

VERSION 15.10.01

**DIE LIBERALISIERUNG DER MÄRKTE FÜR GAS UND STROM
UND DIE WETTBEWERBSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN
KOMMISSION**

Alexander SCHAUB
Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb
der Europäischen Kommission

VKU-Verbandstagung 2001
10. Oktober 2001, Düsseldorf

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG
2. FREIER VERBRAUCHERWETTBEWERB
 - 2.1. Binnenmarktregeln
 - 2.2. Wettbewerbsregeln
3. FREIER NETZZUGANG
 - 3.1. Binnenmarktregeln
 - 3.2. Wettbewerbsregeln
4. FREIER ANBIETERWETTBEWERB
 - 4.1. Elektrizitätsmärkte
 - 4.2. Gasmärkte
 - 4.3. BEIHILFEN
5. SCHLUß

Sehr geehrte Damen und Herren,

1. EINLEITUNG

Mein Thema heute ist die Liberalisierung der europäischen Energiemärkte. Dabei geht es um schwierige Fragen nicht nur für Politiker und Experten der nationalen und europäischen Ebene. Auch der Bürger an der Basis und seine Kommunen müssen sich auf ganz neue Rahmenbedingungen einstellen. Deshalb ist es so verdienstvoll, daß Sie Ihre Verbandstagung mit solcher Intensität auf diese Problematik konzentrieren.

Wir befinden uns in Europa im dritten Jahr der Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte und im zweiten Jahr der Liberalisierung der Gasmärkte. Dies erlaubt, eine erste Bilanz zu ziehen und einen Ausblick auf zukünftige Entwicklungen zu werfen.

Neben der Binnenmarktpolitik setzt die Gemeinschaft auch die Wettbewerbspolitik für eine wirksame Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gasmärkte ein. Die Europäische Kommission kann bei wettbewerbsbeschränkendem oder mißbräuchlichem Marktverhalten von Unternehmen und bei Unternehmenszusammenschlüssen eingreifen. Darüber hinaus stellt die Kommission sicher, daß durch staatliche Beihilfen keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Wichtigstes Ziel der Wettbewerbspolitik ist und bleibt es, im Interesse des Verbrauchers und der Unternehmen die Schaffung und Erhaltung wettbewerblicher Marktstrukturen zu unterstützen.

Bei der Umstellung der Elektrizitäts- und Gasindustrie von einer Monopol- auf eine Wettbewerbswirtschaft kommt es vor allem auf drei Dinge an:

- Erstens müssen *Verbraucher* bei der Auswahl ihres Versorgers tatsächlich frei sein.
- Da es sich bei Elektrizität und Gas um leitungsgebundene Industrien handelt, muß zweitens der *Zugang zum Netz* diskriminierungsfrei und kostengerecht möglich sein.
- Drittens muß Verbrauchern eine hinreichende Zahl von *Versorgern* gegenüberstehen, die untereinander im Wettbewerb stehen.

Wie setzt die Kommission die Instrumente der Wettbewerbspolitik ein, um diesen drei Grundvoraussetzungen „freie Verbraucher, freier Netzzugang und freie Versorger“ für eine erfolgreiche Liberalisierung Geltung zu verschaffen?

2. AUSWAHLFREIHEIT DER VERBRAUCHER

Lassen Sie mich mit der ersten Voraussetzung für effektiven Wettbewerb, der Auswahlfreiheit der Verbraucher, beginnen.

2.1. Binnenmarktregeln

Ausgangspunkt meiner Überlegungen sind hier die Binnenmarktregeln. Bekanntlich schreiben die Elektrizitäts- und Gasrichtlinie nicht die volle, sondern lediglich eine Mindestöffnung der nationalen Märkte vor. Diese Mindestöffnung betrug zunächst ca. 25% für Elektrizität und 20% für Gas. Im Laufe der kommenden Jahre steigert sich die Mindestöffnung stufenweise auf jeweils 33%. Nach den Richtlinien kommen nur die sogenannten „zugelassenen Kunden“ in den Genuß der „Auswahlfreiheit“. Die

Mitgliedstaaten waren allerdings frei, über die Mindestöffnung hinauszugehen.

Dies hat die Mehrzahl der Mitgliedstaaten auch tatsächlich getan. Diese Staaten haben die gesetzlichen Beschränkungen der Verbraucher bei der Auswahl ihrer Versorger bereits zu 100% aufgehoben oder zumindest mittelfristig in Aussicht gestellt. Es lassen sich zwei Gruppen von Mitgliedstaaten unterscheiden:

Zunächst zur Elektrizität: Hier gibt es 11 Mitgliedstaaten, die entweder schon eine 100%ige Marktöffnung vorgenommen haben oder sie in der Zukunft verbindlich vorsehen. Diesen 11 Mitgliedstaaten stehen 4 andere Mitgliedstaaten gegenüber, die über das vorgeschriebene Mindestmaß nicht hinausgehen und ihren Markt nur zu 30% öffnen. Unter diesen befinden sich Frankreich und Italien. Insgesamt sind aber bereits 66% der europäischen Elektrizitätsnachfrage in der Auswahl ihrer Versorger frei.

