

Wirtschafts- und sozialpolitisches
Forschungs- und Beratungszentrum der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe „GESPRÄCHSKREIS VERBRAUCHERPOLITIK“

Nr. 2

**Wie verbraucherfreundlich ist
der liberalisierte Strom- und Gasmarkt?**

Eine Veranstaltung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 8. Juli 2004
Köln

Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Fotos: bonn sequenz/vario-press, Ulrich Baumgarten/vario-press,
Bernhard Classen/vario-press
Druck: in puncto druck + medien, Bonn
November 2004
ISBN 3-89892-332-0

Der Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Der Gesprächskreis Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung will den kontinuierlichen Dialog über aktuelle und grundsätzliche verbraucherpolitische Themen fördern. An ihm sollen sich Entscheidungsträger, Meinungsbildner und Experten aus Politik, Administration, Verbänden, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft beteiligen.

Ziel ist es, die Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu unterstützen und den Stellenwert von Verbraucherpolitik – anhaltend – zu erhöhen. Verbraucherpolitik ist eine Querschnittsaufgabe und muss in allen Politikbereichen auf nationaler und internationaler Ebene verankert und gestärkt werden. Zu den zu behandelnden Themenbereichen gehören:

- Verbraucherschutz im Bereich Gesundheit/Ernährung
- Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen
- Verbraucherschutz im Bereich Bauen, Energie, Umwelt, Verkehr
- Verbraucherschutz im Bereich Medien, Telekommunikation, Post
- Verbraucherschutz in sonstigen Wirtschaftsfragen

Sprecher des Gesprächskreises ist Martin Dörmann MdB,

SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied im Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	
Auf einen Blick	1
Zusammenfassung und Politikempfehlungen	2
I – Die Bilanz der Liberalisierung	7
Der Stand der Gesetzgebung	7
Anhaltende Wettbewerbsdefizite	7
Intensivierung des Wettbewerbs aus Sicht der Energieversorger	9
II - Verbraucher: Gewinner oder Verlierer des liberalisierten Strom- und Gasmarktes?	11
Steigende Strompreise als Folge von Wettbewerbsdefiziten?	11
Preistreiber Steuern und Abgaben?	12
Die Kosten der Infrastrukturerneuerung	14
Der Anbieterwechsel	15
Versorgungsqualität, Ökologie und Verbraucherinformation	17
Der Zugang zum Netz	19
III – Die Rolle der Regulierung	22
Die Stellung der Regulierungsbehörde	22
Verbraucheraspekte bei der Regulierung des Energiebereichs	23
Die zentrale Rolle der Entgeltregulierung	24
Regulierung des Kundenschutzes	26
Diskriminierungsfreier Netzzugang und Investitionssicherheit	26
Die Übertragbarkeit der Erfahrungen aus der Regulierung der Telekommunikation	27
Ausblick	29
Neue Entwicklungen	30
Moderation, Referenten, Tagungsplanung und -organisation, Dokumentation	31
Anhang	32
Bisherige Publikationen/ Veranstaltungen zu verbraucherpolitischen Themen	

Vorwort

Die aktuelle Debatte über Strom- und Gaspreise befindet sich auf dem Höhepunkt eines öffentlich ausgetragenen Streites zwischen der Energiewirtschaft und ihren gewerblichen und privaten Kunden.

Die Verbraucherschützer sprechen von völlig überhöhten Preisen und werfen den Stromkonzernen Preistreiberei und Selbstbedienung vor. Nach Auffassung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zahlen die Haushalte in Deutschland 5 Mrd. € zu viel für ihren Strom und liegen mit 18 Cent pro Kilowattstunde im europäischen Vergleich an der Spitze. Der Grund wird vor allem in überhöhten Netznutzungsentgelten gesehen. Diese hätten sich im Vergleich mit den Entgelten vor der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes 1998 für Haushaltskunden und kleine Gewerbetreibende mehr als verdoppelt. Hingegen seien die Entgelte für Industriestrom kaum gestiegen.

Auch die energieintensive Industrie, vertreten durch den Verband der Industriellen Kraft- und Energiewirtschaft, beklagt enorme Preissteigerungen. Die Rede ist von Erhöhungen im zweistelligen Bereich allein in den letzten 2 Jahren. Man befürchtet weiter stark steigende Strompreise und sieht eine massive Bedrohung für Deutschland als Standort energieintensiver Industrien. Es kursieren Zahlen, wonach fast 700 000 Arbeitsplätze in diesen Branchen und weiter gut eine Million Arbeitsplätze bei Zulieferern und Dienstleistern gefährdet sind.

Der Verband der Elektrizitätswirtschaft und führende Energieversorgungsunternehmen weisen diese Vorwürfe zurück und sprechen von einer Irreführung der Stromkunden. Verantwortlich für gestiegene Strompreise sei vor allem der explodierende Anteil von Steuern und Abgaben am Strompreis. Die Netznutzungsentgelte seien nicht zu hoch, sondern lägen im europäischen Durchschnitt. Außerdem sei die Versorgungsqualität in Deutschland so gut wie in kaum einem anderen Land.

Große Hoffnungen setzen alle Beteiligten in die neue Regulierungsbehörde. Die Erwartungen an die Kompetenzen dieser Regulierungsbehörde sind unterschiedlich. Verbraucherschützer fordern eine Regulierungsbehörde „mit Biss“, also mit weitreichendem Einfluss auf die Festlegung der Netznutzungsentgelte und ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten. Die Energiewirtschaft setzt mehr auf die Eigenverantwortung der Marktteilnehmer und fordert vor allem eine berechenbare und rechtssichere Regulierung, der ein gesetzlicher Rahmen gesteckt ist.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat diese Fragen auf ihrer Veranstaltung **„Wie verbraucherfreundlich ist der liberalisierte Strom- und Gasmarkt?“** am **8. Juli 2004** in **Köln** mit allen Beteiligten ausführlich diskutiert. Ziel der Veranstaltung war es, die Auseinandersetzungen und Interessenlagen zu klären und Verbesserungsmöglichkeiten vor allem zugunsten der Verbraucher auszuloten.

Die Diskussion verdeutlichte erneut die kontroversen Standpunkte. Unterschiedliche Einschätzungen wurden sowohl hinsichtlich der Wettbewerbsintensität, den Gründen für die – unbestrittenen - Preisanstiege, die praktische Umsetzung des Anbieterwechsels und den Zugang zu Netzen geäußert. Einvernehmlich wurde die Regulierung als notwendig erachtet. Bestätigt wurden aber auch hier die abweichenden Erwartungen hinsichtlich des Regulierungsumfangs. Während die etablierten Energieanbieter für eine schlanke Regulierung plädierten, forderten die anderen Teilnehmer stärkere Eingriffe, insbesondere bei den Preisen sowie den Möglichkeiten einer Ex-ante-Regulierung.

Die Ergebnisse der Tagung sind im vorliegenden Band zusammengefasst. Für die Konzeption und Durchführung der Veranstaltung war Diplom-Ökonomin Hannelore Hausmann, für das Tagungssekretariat Margit Durch zuständig, beide vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik. Die Tagungsdokumentation wurde von Eva Günther, Consecoco Consult, Bonn erstellt.

