

8 April 2008

**Fairer Wettbewerb in den Netzmärkten aus europäischer Sicht -
Regulierungskonferenz**

Bund der Deutschen Industrie

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und
Eisenbahnen

8 April 2008, Berlin

Dr. Herbert Ungerer

Stv. Generaldirektor, GD Wettbewerb
Staatliche Beihilfen, Sektoruntersuchungen, Dienste der Daseinsfürsorge
Europäische Kommission

Lassen Sie mich zunächst für die Möglichkeit danken, bei der Eröffnung dieser wichtigen Konferenz einige Bemerkungen aus europäischer Wettbewerbssicht zu machen.

Der BDI bleibt mit dieser Konferenz seinem Ruf treu, zum richtigen Zeitpunkt wichtige Politikanstöße in zentralen wirtschaftlichen Bereichen zu geben. Die Bundesnetzagentur ist in den letzten Jahren zu einer zentralen Plattform für die ordnungspolitische Ausformung der Rahmenbedingungen für den Schlüsselbereich Netzmärkte in der Bundesrepublik geworden, mit einem weit über den nationalen Bereich hinauswirkenden Einfluss.

Damit zu meinem ersten Punkt:

Die EU als Ganzes—und das sind die 27 EU-Mitgliedstaaten—setzt einen festen Rahmen für die Entwicklung der Netzmärkte, hier besonders für Energie, Telekommunikation und Bahn, aber auch Post.

Es ist wohlbekannt, dass für alle drei Bereiche, die hier zur Diskussion stehen—Telekommunikation, Strom und Gas, Bahn—nach langer und sorgfältiger Diskussion die EU Gesetzgebung in den jeweiligen Richtlinienpaketen klare Zielvorgaben gesetzt hat.

- Volle EU-weite Liberalisierung der Telekommunikation bereits zum 1. Januar 1998; für Strom- und Gas zum 1. Juli 2007; für Bahn neben dem Güterverkehr zumindest für den grenzüberschreitenden Personenverkehr zum 1. Januar 2010.
- Setzung eines klaren Regulierungsrahmens und Sicherung der Grundvorsorgung, einhergehend mit der Umsetzung in den nationalen Regulierungsrahmen—hier in der Bundesrepublik TKG, EnWG und AEG—und der Schaffung von Regulierungsinstitutionen einer neuen Qualität—die Bundesnetzagentur ist hier ein herausragendes Beispiel.

Gemeinsamer Nenner der Erfahrungen in den drei Sektoren ist, dass überall dort, wo die neuen Instrumente der Regulierung—zusammen mit dem

Wettbewerbsrecht—ohne Zögern eingesetzt wurden, die besten Erfolge erzielt wurden. Dort wo Zögerlichkeit und Nachhutgefechte vorherrschten, traten die Erfolge verspätet ein, oder sind immer noch nicht voll eingetreten.

Lassen Sie mich damit zu meinem zweiten Punkt kommen,

die gemeinsame ordnungspolitische Entwicklungsstrategie für die Netzindustrien hat wesentliche Erfolge gebracht.

Die Erfolge bei der Entwicklung der Telekommunikation—dem ursprünglichen Verantwortungsbereich der Bundesnetzagentur—sind, glaube ich, unbestritten. Die gemeinsame Liberalisierung und Entwicklung eines ordnungspolitischen Rahmens für die Bereiche der Telekommunikation und der Mobilfunkkommunikation gelten zu Recht als eine europäische und nationale Erfolgsstory. Eine gemeinsame EU-weite Entwicklung wurde auf der Basis eines breiten politischen Konsens, aber auch dem konsequenten Einsatz des EU-Wettbewerbsrechtes erreicht. Der Erfolg gründete auf dem konsequenten Aufbau eines nationalen Regulierungsrahmens einerseits, der durch die EU gegebenen europaweiten Marktdimension andererseits.