Beim Gas ergibt sich ein ähnliches Bild, wenngleich die Öffnung zeitlich später erfolgte. Zu den Mitgliedstaaten mit 100%iger Marktöffnung gehören Deutschland und Großbritannien. Bis 2008 folgen ihnen sieben weitere Mitgliedstaaten. Diesen neun stehen wiederum vier Mitgliedstaaten gegenüber, unter ihnen erneut Frankreich. Für Griechenland und Portugal bestehen wegen ihrer noch im Aufbau befindlichen Gasmärkte Sonderregelungen. Insgesamt sind bereits ca. 80% der europäischen Gesamtnachfrage in ihrer Auswahl der Versorger frei.

Die Bereitschaft der überwiegenden Mehrheit von Mitgliedstaaten zur vollständigen Öffnung ihrer Energiemärkte war der vielleicht wichtigste Beweggrund für die Kommission,

im März diesen Jahres die vollständige Marköffnung für die gesamte Gemeinschaft vorzuschlagen. Im einzelnen schlug die Kommission folgende weitere Öffnungsschritte vor:

- alle gewerblichen Stromverbraucher sollen bis zum 1. Januar 2003 frei sein in der Wahl ihrer Lieferanten,
- alle gewerblichen Gasverbraucher bis zum 1. Januar 2004 und
- schließlich alle übrigen Verbraucher, einschließlich der Haushaltskunden, bis zum 1. Januar 2005.

Zwei weitere wichtige Beweggründe für den Vorschlag der vollständigen Marköffnung waren die schlechten Erfahrungen der Gemeinschaft mit der ungleichen Marköffnung und die besseren Marktergebnisse auf den schon vollständig liberalisierten Märkten.

In den Ländern mit minimaler Marköffnung benachteiligt die ungleiche Öffnung der Energiemärkte die kleinen und mittleren Unternehmen gegenüber den Großunternehmen. Dies führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der KMUs, insbesondere wenn sie mit Großunternehmen in unmittelbarem Wettbewerb stehen.

Darüber hinaus verschafft die ungleiche Marköffnung den Versorgern in den nicht so weit geöffneten Mitgliedstaaten tendenziell einen Wettbewerbsvorteil. Denn während die Unternehmen aus voll liberalisierten Mitgliedstaaten sich mit ihrer gesamten Kundenbasis dem Wettbewerb stellen müssen, verfügen ihre Konkurrenten aus den anderen Ländern immer noch über eine teilweise geschützte Abnehmerschaft. Dieser Wettbewerbsvorteil läßt sich nur schwer durch regulatorische Maßnahmen ausgleichen. Die in den Richtlinien enthaltene

Reziprozitätsregel wird jedenfalls in der Praxis weitgehend als wirkungslos angesehen.

Für eine schnelle und vollständige Marktöffnung spricht schließlich auch, daß die Verbraucher der voll liberalisierten Länder im allgemeinen besser abschneiden als die Verbraucher in den Mitgliedstaaten, die ihre Märkte noch nicht vollständig geöffnet haben. Die Preisrückgänge bei Strom waren in den Ländern mit 100%iger Marktöffnung am stärksten ausgeprägt, sofern sie zugleich einen wettbewerblich strukturierten Anbietermarkt aufweisen. Für eine vergleichbare Analyse der Gasmärkte ist es noch zu früh, zumal die Gaspreise auf dem europäischen Festland derzeit noch an die Preise für Ölprodukte angebunden sind. Das Beispiel Großbritannien, wo die Liberalisierung des Gasmarktes früher begann, zeigt aber die mögliche Entwicklung auf: von 1990 bis 1999 fielen die Preise für Industriekunden durchschnittlich um 45% und für Haushalte um 20%. Interessant ist auch, daß die Gasunternehmen von der Liberalisierung profitiert haben, wie sich an den stark gestiegenen Börsenwerten der Nachfolgeunternehmen von British Gas zeigt.

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten ihre Vorschläge zur Vollendung des Energiebinnenmarktes im März auf dem Stockholm-Gipfel präsentiert. Der Vorschlag der Kommission ist zwar grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Schwedens Ministerpräsident Persson stellte nach dem Gipfel fest: „Hätten wir heute abgestimmt – es hätte eine Mehrheit für Liberalisierung gegeben“.

Die Mitgliedstaaten konnten oder wollten sich aber nicht auf ein endgültiges Datum für die Vollendung der Energiebinnenmärkte einigen. Der Stockholm-Gipfel ist deshalb in der Presse verschiedentlich als Rückschlag für die

Liberalisierung dargestellt worden. Sicher hat er uns nicht weiter gebracht. Aber die Liberalisierung der Energiemärkte ist und bleibt eine ökonomische Notwendigkeit. Sie wird von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten befürwortet. Für die Kommission ist und bleibt sie höchste Priorität für die kommenden Jahre. Die Europäische Kommission hält auch an Ihrem Fahrplan für eine vollständige Marktöffnung bis zum Jahre 2005 fest. Jede andere Haltung würde bedeuten, daß auch weiterhin nicht alle Verbraucher in Europa von der Liberalisierung der Energiemärkte profitieren können. Außerdem würden die Probleme der ungleichen Marktöffnung fortbestehen, was insbesondere in Deutschland immer wieder kritisiert wurde.

2.2. Wettbewerbsregeln

Neben der Binnenmarktpolitik mit ihren Richtlinien leistet die Wettbewerbspolitik einen wichtigen Beitrag dazu, daß Verbraucher eine echte Wahlfreiheit zwischen Versorgern erhalten. Es reicht nicht, *staatliche* Beschränkungen der Verbraucher bei der Auswahl ihrer Versorger aufzuheben. Verbraucher müssen auch tatsächlich zwischen Anbietern frei wählen können.