Hannelore Hausmann

November 2004

Auf einen Blick

Kaum Vorteile für Verbraucher

Nach anfänglichen Preissenkungen hat der Strompreis für Privatkunden wieder das Niveau vor der Liberalisierung erreicht. Nach übereinstimmender Meinung haben die Verbraucher daher nicht von der Liberalisierung des Strommarkts profitiert.

Gravierende Wettbewerbsdefizite

Die überwiegende Mehrheit sieht in der Dominanz des Marktes durch vier große Stromversorger einen wesentlichen Grund für einen unzureichenden Wettbewerb und das Scheitern fast aller neuen Anbieter.

Oligopolstrukturen oder staatliche Abgaben als Grund für Preiserhöhungen?

Die Kritiker werfen den großen Energieunternehmen vor, dass sie ihre Marktmacht ausnutzen um überhöhte Preise durchzusetzen. Da die Netznutzungsentgelte einen wesentlichen Teil des Gesamtstrompreises ausmachten, führten überbezahlte Raten dort dazu, dass die Mitbewerber nicht zu deutlich günstigeren Konditionen anbieten könnten. Die großen Stromanbieter halten dem entgegen, dass der Energiepreis in großem Umfang nicht von ihnen, sondern durch externe Faktoren wie staatliche Abgaben beeinflusst werde. Die geringe Wechselrate führen sie nicht auf Wechselhindernisse, sondern auf eine hohe Kundenzufriedenheit zurück.

Diskriminierungsfreier Netzzugang durch Regulierung

Einvernehmlich wird die Regulierung unterstützt um einen diskriminierungsfreien Netzzugang sicherzustellen und damit entscheidende Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb, angemessene Preise und die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte zu schaffen.

Kontroverse über den Umfang der Genehmigung

Heftig umstritten ist jedoch der Umfang der Regulierungserfordernisse. Während die Unternehmerseite eine Beschränkung auf Monopolbereiche wie die Verteilung über Netze fordert, plädieren Politik und Verbraucherschutz vehement für eine umfassende (re) Genehmigungskompetenz der Regulierungsbehörde und setzen sich für eine Ex-ante-Genehmigung ein. Nach dem Gesetzentwurf sollen - im Gegensatz zur Telekommunikation - nur Netzentgelte, also die Vorleistungen, genehmigt werden, nicht der Gesamtstrompreis für Endkunden. Die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes sah außerdem ursprünglich nur ein nachträgliches Eingreifen (Ex-post-Regulierung) vor. Die Ankündigung von Strompreiserhöhungen im Sommer führte jedoch zu einer Änderung des Gesetzentwurfs, der nun eine Ex-ante-Regulierung enthält.

Mehr Verbraucherrechte

Verbraucherinteressen sollen außerdem durch mehr Transparenz, eine klare Stromkennzeichnung, eine hohe Versorgungssicherheit sowie eine nachhaltige, d. h. effiziente und ökologische Energieerzeugung besser berücksichtigt werden.

Zusammenfassung und Politikempfehlungen

Liberalisierung = mehr Wettbewerb und sinkende Preise?

Die Liberalisierung des Energiemarktes eröffnet nach Auffassung aller Teilnehmer Chancen sowohl für die Anbieterseite wie auch für die Kunden. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass die Marktteilnehmer von einem vielfältigeren Angebot und sinkenden Preisen profitieren können. Erheblicher Dissens wurde aber erkennbar bei der Einschätzung, ob dies in der Praxis bereits zu positiven Veränderungen geführt habe. Die Schwerpunkte der Diskussion lagen auf

- den Auswirkungen der Liberalisierung auf den Wettbewerb, insbesondere in Bezug auf die Preisentwicklung, die Möglichkeiten des Anbieterwechsels und den Zugang zu den Netzen sowie
- der Ausgestaltung der Regulierung, vor allem dem Umfang der Preisregulierung und der Berücksichtigung von Verbraucher- und Anbieterinteressen.

Die Ergebnisse der Liberalisierung

Geringe Vorteile für Verbraucher

Erneuter Preisanstieg macht Vorteile für Verbraucher wieder zunichte

► Übereinstimmend wird die Auffassung vertreten, dass die Liberalisierung den Kunden, insbesondere den Privathaushalten, bisher kaum Vorteile gebracht habe. Die anfänglich starken Preissenkungen seien aufgrund erneuter Preisanstiege längst wieder zunichte gemacht worden. Dies drückt sich auch in der geringen Wechselrate aus, die für private Verbraucher bei 4 % liegt.

Funktioniert der Wettbewerb?

Unzureichender Wettbewerb in einem oligopolistischen Markt oder scharfe Konkurrenz zwischen 1500 Anbietern?

► Die Mehrzahl der Teilnehmer vertrat die Auffassung, dass die Liberalisierung nicht zum erwarteten Wettbewerbsschub geführt habe. Die Vertreter von Politik, Verbraucherschutz und unabhängigen Anbietern führten die oligopolistischen, von vier großen Anbietern dominierten Marktstrukturen und das Scheitern fast aller neu in den Markt eingetretenen Unternehmen als Zeichen für den unzureichenden Wettbewerb an. Dieser Prozess spiegele sich auch in der Konzentration bei den Übertragungs- und Verteilnetzen sowie den Erzeugungskapazitäten wider, die in den Händen einiger weniger Betreiber lägen.

- ▶ Aus Sicht der etablierten Energieversorgungsunternehmen dagegen sprechen die Zahl von 1 500 Netzbetreibern, die scharfen Preisverhandlungen zwischen den Energieversorgungsunternehmen sowie die erhebliche Zahl an Vertragsverhandlungen und Anbieterwechseln bei Industrie- und Gewerbekunden für ein Funktionieren des Wettbewerbs.

Die Gründe für die Liberalisierungsdefizite

Preistreiber Energieversorger oder Staat?

- ▶ Keine Einigung konnte hinsichtlich der Gründe für die neuerlichen Preiserhöhungen erzielt werden. Politiker, Verbraucherschützer und die unabhängigen Anbieter machen dafür den fehlenden Wettbewerb verantwortlich. Dies schlage sich beispielsweise in überdurchschnittlich hohen Netznutzungsentgelten nieder, die einen wesentlichen Teil des Gesamtstrompreises ausmachten, sowie in unterschiedlichen Preisentwicklungen für Haushalts- und Industriestrom. Hier bestehe die Gefahr der Abschöpfung von Monopolgewinnen und einer Quersubventionierung auf Kosten der Privathaushalte.

Preiserhöhungen aufgrund hoher Netznutzungsentgelte oder steigende staatliche Abgaben?
- ▶ Dem halten die Vertreter der Energiewirtschaft entgegen, dass der Energiepreis für Endverbraucher nur in beschränktem Maße von den Energieversorgern selbst beeinflusst werden könne. Steigende Staatsquote, unklare energiepolitische Rahmenbedingungen usw. wirkten sich preissteigernd aus, ohne dass die überwiegende Zahl der Energieversorger dem etwas entgegenzusetzen hätte. International gehöre Deutschland mit staatlichen Abgaben zu den teuersten Ländern. Ohne Berücksichtigung der Staatsquote liege Deutschland europaweit eher im Mittelfeld.
- ▶ Berücksichtigt werden müsse außerdem, dass über die Hälfte der Kraftwerke in den nächsten beiden Jahrzehnten erneuert oder modernisiert werden müssten. Auch in die Netzinfrastruktur müssten erhebliche Beträge investiert werden. Diese Kosten müssten ebenfalls eingepreist werden.