Die Erfolge sind bekannt: Dramatische Effizienzgewinne zugunsten unserer Verbraucher und Industrien. Die durchschnittlichen Kosten eines Telefonanrufs in der EU sanken über die letzten 7 Jahre um nahezu 75%. Europa wurde Weltmarktführer mit seinem GSM Mobilfunksystem—mit einer Durchdringungsrate in der EU von jetzt über 110%, allein in der Bundesrepublik mit nahezu 100 Millionen Mobilfunktelefonen im Umlauf. Das Internet fand offene Netze in Europa und wurde schnell zu einer allgemein zugänglichen Kommunikationsinfrastruktur.

All dies wurde möglich durch ein enges Zusammenspiel zwischen nationaler und EU Ebene: Volle Liberalisierung seit 1998, eine Reform des ordnungspolitischen Rahmens 2002 hin zum breiteren Konzept der elektronischen Kommunikation, mit den entsprechenden Novellierungen der nationalen Gesetzgebung – und dem effektiven Arbeiten des nationalen Regulierers, der Bundesnetzagentur.

Aus Wettbewerbssicht macht diese Entwicklung nun eine Rücknahme der ex-ante Regulierung möglich. Im Kontext der Vorlage des neuen Telekomreformpakets vom November letzten Jahres hat die Kommission entsprechend die Rücknahme der ex-ante Regulierung von bisher 18 regulierten Märkten auf nur 7, also weniger als die Hälfte angekündigt—ausser in Bereichen wie roaming, wo ein ordnungspolitischer Eingriff ganz offensichtlich notwendig war und weiterhin ist.

Soweit zur Erfolgsbilanz. Wir sehen aber auch Schwächen, die die EU-Kommission ebenfalls im Reformpaket vom November klar dargestellt hat. Die Kommission findet insbesondere:

- eine weiter marktbeherrschende Stellung der ehemaligen Monopolisten in vielen Ortsnetzen. Als Folge davon: Schwierigkeiten bei der schnellen Einführung der neuen Breitbandnetze
- trotz aller Fortschritte, eine noch ungenügende Koordinierung der Regulierung auf europäischer Ebene. Dies gefährdet die europäische Marktdimension für die neuen Breitbandmärkte.
- mangelnde Koordinierung beim Management der Funkfrequenzen—und damit der neuen Mobilfunkmärkte—zumindest teilweise verantwortlich für das langsame Anlaufen der 3G Systeme, die erst jetzt in Schwung kommen.

Die Kommission schlägt deshalb im Novemberpaket vor, gleichzeitig mit der Rücknahme der Regulierung im allgemeinen diese drei Problembereiche gezielt anzugehen, um die erfolgreiche TK Marktentwicklung durch mehr Wettbewerb zu sichern. Entsprechend:

- Stärkung der Regulierung, durch Einschluss der Möglichkeit struktureller Massnahmen durch den Regulierer, wie der funktionellen Trennung von Ortsnetz und Dienstangebot—dort wo die Marktsituation dies rechtfertigt.

- Vorschlag für eine europäische Regulierungsstruktur zur Stärkung der Zusammenarbeit der Regulierer.
- Stärkung der Kompetenzen im Bereich des gemeinsamen Management der Funkfrequenzen.

Damit zu meinem Punkt 3.

Während der Telekommunikationsbereich für den europäischen Erfolg bei der Entwicklung von Wettbewerb in den Netzindustrien steht—der aber jetzt mit dem Vorschlagspaket der europäischen Kommission vom November weiterentwickelt werden muss—ist die Marktentwicklung in den zwei anderen Sektoren, Strom und Gas einerseits und Bahn andererseits, noch nicht in trockenen Tüchern.

Wir sollten bei Strom und Gas, wie auch Bahn, ohne Zögerlichkeit voranschreiten.

Die schnelle und effektive Implementierung des EU-Binnenmarktes für Strom – und Gas ist wesentlich für unsere gesamte Volkswirtschaft, aber insbesondere auch für die wirksame Umsetzung der gemeinsamen Klimaschutzziele, wie sie im Januar von der europäischen Kommission vorgelegt wurde. Mit anderen Worten: ohne wettbewerbsorientierte effiziente Energiemärkte keine Erreichung der Klimaziele unter kostenmäßig akzeptablen Bedingungen. Ein wettbewerbsorientierter Energiemarkt ist eine der Voraussetzungen für das korrekte Funktionieren des CO₂ Emissionsmarktes, dem Kernpunkt des CO₂ Reduktionsprogrammes zur Erreichung des minus 20% Zieles—Senkung der Treibhausgasemissionen um 20% bis 2020.