Versorgungsverträge in der Energiewirtschaft waren in der Vergangenheit typischerweise langfristig ausgestaltet. Sie sahen die ausschließliche Bindung des Verbrauchers an seinen Lieferanten vor. In Wettbewerbsmärkten sind solche Verträge eher die Ausnahme, wie das Beispiel bereits liberalisierter Märkte zeigt.

Ausschließlichkeitsbindungen und lange Vertragslaufzeiten verstoßen nicht prinzipiell gegen die europäischen

Wettbewerbsregeln. Bedenklich sind sie jedoch dann, wenn derartige Verträge von Marktbeherrschern oder Unternehmen mit großer Marktmacht abgeschlossen werden. Denn durch vertragliche oder faktische Ausschließlichkeit - Stichwort: „Gesamtbedarfsdeckung“ - können diese Unternehmen ihre Marktstellung absichern und Wettbewerbern den Eintritt in ihren Markt wesentlich erschweren. Das Wettbewerbsrecht sieht solche Exklusivverträge daher als mißbräuchlich oder wettbewerbsbeschränkend an.

Die Problematik langfristiger Exklusivverträge im Energiesektor hat bisher auf europäischer Ebene nicht zu formellen Entscheidungen der Kommission geführt. Die Kommission hat ihren Standpunkt jedoch in einem spanischen Fall deutlich gemacht. Der marktbeherrschende spanische Importeur Gas Natural hatte den Stromerzeuger Endesa für über 25 Jahre zum faktisch ausschließlichen Bezug des Gases bei Gas Natural verpflichtet. Nachdem die Kommission den Parteien ihre Wettbewerbsbedenken mitgeteilt hatte, verringerten sie das Gasliefervolumen um rund 25 % und kürzten die Vertragslaufzeit von über 25 Jahren auf etwa 12 Jahre.

Bei der Kürzung der Gasmenge wurde berücksichtigt, daß der Stromerzeuger einerseits ein berechtigtes Interesse an der sicheren Belieferung seiner Gaskraftwerke hat, andererseits aber potentielle Wettbewerber nur dann an der Aufnahme von Lieferbeziehungen mit dem Stromerzeuger interessiert sind, wenn sein Nachfragevolumen für einen Eintritt in den Markt hinreichend groß ist. Würde die gekürzte Menge nicht für den Markteintritt ausreichen, bestünde die Alleinbezugsverpflichtung faktisch fort.

Bei der Verkürzung der Vertragslaufzeit war von Bedeutung, daß Endesa das erworbene Gas für erst noch zu errichtende Kraftwerke verwenden will. 12 Jahre sind also keine Regellaufzeit für Gaslieferverträge, die von der Kommission stets und für jeden Einzelfall als unbedenklich angesehen würde. Vielmehr ist von Fall zu Fall zu prüfen, ob die Vertragslaufzeit angemessen ist. Dabei ist die Marktmacht des Versorgers ebenso zu berücksichtigen wie eventuelle Investitionen und Investitionsrisiken der beteiligten Unternehmen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß in den letzten Jahren vermehrt gerade deutsche Stadtwerke Verfahren gegen ihre Lieferanten angestrengt haben, in denen es um die Rechtmäßigkeit langfristiger Exklusivverträge ging. So entschied beispielsweise das Landgericht Köln im vergangenen Jahr, daß ein Gasliefervertrag zwischen Thyssengas und den Stadtwerken Aachen gegen europäisches Wettbewerbsrecht verstößt. Die Stadtwerke Aachen wollten für 30 % ihres Bedarfs den Lieferanten wechseln. Auch wenn das Berufungsverfahren vor dem OLG Düsseldorf nach meiner Kenntnis noch nicht abgeschlossen ist, so haben wir bei der Kommission doch viel Sympathie für die Entscheidung des Landgerichts.

3. FREIER NETZZUGANG

Lassen Sie mich nun zur zweiten Voraussetzung für effektiven Wettbewerb auf den Energiemärkten kommen, den „freien Netzzugang“. Die Elektrizitäts- und Gasindustrie sind leitungsgebundene Industrien und die bestehenden Leitungen sind natürliche Monopole, woran sich durch die Liberalisierung nichts ändert.

Es ist inzwischen eine Binsenweisheit, daß wirksamer Wettbewerb die Öffnung der bestehenden Übertragungs- und Verteilernetze für alle Strom- und Gasversorger erfordert. Dafür ist ein effektives, kostengerechtes Netzzugangsregime unumgänglich.

Hinzu kommt, daß die Netze in vielen Mitgliedstaaten vertikal integrierter Bestandteil von Versorgungsunternehmen sind. Neben der Sicherstellung eines kostengerechten Netzzugangs ist daher zusätzlich der diskriminierungsfreie Netzzugang zu gewährleisten.

3.1. Binnenmarktregeln

Lassen Sie mich zunächst skizzieren, wie die Binnenmarktregeln zur Errichtung und Erhaltung eines kostengerechten und diskriminierungsfreien Netzzugangsregimes beitragen. Die Strom- und Gasrichtlinien von 1996 und 1998 sehen im wesentlichen drei Ansätze vor:

- Zunächst ist der Netzbetrieb von der Energieversorgung zu trennen. Dabei fällt das Trennungsgebot bei den Übertragungsnetzen strenger aus als bei den Verteilernetzen und bei den Elektrizitätsunternehmen strikter als bei den Gasunternehmen.
- Sodann ist der Zugang Dritter auf der Grundlage eines bestimmten Zugangsystems zu gewährleisten. Praktisch bedeutsam sind nur die Systeme des verhandelten und des regulierten Netzzugangs geworden.