Zufriedene Kunden = geringe Wechselrate?

- ▶ Kontrovers diskutiert wurden auch die Gründe für die geringe Wechselrate bei den Privatkunden. Aus Sicht der traditionellen Energieversorger bestehen auf Kundenseite keine Wechselhindernisse mehr. Die geringe Wechselrate sei vielmehr Ausdruck einer hohen Kunden-

Sind geringe Wechselraten Ausdruck von Kundenzufriedenheit oder von geringen Preisdifferenzen und Behinderungen des Wechsels?

denzufriedenheit. Außerdem sei der Preis nicht das entscheidende Kriterium bei der Anbieterwahl; oberste Priorität habe die Versorgungssicherheit.

- ▶ Die Vertreter der Verbraucherverbände und der unabhängigen Stromversorger sehen dagegen angesichts der Preisentwicklung und weiterhin bestehender Behinderungen wenig Anreiz für Verbraucher zu wechseln. So könnten aufgrund verzögerter Weitergabe von Daten teilweise nur vorläufige Rechnungen erstellt werden. Allenfalls im Segment 'Ökostrom' sei eine höhere Wechselbereitschaft bei Verbrauchern zu verzeichnen.

Lösungsansätze und Politikempfehlungen

Die Rolle der Regulierung

Die Regulierung soll einen diskriminierungsfreien Netzzugang sicherstellen sowie angemessene Preise und Versorgungssicherheit

- ▶ Die Einführung einer staatlichen Regulierung ist ein zentraler Aspekt des neuen Energiewirtschaftsgesetzes. Sie wird von allen Teilnehmern für notwendig erachtet, u. a. weil sie durch EU-Recht vorgeschrieben ist. Diese Aufgabe soll der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) übertragen werden, da sie über Regulierungserfahrungen bei netzgebundenen Leistungen verfügt.
- ▶ Vor allem über die Entgeltregulierung soll sie einen diskriminierungsfreien Netzzugang als Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb sicherstellen, zu hohe Preise und Bevorzugung einzelner Nutzergruppen verhindern sowie Versorgungssicherheit gewährleisten. Im Gegensatz zur Telekommunikation sollte dies aber nach dem im Sommer 2004 vorgelegten Referentenentwurf auf den Vorleistungsbereich, also die Netznutzungsentgelte, beschränkt sein. Der Endkundenbereich soll bei den Länderbehörden verbleiben. Eine Ex-ante-Regulierung war nach damaligem Stand nicht vorgesehen (vgl. dazu Abschnitt „Neue Entwicklungen“).

Politik und Verbraucherschützer fordern weitergehende Kompetenzen für die Regulierungsbehörde, insbesondere Ex-ante-Prüfungen der Strompreise

- ▶ Von Seiten der Politik und des Verbraucherschutzes werden weitergehende Kompetenzen für die Regulierungsbehörde gefordert. Dazu gehört eine Ex-ante-Regulierung, insbesondere für Strompreise der Verbraucher, sowie die Möglichkeit auch bei nicht vorhergesehenen Fehlentwicklungen eingreifen zu können. Außerdem müssten weitere Verbraucheraspekte wie erhöhte Transparenz berücksichtigt und der Anbieterwechsel erleichtert werden.
- ▶ Die Energieversorger halten eine Beschränkung der Regulierung auf die Monopolbereiche wie Vorleistungen für notwendig und fordern, dass die Regulierung

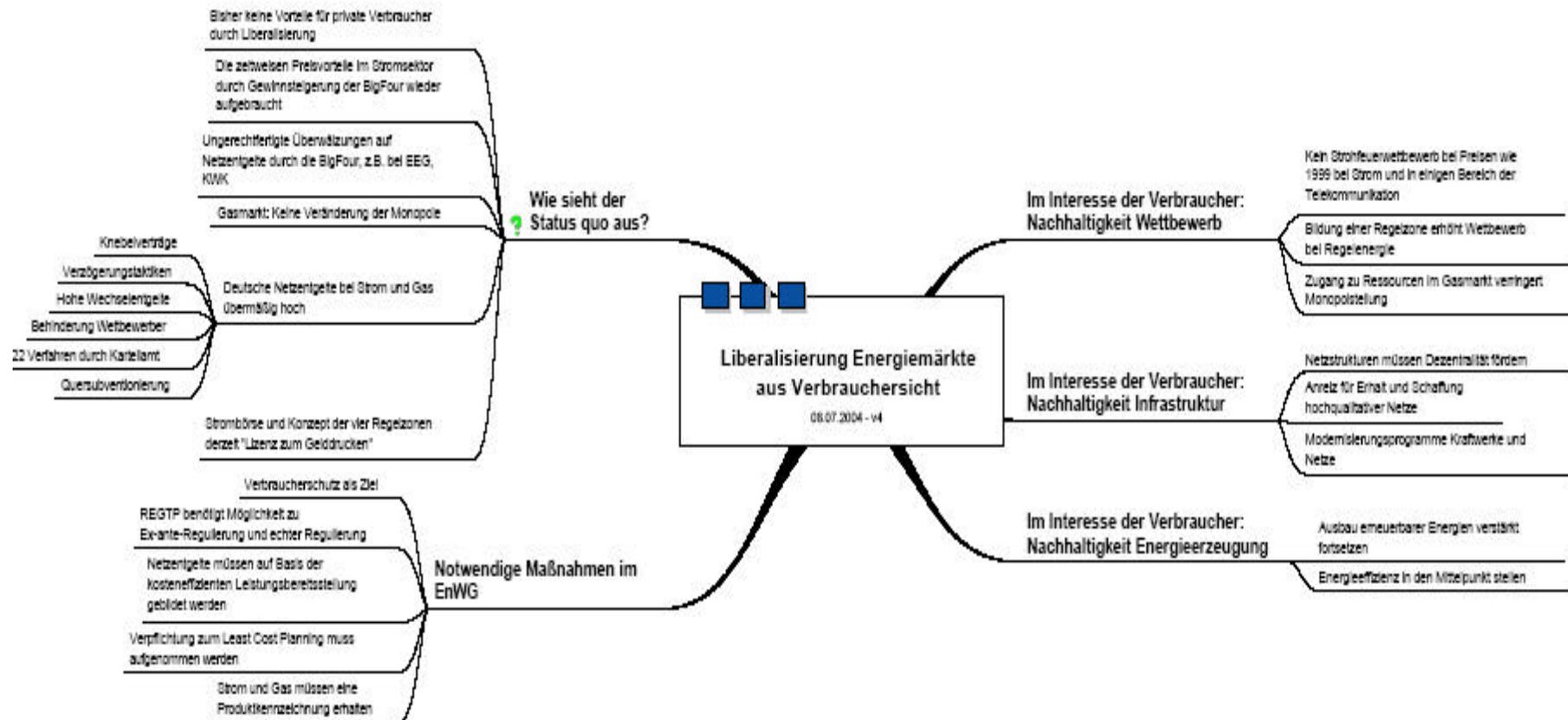
den schmalen Grat zwischen einer angemessenen Verzinsung des Kapitals – und damit der ausreichenden Refinanzierung von Investitionen - sowie den Vorteilen für die Endverbraucher gehen müsse. Der Vertreter der Reg TP sieht ebenfalls die Notwendigkeit, sowohl dem Verbraucherinteresse an niedrigen Preisen und Versorgungssicherheit wie dem Unternehmensinteresse an angemessenen Leistungsentgelten Rechnung zu tragen.