Ebenso: ohne korrekte Implementierung der drei Bahnliberalisierungspakete und einen wettbewerbsoffenen Bahnmarkt lässt sich das Potential des schienengebundenen Verkehrs relativ zur Strasse nicht mobilisieren.

Während die Mitgliedsstaaten—bekanntlich auch dieses Land—derzeit noch dabei sind, bei der Bahn den vorgegebenen Rahmen bis zur Liberalisierung auch des Personenverkehrs durch die nötigen regulatorischen und strukturellen Massnahmen auszufüllen und deshalb eine Bilanz verfrüht scheint, hat die

Kommission für den Strom- und Gassektor im September letzten Jahres Bilanz gezogen und ein drittes Binnenmarktpaket für Strom- und Gas vorgelegt, um den Wettbewerb in diesen Märkten entscheidend voranzubringen. Ich möchte deshalb hier auf diese Vorschläge, die derzeit in Brüssel auf dem Tisch liegen, kurz eingehen.

Die Vorschläge bauen auf einer europaweiten Analyse des Strom- und Gasmarktes auf—veröffentlicht und vielen hier bekannt—die die Situation des Sektors nach dem zweiten Energiebinnenmarktpaket von 2003, in der Bundesrepublik umgesetzt durch die entsprechende Novellierung des EnWG, aus Wettbewerbssicht durchleuchtet hat.

Die Ergebnisse für den Ist-Zustand der Strom- und Gasmärkte in der EU waren bekanntlich besorgniserregend und sind in dem Abschlussbericht zur Untersuchung detailliert dargestellt. Kurz zusammengefasst, fanden wir—drei Jahre nach Verabschiedung der Richtlinien und trotz des tatkräftigen Einschreitens der Bundesnetzagentur:

- die nationalen Strom- und Gasmärkte leiden unvermindert unter hoher Konzentration, die zu Marktmacht und der Versuchung des Missbrauchs dieser Marktmacht führen
- durch die Regulierungslücke im grenzüberschreitenden Bereich kommt echte Marktintegration über die Binnengrenzen der Gemeinschaft derzeit nicht zustande. Damit entfällt der entsprechende Wettbewerbsdruck. Wir haben eine funktionierende Bundesnetzagentur, aber kein funktionierendes europäisches System der Regulierung. Der ERGEG, der europäische Ausschuss der nationalen Regulierer in diesem Bereich, bestätigt dies.
- ein zentrales Defizit und ursächlich für den Marktabschluss, ist der systemische Interessenkonflikt bei Strom und Gas durch ungenügende Entflechtung von Versorgung und Netz, ein Erbe der Monopolzeiten. Wir stehen einer verzerrten Incentive-Struktur gegenüber. Unsere Versorger nutzen natürlicherweise als Eigner der Netze die Netze als strategisches Instrument zur Entwicklung der eigenen Marktstellung—

nicht des Marktes. Die Bundesnetzagentur arbeitet hier gegen den Strom. Die jetzigen Entflechtungsaufgaben, in diesem Land integriert im EnWG, sind ungenügende Grundlage.

- Wir haben Strom- und Gasbörsen. Aber angesichts der bestehenden Marktstrukturen besteht die Gefahr, dass unsere Strom- und Gasbörsen zu keiner wettbewerblichen Preissetzung führen.

Resultierend: fehlendes Vertrauen der Verbraucher in die Preisbildung, ein Misstrauen, das gegenwärtig das Verhältnis zwischen Versorgern und Verbrauchern in Deutschland charakterisiert. Und es gibt Anzeichen, dass dieses Misstrauen zumindest teilweise gerechtfertigt ist. In einer eingehenden, auf unserer Website veröffentlichten Untersuchung finden wir, dass die Grosshandelspreise bei Strom in der Bundesrepublik zum Beispiel während der Periode 2003 – 2005 im Schnitt um nahezu 30% über dem errechneten möglichen Wettbewerbspreis lagen.