- Schließlich sind unabhängige Schlichtungsstellen einzurichten, die über Streitigkeiten beim Netzzugang entscheiden.

Die Umsetzung der Richtlinien ergab, daß die Mehrzahl der Mitgliedstaaten über die gemeinschaftsrechtlichen Trennungsvorgaben hinausgeht:

- Die Trennung des Netzbetriebs von der Energieversorgung erfolgt häufig nicht nur organisatorisch, sondern durch Gründung von rechtlich oder gar eigentumsmäßig selbständigen Netzgesellschaften. Diese Tendenz der Mitgliedstaaten ist bei der Elektrizität allerdings ausgeprägter als beim Gas.
- Der regulierte Netzzugang wird in der Gemeinschaft zum Regelfall, während der verhandelte Netzzugang die Ausnahme darstellt, die nämlich nur in Deutschland praktiziert wird.
- Ebenso entschließen sich fast alle Mitgliedstaaten für die Einrichtung einer eigenen Regulierungsbehörde neben der nationalen Wettbewerbsbehörde.

Der Entflechtung der vertikal integrierten Unternehmen kommt bei der Umstellung der Energieindustrie auf eine Wettbewerbswirtschaft überragende Bedeutung zu. Netzbetreiber mit Transport- und Energieversorgungsinteressen, stehen aus der Sicht einer Wettbewerbsbehörde ständig in der Gefahr, die Versorgungs- über die Transportinteressen zu stellen und konkurrierende Versorger bei Netzzugang zu diskriminieren. Es mangelt an wirtschaftlichem Anreiz, alle Versorger als Kunden und nicht als Konkurrenten zu betrachten. Überdies besteht die Gefahr

der Beschränkung der Energieanbieter auf netzbesitzende Unternehmen. Denn nur die vertikal integrierten Unternehmen können Niedrigpreisstrategien auf den Strom- und Gasmärkten aus dem Netzbetrieb finanzieren.

Die fortbestehende vertikale Integration der deutschen Energieunternehmen dürfte auch erklären, warum der deutsche Sonderweg des verhandelten Netzzugangs entgegen deutschen Hoffnungen auf europäischer Ebene kein Modell geworden ist. Die deutschen Energieversorger haben offenbar selbst in ihrer kollektiven Verfassung bisher kein hinreichendes Brancheninteresse an der Organisation wirksamen Wettbewerbs und der Öffnung ihrer angestammten Märkte für europäische Konkurrenten entwickeln können. Zugleich haben Kartellbehörden des Bundes und der Länder erkennen müssen, daß ihnen eine flächendeckende Überprüfung der Nutzungsentgelte und Behinderungspraktiken der ca. 900 Netzbetreiber zumindest bisher nicht gelungen ist.

Es erscheint daher folgerichtig, im Interesse der Errichtung eines echten Binnenmarktes das Netzzugangsregime zu verbessern. Konkret hat die Kommission vorgeschlagen:

- die rechtliche Trennung der Transport- von den Versorgungsinteressen einschließlich einer wirksamen Entflechtung des jeweiligen Managements,
- die für alle Mitgliedstaaten verbindliche Einführung des regulierten Netzzugangs und
- die verbindliche Ausstattung einer nationalen Behörde mit Eingriffsrechten zur Sicherstellung des Netzzugangs Dritter in allen Mitgliedstaaten – und übrigens nicht einen europäischen Super-Regulator in Brüssel.

Die vorgeschlagenen Verbesserungen sollen sowohl für die Strom- als auch für die Gasmärkte gelten. Das verschärfte Trennungsgebot soll erstmalig auch für Verteilernetze gelten, zumindest für die großen Verteilernetze.

Die Kommission stellt ausdrücklich fest, daß nur eine eigentumsmäßige Entflechtung der Netze *„eindeutig zu einer sicheren Gewährleistung des nicht-diskriminierenden Zugangs Dritter führen würde“*. Sie geht jedoch bis auf weiteres davon aus, daß auch die jetzt vorgeschlagenen Maßnahmen einen effektiven und nicht-diskriminierenden Zugang zu den Netzen hinreichend sicherstellen können. Weitergehende Vorschläge sind jedoch für die Zukunft ausdrücklich vorbehalten.

In Deutschland, das sich für den verhandelten Netzzugang und Verbändevereinbarungen entschieden hat, sind die neuen Vorschläge der Kommission nicht nur auf Zustimmung gestoßen. Aber der Bundeswirtschaftsminister, Herr Müller, hat, wie Sie wissen, anläßlich des VDEW Jahreskongresses in Hamburg Ende Mai 2001 die negative Geschäftspraktiken der Obstruktion auf dem deutschen Strommarkt sehr zutreffend illustriert. Viele neue Anbieter haben sich angesichts der Blockadestrategien von vertikal integrierten Versorgern bereits wieder vom Markt zurückgezogen. Die noch verbliebenen neuen Anbieter fordern „eine Regulierungsbehörde, die einerseits Mißbräuche unterbindet, andererseits auch die Höhe der Durchleitungsgebühren begutachtet“ (Yello¹-Chef Michael Zerr in einem Interview mit der ZEIT vom 3.5.2001). Diese und vergleichbare Äußerungen machen deutlich, daß die Vorschläge für regulierten Netzzugang und für eine Regulierungsbehörde von wichtigen Marktteilnehmern unterstützt werden. Es liegt an den Marktteilnehmern anderer

¹ Yello ist eine Tochter von EnBW.