Mehr als nur günstige Preise

- ▶ Die Politiker sprechen sich für eine Stärkung der Verbraucherrechte im neuen Energiewirtschaftsgesetz aus. Der Verbraucherschutz solle als Ziel verankert und Informationspflichten zur Stromkennzeichnung eingeführt werden.

Verbraucherrechte und die Nachhaltigkeit der Energieerzeugung müssen im Energiewirtschaftsgesetz verankert werden

- ▶ Vielfach wurde hervorgehoben, dass Kunden nicht nur an günstigen Preisen interessiert seien. Einen hohen Stellenwert nehme die Versorgungssicherheit ein. Hohe Versorgungsqualität schlage sich allerdings in höheren Preisen nieder. Weiter gehe es Verbrauchern um Transparenz, Effizienz und Ökologie.
- ▶ Sichergestellt werden müsse die Nachhaltigkeit der Energieerzeugung, somit die Förderung erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz. Außerdem müssen Anreize vorhanden sein zum Erhalt und zur Modernisierung der Kraftwerke und Netze.



20040708 FES Liberalisierung Strom- und Gasmarkt.mmp - 08.07.2004 - Kelber -

I - Die Bilanz der Liberalisierung

Der Stand der Gesetzgebung

Die Gestaltung der Strom- und Gasmärkte ist nach *Martin Dörmann MdB, Sprecher des Gesprächskreises Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied im Bundestagsausschuss für*

Seit 1998 können Kunden den Anbieter im vollständig liberalisierten Energiemarkt frei wählen

Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, einer der Kernbereiche kundenorientierter Verbraucherpolitik. Denn jeder sei unmittelbar vom Zugang und der Preisgestaltung in diesem Bereich betroffen.

Der deutsche Strom- und Gasmarkt sei 1998 mit dem ersten Energiewirtschaftsgesetz liberalisiert worden. Anlass war die Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien der Europäischen Union von 1996 und 1998, die im Elektrizitäts- und Gasbereich eine teilweise Öffnung in mehreren Schritten vorsahen. Damals sei die Option des verhandelten Marktzugangs ausgewählt worden: Dieser gesetzliche Regulierungsrahmen, der auch die Erzwingbarkeit des Netzzugangs begründete, sei durch privatwirtschaftliche Verbändevereinbarungen ausgefüllt worden. Darin verständigten sich die unterschiedlichen Marktseiten auf die Einzelheiten des Netzzugangs. Endkunden könnten seither den Anbieter frei wählen.

Aufgrund der neuen EU-Beschleunigungsrichtlinien sei gegenwärtig eine Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts in Vorbereitung. Ziel sei es den Wettbewerb zu verbessern und Verbraucherschutzgesichtspunkte zu stärken.

Anhaltende Wettbewerbsdefizite

► **Die Mehrzahl der Referenten bemängelt, dass die Liberalisierung ihre Ziele vor allem beim Wettbewerb nicht erreicht habe.**

Martin Dörmann MdB, Gesprächskreises Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und SPD-Bundestagsfraktion, verweist auf den Monitoring-Bericht

Der Monitoring-Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit stellt Wettbewerbsdefizite fest

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom August 2003, der für den Energiebereich wettbewerbliche

Defizite feststellt. Die Strom- und Gasmärkte seien weiterhin durch anhaltende Unternehmenskonzentrationen geprägt: Über 80 Prozent der deutschen Stromerzeugung lägen inzwischen bei nur noch vier Konzernen, nämlich E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall.

Dr. Thomas E. Banning, Vorstand der Naturstrom AG, zieht ein insgesamt negatives Resümee der Liberalisierung. Im Gegensatz zu anderen Ländern habe man sich in

Deutschland im April 1998 entschieden, die Vertragsfreiheit für Gewerbe- wie auch für Privatkunden unverzüglich herzustellen. Dies habe einerseits zu großer Euphorie bezüglich der Geschäftsmöglichkeiten in einem riesigen Markt geführt, andererseits zu Verunsicherung bei den bisherigen Gebietsmonopolisten. Neue Player und Angebote seien auf den Markt gekommen. Bürger konnten den Energieanbieter wählen.

Drei Jahre lang habe sich der Strompreis für die Endkunden deutlich nach unten entwickelt. Denn die meisten Anbieter hätten aufgrund der erwarteten hohen Wettbewerbsintensität von sich aus die Preise gesenkt um entweder Marktanteile hinzuzugewinnen oder die eigenen Belieferungsregionen abzusichern. Aus dem Ausland seien viele Energieanbieter nach Deutschland gedrängt und hätten erhebliche Beträge in den Kauf von Stadtwerken und den Aufbau unabhängiger Energieversorgungsunternehmen investiert. In der Erwartung, dass im Strommarkt eine ähnliche Entwicklung wie im Telekommunikationsbereich durchlaufen werde, seien außerdem viele unabhängige Anbieter neu gegründet worden.

Desillusionierendes Fazit nach sechs Jahren Liberalisierung: Kaum noch neue Anbieter am Markt

Sechs Jahre nach dem mutigen politischen Schritt zur Liberalisierung der Energiemärkte müsse man feststellen, dass von einem Mehr an Wettbewerb und einer verbesserten Kundenorientierung in der deutschen Energiewirtschaft nichts geblieben sei. Mit Ausnahme des Vattenfall-Konzerns, der große Erzeugungskapazitäten und Hochspannungsnetze in den neuen Bundesländern übernommen habe, seien sämtliche Anstrengungen ausländischer Marktteilnehmer gescheitert. Die Unternehmen hätten sich mit großen Verlusten aus dem Markt zurückgezogen. Die meisten unabhängigen, neu gegründeten Stromhändler seien verschwunden - mit Ausnahme des kleinen Marktsegments Ökostrom. Von insgesamt 30 Millionen Haushalten beliebere er aber nur etwa 300 000 – 400 000. Auch von den mit riesigen Kommunikationsbudgets gestarteten selbständigen Markenauftritten der deutschen Stadtwerke und Energiekonzerne sei nichts übrig. Die letzte Ausnahme sei Yello, die die Konzernmutter EnBW wegen der erheblichen Verluste der letzten Jahre inzwischen an die kurze Leine genommen habe und über deren baldiges Ende in der Branche heftig spekuliert werde.