Angesichts der Wettbewerbsprobleme hat die Kommission Wettbewerbsuntersuchungen gegen eine Reihe von Versorgern in der EU, auch hier in der Bundesrepublik eingeleitet. Parallel dazu ist bekanntlich das Bundeskartellamt aktiv geworden, sowohl im Rahmen seiner traditionellen Befugnissen, wie auch auf der Grundlage der neuen Befugnissen, die die Bundesregierung—alarmiert durch die Lage im Strom und Gasmarkt—mit der Novellierung des GWB seit Anfang dieses Jahres dem Bundeskartellamt übertragen hat.

In Konsequenz der Untersuchungsergebnisse hat die Kommission im Energiebinnenmarktpaket vom September Vorschläge zur Ergänzung des Regulierungsrahmens vorgelegt, die unserer Ansicht nach notwendig sind, um die jetzigen Wettbewerbsverzerrungen zu beenden und die Marktöffnung durchzusetzen:

- die Vorschläge bauen auf auf das Erreichte. Wir wollen starke nationale Regulierer—die Bundesnetzagentur hat hier bezüglich Netzentgelte, Anreizregulierung und Vertragsmodelle Wichtiges

geleistet.

- wir müssen die bestehende Regulierungslücke im grenzüberschreitenden Bereich füllen. Hierzu der Vorschlag für eine Agentur für die Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden mit klaren Entscheidungskompetenzen. Eine Regulierung mit Biss auch im grenzüberschreitenden Bereich.
Gleichzeitig Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Investitionen der Netzbetreiber.
- wir müssen das wesentliche Strukturdefizit des Sektors angehen, um zu verhindern, dass unsere Regulierer weiterhin bergauf arbeiten müssen. Es kann nicht sein, dass die Marktbeherrscher den Betrieb und die Investitionen für die Transportnetze bestimmen—die Eingangspforten für die liberalisierten Märkte und damit für effektiven Wettbewerb.

Die europäische Kommission hat deshalb im Vorschlagspaket klare Entflechtungsaufgaben eingebracht—entweder Verkauf der Übertragungsnetze oder Übertragung der Betriebs- und Investitionskontrolle über die Netze an einen Independent System Operator (ISO), der die Netze treuhänderisch betreibt und entwickelt. Klare Entflechtungsvorgaben sind sowohl vom Europäischen Parlament, wie vom Europäischen Rat, den Regierungschefs, eingefordert. 14 der EU Mitgliedstaaten haben eine volle eigentumsrechtliche Trennung bei Strom bereits implementiert, 5 bei Gas. Nach unseren Erhebungen hat die strukturelle Lösung im allgemeinen zu einer merklichen Erhöhung der Investitionsbereitschaft in die Netze geführt—bedeutsam angesichts der chronischen Unterinvestition in die Netzentwicklung, die sich im gegenwärtigen vertikal voll integrierten System entwickelt hat und die die weitere Entwicklung von erneuerbaren Energie, wie zum Beispiel Windenergie, in Frage stellt.

Bekanntlich zögern noch einige Mitgliedstaaten—unter anderem auch die Bundesrepublik—den vollen Weg zur Entflechtung zu gehen und haben einen sogenannten „Dritten Weg“ zur weiteren Entflechtung vorgeschlagen. Die Kommission hat Diskussionsbereitschaft bekundet. Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes hat aber klargestellt, dass jede Alternative die ursprünglichen

Vorgaben des Europäischen Rates erfüllen muss: Ausschaltung jedes Interessenskonfliktes zwischen dem Versorgungsunternehmen und der Netztöchter, soweit eine integrierte Holding aufrechterhalten bleibt; völlige Unabhängigkeit des Management des Netzbetreibers und insbesondere der Mitglieder seiner Führungsgremien; Unabhängigkeit der Investitionsentscheidungen in die Netze und kein Veto der Gesamtgesellschaft bei Investitionsentscheidungen.