Ansicht, nicht nur verbal darzulegen, sondern in der Praxis überzeugend vorzuführen, daß es auch anders geht und damit eine durch Ministerratsbeschluß eingeführte Regulierungsbehörde in letzter Minute vielleicht doch noch zu vermeiden.

3.2. Wettbewerbsregeln

Der freie Netzzugang ist auch eine Priorität für die europäische Wettbewerbspolitik. Die Kommission bemüht sich dabei vor allem um die Wettbewerbsprobleme beim Zugang zu grenzüberschreitenden Netzen, während die neu geschaffenen nationalen Regulierungsbehörden sowie die nationalen Kartellbehörden vor allem Zugangsprobleme innerhalb der Mitgliedstaaten aufgreifen.

Über grenzüberschreitende Netzverbindungen können Versorger in die Strom- oder Gasmärkte anderer Mitgliedstaaten eintreten und ihre Kundenbasis erweitern. In sieben von 15 Mitgliedstaaten existiert derzeit ein marktbeherrschender oder gar monopolistischer Stromerzeuger und -versorger. Der Erfolg der Liberalisierung hängt in diesen Mitgliedstaaten daher ganz wesentlich vom Importwettbewerb ab. Damit Importwettbewerb stattfinden kann, muß ein effektiver Zugang zu den grenzüberschreitenden Netzverbindungen bestehen.

Anders als beim Gas, wo mehr als 60 % allen Erdgases vor der Ankunft beim Abnehmer mindestens eine Grenze überschreitet, ist die Kapazität der Leitungsnetze für grenzüberschreitende Elektrizitätslieferungen beschränkt. Engpässe können zumindest aus zwei Gründen bestehen: zum einen ist an die physikalische Übertragungsfähigkeit der Leitungen und ihrer vor- und nachgelagerten Netze zu denken,

zum anderen tragen umfassende und oftmals langfristige Reservierungen der existierenden Kapazitäten zu den Engpässen bei. Derartige Kapazitätsreservierungen bestehen vor allem für Importe der ehemaligen Monopolversorger.

Die Kommission greift derartige Kapazitätsreservierungen vor allem dort auf, wo die Nachfrage nach Transportkapazität das verfügbare Angebot wesentlich und dauerhaft übersteigt. Anzeichen für derartige Nachfrageüberhänge ist das Abhalten von Auktionen zur Zuteilung von Transportkapazitäten.

Kapazitätsreservierungen können aus mehreren Gründen wettbewerbsbeschränkend und deshalb mit den Wettbewerbsregeln unvereinbar sein. In zwei bereits abgeschlossenen Fällen nahm die Kommission eine Diskriminierung des vertikal integrierten Netzbetreibers zugunsten der eigenen Stromabsatzinteressen im Importland an. Bevor ein formelles Prüfverfahren eingeleitet wurde, lenkten die Beteiligten jedoch ein und übergaben die zuvor ausschließlich selbst genutzten Kapazitäten dem Markt. Hierbei handelte es sich einerseits um die Netzverbindung zwischen Norwegen und Deutschland via Dänemark (Jütland) sowie andererseits um das Unterwasserkabel zwischen Frankreich und Großbritannien. In beiden Fällen sind die vertikal integrierten Versorger und Netzbetreiber nicht etwa von der Nutzung dieser Netzverbindungen ausgeschlossen. Sie müssen sich jedoch künftig wie jeder andere Importeur denselben Auktionen unterwerfen und die gleichen Entgelte für die Durchleitung bezahlen.

Das Vorgehen der Kommission gegen diskriminierende Netzreservierungen verbessert zwar den Marktzugang für Importeure. Vielfach wird die installierte Transportkapazität jedoch nicht ausreichen, damit Importwettbewerb für die

Verbraucher in einem Mitgliedstaat mit einer monopolistischen Angebotsstruktur zu einer vollgültigen Bezugsalternative wird. Abhilfe kann in diesen Fällen nur der Ausbau der Transeuropäischen Netze, die Errichtung neuer Erzeugungskapazitäten oder die Entflechtung des Monopolversorgers im Importland schaffen.

Die Probleme im Bereich des Netzzugangs sind nicht auf den Strommarkt begrenzt. So untersucht die Kommission derzeit im Gassektor einen Fall, in dem es um die Weigerung von fünf kontinentaleuropäischen Ferngasunternehmen geht, Gas eines ausländischen Produzenten am Vorabend der Verabschiedung der Gasrichtlinie durch ihre Netze durchzuleiten. Sollte sich der Verdacht bestätigen, handelt es sich um einen schwerwiegenden Verstoß gegen das europäische Wettbewerbsrecht, zumal die europäischen Gasunternehmen sich bezüglich der Durchleitungsverweigerung abgesprochen haben.

4. FREIER ANBIETERWETTBEWERB

Ich komme zur dritten Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Liberalisierung der Energiemärkte: der „Sicherung des freien Anbieterwettbewerbs“.