Vier große Anbieter dominieren den Markt bei Netzen und Erzeugungskapazitäten

Im Ergebnis hätten die vier großen Anbieter bei den Übertragungs- und großen Verteilnetzen alles in der Hand und bei den Erzeugungskapazitäten rund 90 %. Die Betreiber der verbleibenden Vorort-Verteilnetze seien von ihnen abhängig. Aufgrund dieser oligopolähnlichen Strukturen finde kein Wettbewerb statt. Es sei unverständlich, dass die Politik angesichts dieses Debakels nicht eingreife und durch neue Entscheidungen den Wettbewerb fördere.

Auch *Peters Blenkers, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Gruppe Energie, Bauen und Wohnen, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (NRW)*, kommt zu einem negativen Urteil. Zwar sei der Markt in der Bundesrepublik Deutschland formal vollständig

liberalisiert und die Verbraucher könnten ihre Stromanbieter frei wählen. Wettbewerb sei auch in einer ersten Phase nach der Liberalisierung zu verzeichnen gewesen. Als Zwischenfazit der ersten sechs Jahre sei jedoch festzuhalten, dass sich ein konstanter und lang anhaltender Wettbewerb nicht in ausreichendem Maße entwickelt habe.

Der Strommarkt zeichne sich durch ein Oligopol der Großverbundunternehmen aus. Der Marktanteil von RWE Energie AG betrage rund 37%, der von E.ON rund 29%, gefolgt

Verstärkung des Konzentrationsprozesses durch Fusionen

von Vattenfall mit 15% und EnBW mit rund 9%. Die Liberalisierung des Strommarktes in der Bundesrepublik sei zudem von einem stürmischen Konzentrationsprozess begleitet worden: RWE fusionierte mit VEW zur RWE Energie AG; aus der Fusion von Bayernwerk und Preussen-Elektra entstand E.ON; die Großverbundunternehmen wiederum kauften in den zurückliegenden Jahren Unternehmensanteile an über 300 Stadtwerken. Damit hätten sie Absatzmärkte auf der Ebene der Letztverbraucher erworben und sich zugleich Einfluss auf das Marktverhalten der Stadtwerke gesichert.

Der Erdgasmarkt in der Bundesrepublik sei formal ebenfalls bereits vollständig liberalisiert. Wie beim Strom sei der Weg des verhandelten Netzzugangs beschränkt worden und seit Juli 2000 über Verbändevereinbarungen umgesetzt. Während die Haushaltskunden gegenwärtig praktisch keine Möglichkeit hätten ihren Gasanbieter zu wechseln, hätten Großabnehmer von der Liberalisierung des Gasmarktes über niedrigere Gaspreise durchaus profitiert.

Mehr noch als für den Strommarkt gelte für den Gasmarkt, dass die Verbraucher nicht nur keine Vorteile aus der Liberalisierung gezogen hätten. Eine Liberalisierung sei auch sechs Jahre nach Verabschiedung des Energiewirtschaftsgesetzes nicht einmal im Ansatz bemerkbar.

Intensivierung des Wettbewerbs aus Sicht der Energieversorger

► Die Vertreter der traditionellen Energieversorger bestreiten dagegen vehement, dass es keinen Wettbewerb gebe.

Gegen fehlenden Wettbewerb spricht nach Auffassung von *Dr. Jürgen Kroneberg, Vorstand Recht, RWE Energy AG*, schon die Zahl von 1500 Netzbetreibern. Mit den anderen Energieversorgungsunternehmen würden schärfste und hoch komplizierte Preisverhandlungen geführt. Weiter seien alle Industrieverträge neu verhandelt worden und 35 % der Kunden hätten nach der Verhandlung den Partner gewechselt. Im Gewerbebereich hätten 96 % der Verträge zur Disposition gestanden. In fast der Hälfte der Fälle sei es zu einem Versorgerwechsel gekommen.

Scharfe Preisverhandlungen zwischen 1 500 Netzbetreibern und hohe Wechselraten bei gewerblichen Kunden als Zeichen für intensiven Wettbewerb?

Hohe Kundenzufriedenheit bei privaten Stromkunden als Grund für geringe Wechselrate?

Für den Privatkunden-Bereich berichtet er über eine hohe Kundenzufriedenheit. Laut „VDEW-Kundenfokus“ vom Juni 2004 hielten 96% der Haushalte ihren Stromversorger für sehr zuverlässig. Etwa drei Viertel der befragten Kunden seien „sehr zufrieden“ mit ihrem Stromversorger. Er sieht darin einen der Gründe für die geringe Wechselquote.

Auch die drei Verbändevereinbarungen der Netzbetreiber mit Großkunden hätten zu Wettbewerb geführt, trotz möglicherweise verbesserungsfähiger Details. Im Vergleich zu einer gesetzlichen Vorschrift hätten sie außerdem eine rasche Regelung dieser schwierigen technischen Materie ermöglicht.

Zur Verdrängung der ausländischen Wettbewerber erwidert er, dass sie zum einen mit sehr niedrigen Preisen agiert hätten. Anlass für den Rückzug vom deutschen Markt seien aber letztlich Probleme in den USA gewesen.

II - Verbraucher: Gewinner oder Verlierer des liberalisierten Strom- und Gasmarktes?

Steigende Strompreise als Folge von Wettbewerbsdefiziten?

► Von Seiten der Politik und des Verbraucherschutzes werden die steigenden Strompreise insbesondere bei Haushaltskunden kritisiert. Die Ursache wird vor allem im unzureichenden Wettbewerb gesehen.

Nach *Martin Dörmann MdB, Gesprächskreis Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und SPD-Bundestagsfraktion*, sind Verbraucher zunächst an niedrigen und angemessenen Preisen interessiert. Entgegen den Erwartungen seien die Preise nach der Liberalisierung jedoch nicht gesunken. Der Strompreis für private Haushaltskunden sei vielmehr mit durchschnittlich 16 Cent pro Kilowattstunde so hoch wie vor der Schaffung von Wettbewerbsstrukturen.

Strompreise werden maßgeblich durch Netznutzungsentgelte bestimmt und sind für private Kunden so hoch wie vor der Liberalisierung

Der Preis sei aber nicht alleiniges Kriterium. Zusätzlich müsse die Versorgungssicherheit gewährleistet sein. Werde sie zu hoch bewertet, könne sie übermäßig teuer werden und so den Spielraum für die Preisgestaltung vermindern. Aus diesem Grund werde sorgfältig geprüft, welche Bereiche der Strom- und Gasmärkte reguliert und welche dem freien Wettbewerb überlassen werden sollten.

Peter Blenkers, Verbraucherzentrale NRW, unterstützt diese Aussage. Nach einer turbulenten Phase zu Beginn der Liberalisierung seien die Wettbewerbselemente weitgehend zum Erliegen gekommen. Als Folge stiegen die Strompreise der Haushaltskunden (und lägen wieder in der Größenordnung der Monopolpreise vor der Liberalisierung) und mit ihnen die Gewinne der etablierten Großverbundunternehmen. Im Gegensatz dazu seien die Preise für Industriestrom im Zeitraum 1995 – 2003 um rund 30 % gesunken. Es stehe zu befürchten, dass eine Quersubventionierung des Industriestroms über die Strompreise der Haushalte statfinde um Großabnehmer mit lukrativen Preisen zu werben oder zu binden.