Teilweise scheint die derzeitige Diskussion auf der politischen Ebene durch die Entwicklungen im Markt überholt zu werden. Bekanntlich hat das größte deutsche Energieunternehmen, EON, Ende Februar angekündigt, dass es sein Stromübertragungsnetz an einen Betreiber veräußern wird, der keine Interessen in der Stromerzeugung hat, sowie den Verkauf von 4800 MW (etwa 20% seiner jetzigen Erzeugungskapazität in der Bundesrepublik) an Wettbewerber angekündigt. Im Rahmen der Missbrauchsverfahren, die die Kommission als Folge der Sektoruntersuchung derzeit durchführt, hat die Kommission diese Vorschläge begrüßt, da sie im Falle ihrer Annahme den Stromsektor in Deutschland strukturell verändern und den Wettbewerb zum Nutzen der privaten Haushalte und Industriekunden ankurbeln würden. Die von EON angekündigten Abhilfemassnahmen würden deshalb erlauben, die wettbewerbsrechtlichen Bedenken gegen EON auszuräumen.

Angesichts dieser bevorstehenden wesentlichen Änderungen im deutschen Stromnetz stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, jetzt noch Nachhutgefechte zu führen und ob es nicht besser wäre, sich voll auf die Diskussion der zukünftigen Netzstruktur in der Bundesrepublik zu konzentrieren. Der Fall EON zeigt, dass strukturelle Massnahmen möglich und gleichzeitig geeignet sind, langwierige Wettbewerbsuntersuchungen zu vermeiden.

Lassen Sie mich damit zum Schluss kommen.

Meine Bemerkungen zu Telekommunikation, Strom- und Gas, und Bahn unterstreichen, dass die Themen dieser Konferenz—europäische Regulierung, Trennung Netz/Betrieb, und Verhältnis nationaler Regulierung und Wettbewerbsrecht—im Zentrum der gegenwärtigen Diskussion stehen.

Wir sollten die notwendigen Entscheidungen schnell angehen:

- weniger Regulierung wo möglich; Konzentration der Regulierung auf die Schwachstellen.
- echte strukturelle Lösungen, um Marktöffnung effektiv zu machen. Strukturelle Lösungen zur Abtrennung des Netzes bedeuten einfachere und effizientere Regulierung.
- in einem solchen Netz- und Investitionsumfeld werden Instrumente wie Anreizregulierung voll greifen und nicht zu schwer kontrollierbaren Verschiebungen innerhalb vertikal integrierter Unternehmen mit Versorger- und Netzinteressen führen.
- die nationalen Regulierungen müssen effizient ineinander greifen, um die europäische Marktdimension zu sichern. Dafür sollten die notwendigen institutionellen Maßnahmen getroffen werden.
- Sektorspezifische Regulierung und allgemeines Wettbewerbsrecht greifen parallel. Das Zusammenspiel der beiden Instrumente hat die Marktentwicklung wesentlich vorangebracht—und wird es weiterhin tun. Die Kommission wird ihr volles Wettbewerbsinstrumentarium einsetzen, um die neuen Märkte zu öffnen und/oder offen zu halten: Kartell- und Missbrauchsverfahren, Fusionskontrolle, und Kontrolle der staatlichen Beihilfen.
- Sozialer Dialog ist notwendig, um sicherzustellen, dass die notwendigen Anpassungen in einem akzeptierbaren Rahmen stattfinden.

Die Vorschläge der Kommission liegen im Ministerrat und Europäischen Parlament auf dem Tisch. Lassen Sie mich hier noch eine Bemerkung anfügen. Die Tatsache, dass wir in einigen der Bereiche—wie zum Beispiel Gas—eine starke Aussenabhängigkeit haben, sollte nicht bedeuten, dass wir mit den notwendigen Reformen des Energiebinnenmarktes zögerlich umgehen. Die Vorschläge, die auf dem Tisch liegen, haben diese Dimension berücksichtigt. Es

gilt, dass wir unser eigenes Haus in Ordnung bringen sollten, um eine maximale Verhandlungsposition mit Drittländern zu haben.