Für die etablierten Unternehmen der Gas- und Stromindustrie, zu denen auch die kommunalen Versorger gehören, bedeutet die Umstellung von der Monopol- auf eine Wettbewerbswirtschaft vor allem erhöhter Kostendruck und stärkere Kundenorientierung. Der erhöhte Kostendruck wird zur Entwicklung neuer effizienter Technologien führen, zum Abbau von internen Ineffizienzen und zu einer verstärkten Fusions- und Kooperationsaktivität. Diese Entwicklung

beobachtet die Generaldirektion Wettbewerb genau: uns ist nicht entgangen, daß in Deutschland ein ausgeprägter Hang zur Kooperation zwischen Stromunternehmen besteht, der seit der Marktöffnung 1998 schon zu rund 100 Gemeinschaftsunternehmen oder Zusammenschlüssen mit 500 beteiligten Unternehmen geführt hat. Die ganz überwiegende Mehrzahl dieser Transaktionen unterliegt allerdings der deutschen, nicht der europäischen Fusionskontrolle. Sofern die Kommission zuständig ist, achtet sie auf die Erhaltung einer wettbewerblichen Angebotsstruktur. Dies möchte ich im folgenden näher erläutern.

4.1. Elektrizitätsmärkte

Ich habe schon darauf hingewiesen, daß die Angebotsstruktur auf den Elektrizitätsmärkten mehrerer Mitgliedstaaten monopolistisch ist. Das bedeutet jedoch nicht immer, daß es neben dem führenden Stromerzeuger keine anderen, unabhängigen Erzeuger mehr gibt. In Frankreich z.B. hat die Kommission den Fall der CNR aufgegriffen, die an der Rhône Laufwasserkraftwerke betreibt.

Die CNR befindet sich nicht im Staatsbesitz wie EDF, war jedoch durch zahlreiche Verträge und eine Minderheitsbeteiligung eng an EDF gebunden. Mit der Liberalisierung sind beide Unternehmen zu Konkurrenten geworden. Die aus den Zeiten des gesetzlichen Monopols stammende Verpflichtung der CNR, all ihre erzeugte Elektrizität EDF anzudienen, stellte sich seither als verbotene Wettbewerbsbeschränkung dar. Der von der Kommission zunächst nach dem klassischen Wettbewerbsrecht aufgegriffene Fall wurde dann im Rahmen des Fusionskontrollverfahrens EDF/EnBW abgeschlossen, nachdem die Beteiligten als Antwort auf die Bedenken der

Kommission gegen das Fusionsvorhaben die Aufhebung ihrer Verflechtungen zugesagt hatten. Die CNR bemüht sich seitdem im Wettbewerb mit EDF um Kunden. Auch wenn die CNR mit einem Anteil an der französischen Stromerzeugung von ca. 4% ein eher kleiner Anbieter ist, so sind die von ihr ausgehenden Wettbewerbsimpulse in dem hoch konzentrierten französischen Markt doch sehr willkommen.

Der Fusionsfall EDF/EnBW hat indes noch weitere positive Folgen für die Entwicklung von Wettbewerb auf dem französischen Strommarkt gehabt. Die wichtigste ist, daß sich EDF verpflichtet hat, Konkurrenten für mehrere Jahre in Frankreich Produktionskapazitäten zur Verfügung zu stellen. Damit wird diesen der Aufbau eines französischen Kundenstammes erleichtert. EDF war hierzu bereit, um die negativen wettbewerblichen Folgen zu kompensieren, die durch den Ausfall des potentiellen Konkurrenten EnBW auf dem französischen Markt entstanden sind.

Wie die geschilderten Beispiele zeigen, kann die Angebotsstruktur der Elektrizitätsmärkte mit den Mitteln des Wettbewerbsrechts in geeigneten Einzelfällen verbessert werden. Auch die beiden deutschen Fusionsfälle VEBA/VIAG und RWE/VEW können in diesem Sinne interpretiert werden. Immerhin sind dadurch zahlreiche Verflechtungen unter den deutschen Stromanbietern aufgehoben worden und die VEAG wurde potentiell zur unabhängigen „dritten“ Kraft im deutschen Markt nach E.ON und RWE und vor EnBW.

4.2. Gasmärkte

Die Kommission wendet die Wettbewerbsregeln auch zur Verbesserung der Angebotsstruktur auf den Gasmärkten an.

Die Angebotsstruktur auf der Gasförderstufe innerhalb der Gemeinschaft sowie in angrenzenden Gasexportländern ist bekanntlich stärker konzentriert als z.B. die Angebotsseite der Erdölförderstufe. Stärker noch als die Gasproduktion sind allerdings die nachfolgenden Stufen der Gaslieferkette konzentriert. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten gibt es z.B. nur einen Importeur. Die hohe Angebotskonzentration auf der Produzenten- und Importstufe ist vermutlich eine der Ursachen für das bisher unbefriedigende Marktergebnis der Gasliberalisierung.

Die Kommission hat daher mit der näheren Untersuchung der Angebotsmärkte begonnen. Wie der vor kurzem in Irland abgeschlossene Fall Corrib zeigt, geht die Angebotskonzentration auf der Gasförderstufe vor allem auf die gemeinsame Vermarktung von Gas durch die Produzenten zurück. Im konkreten Fall ging es um drei Produzenten, die ein neues Gasvorkommen vor der irischen Westküste nicht nur gemeinsam erschließen, sondern, und das ist durchaus typisch für das bisherige Verhalten der Gasproduzenten in Nord- und Westeuropa, auch gemeinsam vermarkten wollten.