Preise für Industriestrom sind dagegen um 30 % gesunken

Der Strompreis für Haushaltskunden werde inzwischen maßgeblich durch die Höhe der Netznutzungsentgelte bestimmt. Neue Stromanbieter hätten unter diesen Rahmenbedingungen keine wirtschaftliche Chance. Viele neue Anbieter hätten inzwischen Konkurs anmelden müssen (Ares, ABOS, Vossnet, Zeus, tic energie) oder schrieben rote Zahlen.

Zu berücksichtigen sei weiter, dass überhöhte Strompreise wegen der damit verbundenen Kaufkraftabschöpfung gesamtwirtschaftliche Auswirkungen hätten. Sollte sich der Verdacht erhärten, dass die Haushalte insbesondere über ungerechtfertigte

Netznutzungsentgelte und Kostenumverteilungen mit jährlich rund 4 Mrd. € belastet werden, läge dies immerhin in der Größenordnung des Volumens der letzten Steuerreform.

Ulrich Kelber MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied der Arbeitsgruppe Energie, Beirat bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Mitglied im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, sieht das Hauptinteresse der Verbraucher in einem nachhaltigen Wettbewerb. Dies drücke sich vor allem in Preissenkungen aus, wo dies aufgrund von Effizienzgewinnen möglich wäre. Nach seiner Auffassung sind Verbraucher bisher weder Verlierer noch Gewinner. Es habe weder eine wesentliche Verschlechterung gegeben, aber auch keine Preisvorteile. Die zeitweisen Preissenkungen seien wieder aufgehoben.

Preiswettbewerb darf nicht zur Vernachlässigung anderer Aspekte wie Infrastruktur führen

Erfahrungen aus dem Telekommunikations-Sektor sprechen gegen einen schnellen Preiswettbewerb („Strohfeuer“). Er könne nicht auf Dauer bestehen, wenn dabei andere Aspekte wie die Infrastruktur vernachlässigt würden.

Er ist überzeugt, dass eine Veränderung der Regelzonen in Deutschland erforderlich sei. Die Regelzone ist ein geografisches Gebiet, in dem der Energiebedarf und die Energieproduktion zu jedem Zeitpunkt übereinstimmen müssen um die Stabilität des Systems sicher zu stellen. Zu Grunde liege der unterschiedliche Energieverbrauch während des Tages. Nicht jedes Kraftwerk könne daher in Grundlast laufen. Manchmal sei ein Ausgleich der „Täler“ und „Berge“ innerhalb von Minuten oder Sekunden erforderlich. Diese zusätzlich benötigte Energie, die so genannte Regelenergie, müsse hinzu gekauft werden. Hierfür bildeten sich spezielle Preise. Außerdem müsse festgestellt werden, wie hoch der voraussichtliche Regelbedarf sei. Bei der Diskussion um Windenergie beispielsweise sei die Frage, wie viel Regelenergie für windarme Zeiten („Windenergielöcher“) bereit gestellt werden müsse. Er spricht sich in diesem Zusammenhang für die Bildung einer Regelzone anstelle der bestehenden vier Zonen aus. Aus technischen Gründen würde so der Bedarf an Regelenergie sinken. In einer Regelzone würde auch mehr Wettbewerb herrschen, der dann zu niedrigen Preisen führe.

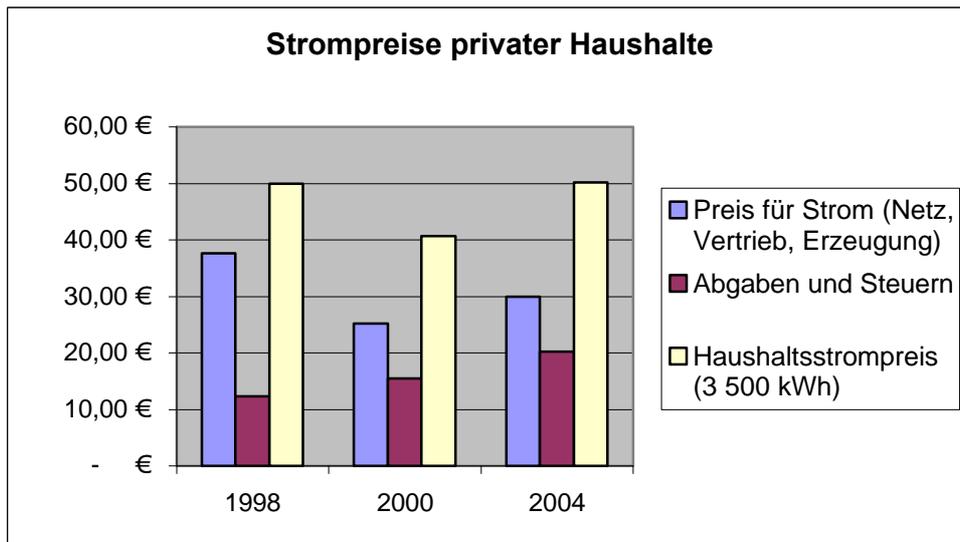
Preistreiber Steuern und Abgaben?

► **Die Anbieterseite sieht die wesentlichen Gründe für die Erhöhungen der Strompreise in den Steuern und Abgaben sowie notwendigen Vorkehrungen für die Erneuerung der Infrastruktur.**

Verursacher der Preiserhöhungen - Energiewirtschaft oder Staat?

So teilt *Dr. Jürgen Kroneberg, RWE Energy AG*, zwar die Auffassung, dass der Verbraucher nicht von der Liberalisierung profitiert habe. Entscheidend seien aber die Gründe für die fehlenden Preissenkungen. Diese habe die Energiewirtschaft nicht zu vertre-

ten. Er führt aus, dass die durchschnittlichen Nettostrompreise (Erzeugung, Netz, Vertrieb) eines Drei-Personen-Haushalts seit Beginn der Liberalisierung im Jahr 1998 um 20 % gesunken seien. Dies sei beim Endverbraucher aber kaum angekommen, da sich Steuern und Abgaben auf Strom seit 1998 verfünffacht hätten. Der Anteil von Steuern und Abgaben auf den Strompreis betrage heute 41 % des Endpreises (z. B. Stromsteuer, Kosten aus dem Erneuerbare-Energien-Gesetz, Konzessionsabgabe und Umsatzsteuer), bei Gas 30 %. Der Staat habe somit den Großteil der Liberalisierungsgewinne wieder abgeschöpft.



