselmöglichkeiten für die Energieverbraucher bestehen. Dies gilt z.B. für die Versorgung

von Haushaltskunden mit Wärmestrom (Verfahren des Bundeskartellamtes 2010) oder in den letzten Jahren für die Haushaltskundenversorgung mit Gas (Gaspreisverfahren des Bundeskartellamtes 2008/2009).

V. Mehr Wettbewerb für Produktion und Handel mit erneuerbaren Energien

Ein wichtiges Feld für die Schaffung wettbewerblicher Strukturen sind Produktion und Handel erneuerbarer Energien. Das Bundeskartellamt begrüßt, dass die Bundesregierung diesen Bereich dem Wettbewerb stärker öffnen will, da es langfristig für die wettbewerblichen Strukturen der Energiemärkte nicht gesund ist, einen nicht unerheblichen Teil der Gesamtenergieerzeugung von marktwirtschaftlichen Mechanismen abzukoppeln.

Eine schrittweise Überführung in den Wettbewerb würde langfristig sowohl gegenüber den konventionellen Energieträgern als auch innerhalb des EEG-Systems zu effizienteren und damit kostengünstigeren Ergebnissen führen. Denkbar sind insbesondere Anreize, die den Börsenpreis stärker berücksichtigen und die bisher kaum genutzte Möglichkeit der Direktvermarktung des EEG-Stroms durch die Anlagenbetreiber selbst fördern.