Das Argument der Kooperationspartner von der Nachfragemacht der irischen Gasverbraucher, die eine vergleichbare Angebotsmacht erfordere, ließ die Kommission nicht gelten. Außerdem bezweifelte die Kommission, daß die gemeinsame Vermarktung unerläßlich sei, um das Gasfeld zu entwickeln. Die drei Produzenten gaben daraufhin die beabsichtigte gemeinsame Vermarktung auf und bieten ihr Gas nunmehr unabhängig voneinander im Wettbewerb an.

Auch im noch laufenden Verfahren des ehemaligen Norwegischen Gasverkaufkartells GFU hat die Kommission einen Durchbruch erzielt. Norwegisches Gas wird seit dem 1.

Januar 2001 nicht mehr nur von GFU verkauft. Künftig soll es direkt von rund 30 norwegischen Produzenten verkauft werden, die als Wettbewerber auftreten.

Ebenso wie auf der Gasförderstufe scheint es auf der Importstufe wettbewerbsbeschränkende Abreden zu geben, die einem ungehinderten Wettbewerb der Importeure um Abnehmer in der gesamten Gemeinschaft im Wege stehen. Ich meine hier z.B. die in Gaslieferverträgen zwischen russischen und algerischen Gasproduzenten und europäischen Importeuren vorgesehenen Gebietsbeschränkungen. Importeuren ist es danach untersagt, das bezogene Gas in einem anderen Mitgliedstaat als dem Importstaat abzusetzen (sog. destination clause).

Auch wenn die Beseitigung derartiger Gebietsbeschränkungen sicher nicht unmittelbar zu vehementem Wettbewerb unter Importeuren führen wird, so erhofft sich die Kommission von ihrer Intervention doch eine Lockerung der Gaslieferkette. Historische Versorgungsgebiete dürfen nicht mehr vertraglich gegen Konkurrenz geschützt werden, nachdem die staatlichen Handelsbeschränkungen erfolgreich aufgehoben worden sind.

Aus dem gleichen Grunde wird die Kommission vertragliche Verwendungsbeschränkungen und Wiederverkaufsverbote aufgreifen, die sich in Lieferverträgen von Importeuren mit ihren Kunden finden. Vielleicht ist der Wegfall dieser Beschränkungen ein Beitrag zur Herausbildung von Gas-Spotmärkten und zum grenzüberschreitendem Handel. Das System der „Gebietsverantwortung“, wie es für die Gasindustrie auch in Deutschland galt (Stichwort Demarkationsverträge), hat jedenfalls keine Zukunft.

4.3. BEIHILFEN

Neben der Anwendung des europäischen Kartellrechts und der Fusionskontrolle kommt auch der europäischen Beihilfepolitik Bedeutung zu, wenn es um die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Energiebinnenmarkts geht. Beihilfen an Energieunternehmen können den fairen Wettbewerb zwischen Anbietern erheblich verzerren und neue Markteintritte verhindern.

Im Energiesektor gewähren die Mitgliedstaaten vor allem in zwei Situationen staatliche Beihilfen, nämlich

- zum einen um nachteilige Auswirkungen der Liberalisierung auszugleichen (Stichwort „stranded costs“) und
- zum anderen um die Entwicklung von erneuerbaren und umweltfreundlichen Energien zu unterstützen.

Beginnen wir mit den „stranded costs“ oder "verlorenen Investitionen". Wie Ihnen bekannt ist, haben die Mitgliedstaaten Energieunternehmen vor der Liberalisierung oftmals Garantien oder Zusagen abverlangt. So gab es in manchen Mitgliedstaaten die Verpflichtung der Stromerzeuger zur Abnahme von einheimischer Kohle, um die Beschäftigung in den heimischen Bergwerken zu sichern. Nach der Liberalisierung können die Kosten dieser Zusagen nicht mehr aufgebracht werden. Einige Mitgliedstaaten gewähren den betroffenen Energieunternehmen deshalb Beihilfen.

Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Kostenausgleich angemessen sein. Die Ausgleichszahlungen dürfen indes nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen und den Eintritt neuer Marktteilnehmer erschweren. Die Kommission hat deshalb

Leitlinien für die Beurteilung von verlorenen Investitionen nach den Beihilferegeln des EG-Vertrages entwickelt.

Sie sehen u.a. vor, daß Beihilfen nur für tatsächlich entstandene Kostennachteile gewährt werden dürfen. Darüber hinaus muß zwischen den Kostennachteilen und der Liberalisierung ein Kausalzusammenhang bestehen. Schließlich muß die Höhe der Beihilfe an spätere Preisentwicklungen im Energiemarkt angepaßt werden können, insbesondere wenn die wettbewerbsbedingten Preisrückgänge niedriger als erwartet ausfallen.

Lassen Sie mich nun zum zweiten Punkt kommen, den Beihilfen für erneuerbare Energien bzw. für Strom aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen.

Der kürzliche verabschiedete Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen die finanzielle Förderung umweltfreundlicher Energie. Solche staatlichen Beihilfen können bei den höheren Investitionskosten für die Herstellung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen oder bei den unterschiedlichen externen Kosten von konventioneller und erneuerbarer Energieerzeugung ansetzen.

Der Gemeinschaftsrahmen gilt nur für die Fälle, in denen die öffentliche Förderung eine staatliche Beihilfe darstellt. Die deutsche Förderung von "Ökostrom" hat aber die Frage aufgeworfen, ob die dazu erlassenen Gesetze als staatliche Beihilfen einzustufen sind.