Datengrundlage: RWE Energy AG

Bei einem Verbrauch von 3 500 kWh pro Jahr habe der durchschnittliche Haushaltsstrompreis 1998 49,95 € betragen, 12,35 € davon für Abgaben und Steuern. Der Preis für Strom (Netz, Vertrieb, Erzeugung) habe so bei 37,60 € gelegen. Im Jahr 2000 sei der Gesamtpreis auf 40,66 € gesunken, 25,15 € für Erzeugung etc., die restlichen 15,51 € für Abgaben. Nun liege der Gesamtpreis wieder bei 50,14 €, der Anteil der Abgaben belaufe sich inzwischen auf 20,24 €, der Strompreis auf 29,90 €. Der Strompreis sei also um 4 € angestiegen, der Anteil der öffentlichen Abgaben jedoch von 12 € auf über 20 €. Die jährlichen Abgaben hätten sich damit von 2 Mrd. € im Jahr 1998 auf jetzt knapp 12 Mrd. € erhöht. Unabhängig davon, ob man die Öko-steuer befürworte oder nicht, seien dies Fakten, die zur Kenntnis genommen werden müssten.

Bei den Stromerzeugungspreisen liege Deutschland im europäischen Vergleich unter dem Durchschnitt. So seien die Energiekosten für Haushaltskunden ohne öffentliche Abgaben in Großbritannien und Frankreich höher, in Österreich ungefähr gleich, in Finnland niedriger.

*Deutsche Strompreise
unter europäischem
Durchschnitt*

Ulrich Kelber *MdB*, *SPD-Bundestagsfraktion*, problematisiert diese Angaben. Für den Zeitraum von 2001 bis 2003 ergebe sich selbst aus den von Dr. Kroneberg genann-

ten Zahlen ein Anstieg des Strompreises um 19,36 % (ohne öffentliche Abgaben). So

Gegenmeinung: Erhöhungen sind durch Stromkonzerne mit verursacht, die Auswirkung staatlicher Abgaben wird falsch dargestellt

sähen auch Unternehmen, die 1999/2000 den Anbieter gewechselt hätten, diese Chance heute nicht mehr. Interessant sei weiter ein Vergleich des Strompreises der vier großen Energieversorger für Inlandkunden und für den Export. Er sei um den Faktor 2 unterschiedlich.

Hinzu komme, dass staatliche Abgaben zum Teil falsch übertragen und mit überhöhten Prognosen in Rechnung gestellt würden; vermiedene Kosten dagegen unberücksichtigt blieben. Auch auf vielen Rechnungen würden Preiserhöhungen als Ergebnis staatlicher Eingriffe dargestellt. Wenn man die Bilanzen der „Big Four“ etwas genauer prüfe, werde deutlich, dass dies nicht der alleinige Grund für die Preiserhöhungen gewesen sein könne und die Klage über geringe Renditen nicht stimme. Bisher gebe es aber in den meisten Fällen keine Institution, die derartige ungerechtfertigte Überwälzungen in transparenter Form verfolgen, ahnden oder verhindern könne.

Private Haushalte seien durch die Preisentwicklung stärker betroffen, da Unternehmen durch Härtefallregelung und Sozialabgabensenkung entlastet würden. Auf Kosten der Privaten erfolge eine Quersubventionierung der Industrie.

Dr. Jürgen Kroneberg, RWE Energy AG, hält dagegen, dass Strom ins Ausland über Höchstspannung verkauft werde, der billiger sei als Strom über Mittel- und Niederspannung. Die Preise um 2000 hätten nur knapp über den Grenzkosten gelegen, eine Erhöhung sei unabdingbar gewesen. Außerdem müssten die Preise ausreichen um den notwendigen Kraftwerksbau zu realisieren.

Die Kosten der Infrastrukturerneuerung

► **Umstritten war, ob die Kosten für Modernisierung und Neubau von Kraftwerken schon gegenwärtig in die Preiskalkulation eingehen dürften.**

Preisanstieg ist auch Ausdruck von Überkapazitäten sowie von erforderlichen Investitionen für Modernisierung und Neubau der Infrastruktur

Nach Angabe von *Dr. Jürgen Kroneberg, RWE Energy AG*, resultierten die drastischen Preissenkungen direkt nach Beginn der Liberalisierung aus der damals bestehenden Überkapazität. Der erneute Anstieg der Preise sei eine logische Konsequenz der Schließung von Kraftwerken mit geringer Rentabilität, erzwungen durch niedrige Preise.

Hinzu komme, dass in den nächsten 20 Jahren der halbe Kraftwerkspark erneuert bzw. Kernkraftwerke ersetzt werden müssten. Um die zusätzlich notwendigen 40 000 MW Kapazität bis zum Jahr 2020 finanzieren zu können, müsse der Erzeugungspreis daher langfristig über den Vollkosten liegen. Hinzu kämen Investitionen in Höhe von 20 Mrd. € im Netzbereich. Und auch die Kosten der neuen CO₂-Vorschriften müssten eingepreist werden.

Bernhard Witschen, Mitglied des Vorstands der GEW RheinEnergieAG, verweist darauf, dass Deutschland stark abhängig sei von Importen - 80 % bei Gas, 100 % des Öls, mehr als 50 % der Kohle – und damit dem internationalen Preisniveau. Dies müsse bei den gestiegenen Erzeugerkosten berücksichtigt werden. Nur 25 % des Stroms werde von der GEW RheinEnergieAG selbst erzeugt, der Rest an der Börse oder über Einzelgeschäfte zugekauft. Für die Großhandelspreise sei nicht genau zu identifizieren, ob und in wie weit neue Kraftwerke oder CO₂-Zertifikate eingepreist seien.

Ulrich Kelber MdB, SPD-Bundestagsfraktion, hält dem entgegen, dass die Regulierung im Hinblick auf die Erneuerung des Kraftwerkparks nicht so ausgerichtet sein dürfe, dass es bereits jetzt zu Strompreiserhöhungen komme zu Gunsten der Produzenten mit alten Kraftwerken. Verhindert werden müssten außerdem Strompreiserhöhungen bei Betreibern, die kostenlose CO₂-Zertifikate erhalten.

Künftige Investitionen dürfen nicht bereits jetzt zu Preiserhöhungen führen

Der Anbieterwechsel

► **Die geringe Wechselbereitschaft führen die Energieversorger auf die hohe Kundenzufriedenheit zurück. Die Kritiker sehen angesichts geringer Preisdifferenzen wenig Anreiz für Kunden zum Wechsel und verweisen auf Probleme insbesondere in der Anfangsphase.**

Dr. Jürgen Kroneberg, RWE Energy AG führt aus, dass seit der Öffnung des Energiemarktes 1998 rund 30 % der privaten Stromkunden ihren Versorger gewechselt oder den Vertrag geändert hätten. Wechselhindernisse existierten nicht. Bei den Wechselgebühren sei zwischenzeitlich geklärt, dass sie nicht erhoben werden dürften. Es habe jedoch erhebliche EDV-Probleme bei der Abrechnung gegeben. Bei häufigen Wechseln habe so vielfach nicht bezahlt werden müssen. Hier müsse die abrechnungstechnische Zusammenarbeit verbessert werden. Er verweist außerdem darauf, dass sich viele Kunden nach einem Umzug für den Versorger vor Ort entscheiden. Hierbei spiele die Kundenzufriedenheit und eine emotional andere Einstellung zur Stromversorgung eine Rolle.