Die Kommission prüft derzeit das Erneuerbare Energien Gesetz, kurz EEG, und das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, kurz KWKG. Mit diesen Gesetzen werden private und

öffentliche Stromunternehmen zur Abnahme von „grünem“ bzw. KWK-Strom verpflichtet zu Preisen, die über den Marktpreisen liegen, verpflichtet. Ist diese Förderung als staatliche Beihilfen anzusehen?

Strittig ist hier, ob ein wesentliches Kriterium, nämlich die mittelbare oder unmittelbare Übertragung staatlicher Mittel vorliegt. Zu dieser Frage hat der Europäische Gerichtshof im Fall "Preussen Elektra AG gegen Schleswig AG" kürzlich Stellung genommen. Der Fall hatte das deutsche Stromeinspeisungsgesetz zum Ausgangspunkt, dessen Mechanismus identisch ist mit den Mechanismen des EEG und KWKG.

Der Gerichtshof hat entschieden, daß eine staatliche Regelung, durch die *private* Versorgungsunternehmen zur Abnahme von Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu höheren als den Marktpreisen verpflichtet sind, keine unmittelbare oder mittelbare Übertragung staatlicher Mittel darstellt. Eine solche Regelung ist deswegen keine staatliche Beihilfe.

Heißt das nun, daß der Mechanismus von Stromeinspeisungsgesetz, EEG und KWKG insgesamt beihilfefrei ist? Auf diese Frage gibt uns das Urteil keine klare Antwort.

Die vom EuGH getroffene Entscheidung betrifft ausdrücklich nur Zahlungen *privater* Versorgungsunternehmen. Zu Zahlungen öffentlicher Unternehmen hat sich der Gerichtshof *nicht geäußert*. Wenn man die extrem formalistische Betrachtungsweise des EuGH zugrunde legt, kommt man zu Ergebnissen, die nicht jedermann ohne weiteres nachvollziehen kann. Die EuGH-Entscheidung liefert also für diese heiklen Fragen Steine statt Brot und eröffnet dem Meinungsstreit

begabter Juristen ein weites Feld. Die Kommission ist sich sehr wohl bewußt, daß es sich hier um schwerwiegende heikle Fragen handelt. Sie wird alles tun, um zu einer raschen Klärung beizutragen.

5. SCHLUß

Das ist also das Gesamtbild der Liberalisierung der europäischen Energiemärkte im Rahmen der Politik des großen Binnenmarktes und der europäischen Wettbewerbspolitik.

Zugegeben: ein komplexes Bild mit erheblichen kurzfristigen Ungewißheiten. Mittel bis langfristig kann man aber mit Sicherheit davon ausgehen : die Liberalisierung bei Strom und Gas wird es nicht nur auf dem Papier geben, die politischen Instanzen und die Gerichte sowie die Kommission als Hüterin der Verträge werden durchsetzen, daß die neuen Regeln auch tatsächlich respektiert werden. Das ist mein Eindruck, wenn ich die entscheidenden Akteure in Brüssel, Herrn Kommissar Monti und Frau Kommissarin de Palacio, aus der Nähe erlebe. Unternehmen, auch Städte, sind deshalb gut beraten, wenn sie diese Realität bei ihrer Zukunftsplanung zugrunde legen.

Dies gilt umso mehr, als die bisherige Erfahrung zeigt: Liberalisierung ist für kommunale Unternehmen keine Bedrohung. Zwar sind sie - wie alle anderen Unternehmen - einem höheren Kostendruck ausgesetzt und müssen sich stärker am Kunden orientieren. Dies ist eine große Herausforderung, die nicht defensiv, sondern mit Blick nach vorn angepackt werden muß.

Die kommunalen Unternehmen haben aber dabei einen großen Wettbewerbsvorteil gegenüber neu in den Markt eintretenden Unternehmen: ihre großen Kundennähe! Umfragen ergeben

immer wieder, daß die Mehrheit der Haushaltskunden mit ihren Stadtwerken zufrieden ist. Der stadtbekannte Versorger muß sich also nicht erst einen guten Namen durch teure Werbekampagnen und Marketingaktionen aufbauen. Er hat ihn schon, bevor andere Wettbewerber überhaupt auf den Plan treten.

Allerdings muß der gute Ruf immer wieder durch gute Leistung und Anpassung des Angebots bestätigt werden. Denn für die Verbraucher bedeutet die Liberalisierung eine größere Auswahl zwischen Anbietern, die erstmals mit Preis und Service um Kunden werben. Deshalb sind neue Strategien nötig, nicht ein einfallsloses „weiter wie bisher“.

In der Marktwirtschaft gibt es keine Wunder. Deshalb ist eine nüchterne und realistische Einschätzung der künftigen Möglichkeiten für die unternehmerische Betätigung der Kommunen geboten. Wenn Sie die Grundregeln beachten, haben Sie allen Anlaß, mit Optimismus und Zuversicht an die neuen Aufgaben heranzugehen.

Sie kennen sich das Motto eines großen Erdölkonzerns, das da lautet: „Es gibt viel zu tun, packen wir es an.“ Dieses Motto gilt auch für die Liberalisierung der europäischen Energiemärkte wie für die Kommunen und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten im Energiebereich. Ich rechne auf Ihren tatkräftigen Einsatz.

Vielen Dank!