Hohe Kundenzufriedenheit und keine Wechselhindernisse mehr? 30 % der privaten Kunden haben Versorger gewechselt oder Vertrag geändert

Abgesehen von Anfangsschwierigkeiten sieht auch *Bernhard Witschen, GEW RheinEnergieAG*, keine nennenswerten Probleme mehr beim Anbieterwechsel. Die geringe Wechselrate drücke die Befindlichkeit der Kunden aus. Insgesamt bestehe eine hohe Kundenzufriedenheit. Viele Befragungen bestätigten, dass bei den Endkunden die Versorgungssicherheit ganz oben stehe, gefolgt vom fairen Umgang mit den Kunden. Erst danach komme der Preis. Grundlegend sei der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses. Daher stelle auch die Ortsbezogenheit einen hohen Wert dar.

Beim Gas dagegen bestehe zwar ein erheblicher Wettbewerb bei Großkunden, der Wechsel für kleinere Kunden sei dagegen schwieriger. Ein Grund seien unterschiedliche Transportbedingungen. Insgesamt seien die physischen Probleme erheblich höher. Die Praxis im Gasgeschäft werde daher schwieriger bleiben.

Verbraucherschützer: nur 4 % der privaten Haushalte haben Stromanbieter gewechselt; geringe Preisdifferenzen und anfängliche Probleme bieten wenig Anreiz zum Wechsel

Für *Peter Blenkers, Verbraucherzentrale NRW*, ist es angesichts der Preisentwicklung nicht verwunderlich, dass nur etwa 4 % der privaten Haushalte den Stromanbieter gewechselt haben. Zumal insbesondere in der ersten Phase zahlreiche Haushalte durch andere abschreckende Beispiele wie fehlende Transparenz der Wechselmodalitäten, Ausfall des neuen Anbieters, konkrete Behinderungen des Altversorgers wenig zum Wechsel ermutigt worden seien.

Hinsichtlich der Rahmenbedingungen für einen Wechsel des Stromversorgers sei mit der aktuellen Verbändevereinbarung ein Niveau erreicht, das zumindest praktikabel sei. Probleme bestünden jedoch nach wie vor im Segment (Nacht-)Stromspeicherheizungen. Hier sei ein Wechsel des Lieferanten aufgrund der hohen Netznutzungsentgelte praktisch nach wie vor nicht möglich. Nicht zuletzt verhindere der fehlende Wettbewerb bei Gas, dass sich private Haushalte von einem anderen (preiswerteren) Gasversorger beliefern lassen könnten.

Heftige Kritik übt *Dr. Thomas Banning, Naturstrom AG*. Was als Liberalisierung mit dem Ziel eines erhöhten Wettbewerbs, niedrigerer Preise und verbesserter Kundenorientierung begonnen habe, ende nun wegen Halbherzigkeit in einem deutlichen Konzentrationsprozess. Er dränge die bisher vorhandene Struktur regionaler und zumeist gemeindlich eingebundener Energieversorger zu Gunsten des Einflusses der großen Konzerne zurück.

„Hoffnungsschimmer Ökostrom“

Ein kleiner Hoffnungsschimmer sei aber vorhanden. Er betreffe das Segment Ökostrom. Zwar liege der Anteil der Haushalte, die sich bewusst von Ökostromanbietern versorgen ließen, in Deutschland im Promillebereich. Innerhalb der Gruppe der Verbraucher, die jemals ihren Stromanbieter gewechselt haben, stellten sie aber rund 15 - 20 %. Insgesamt seien drei Viertel der Wechsel aus Preisgründen erfolgt, ein Viertel wegen der „besseren“ Qualität, insbesondere aus ökologischen Gründen. Mündige Verbraucher seien häufig diejenigen, die sich in ihrem Konsumverhalten an ökologischen Kriterien orientierten und bewusst Verantwortung übernahmen. Als Ergebnis könne man feststellen, dass heutzutage nur noch Ökostrom-Anbieter unabhängig von den großen Energiekonzernen im Markt aufträten.

Er sieht ebenfalls eine hohe Kundenzufriedenheit. Dies hänge aber auch damit zusammen, dass es sich um ein „low-interest-Produkt“ mit geringen qualitativen Unter-

schieden handle und die Allgemeinheit nicht bewusst Strom kaufe. Vorrangig sei die sichere Versorgung, andere Fragen interessierten weniger.

Bei einem Wechsel bestünden in der Realität immer noch Probleme. Voraussetzung für die Wirksamkeit des Wahlrechts sei die Schaffung von Wettbewerb. Hier sei aus Sicht der Unabhängigen ein klarerer Eingriff des Gesetzgebers notwendig und ausführende Organe wie eine Regulierungsbehörde. Das Kartellamt sei mehrfach tätig geworden, jedoch immer wieder zurück gepfiffen worden.

Wirksames Wahlrecht setzt Schaffung eines funktionierenden Wettbewerbs voraus und dafür ist Eingriff des Gesetzgebers erforderlich

Hinzu gekommen seien vor allem am Anfang starke Behinderungen. Er habe selbst erlebt, dass bei Kunden, die zu ihnen gewechselt hätten, der Strom abgeschaltet wurde. Probleme gebe es weiterhin vor allem bei den großen Anbietern mit dem Zählerwesen und der Weitergabe von Daten. Begründet werde dies mit Computerproblemen. Hintergrund sei die Tatsache, dass das Messrecht bei den Monopolen gelassen worden sei. Für Unternehmen wie Naturstrom bedeute dies, dass selbst sechs Jahre nach der Liberalisierung nur vorläufige Rechnungen gestellt werden könnten. Dies sei bei Privatkunden noch hinnehmbar. Bei Firmen jedoch sei eine zeitnahe, monatliche Abrechnung unumgänglich.

Ulrich Kelber MdB, SPD-Bundestagsfraktion, unterstützt die Kritik an der fehlenden Liberalisierung des Messbereichs. Denn das ablesende Unternehmen habe Einsicht in die Daten und damit einen wichtigen Schlüssel zum Markt. Denkbar sei alternativ, den Messbereich zu einem eigenständigen Dienstleistungsbereich auszubauen.

Versorgungsqualität, Ökologie und Verbraucherinformation

► **Übereinstimmend heben die Teilnehmer hervor, dass Kunden nicht nur an niedrigen Preisen interessiert sind.**

Nach *Martin Dörmann, FES-Gesprächskreis Verbraucherpolitik und SPD-Bundestagsfraktion* geht es Verbrauchern auch um Transparenz, Versorgungssicherheit, Effizienz und Ökologie. Eine preisgünstige, aber auch sichere und umweltverträgliche Versorgung mit Strom und Gas sei für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung in Deutschland unverzichtbar. Zu prüfen sei daher, welche Kriterien für die Energiepolitik wie gewichtet werden sollten.

Forderungen: Gesetzentwurf soll Verbraucherschutz als Ziel verankern und weitere Verbraucherbelange wie Stromkennzeichnung und Beschwerderechte regeln

Er betont, dass wichtige Verbraucherschutzaspekte des Gesetzesentwurfes nicht mehr streitig seien. So solle der Verbraucherschutz als Ziel verankert werden. Zudem sollen voraussichtlich weitere Kundenrechte wie das Beschwerderecht für Verbraucher-

verbände, Informationspflichten, etwa bei der Stromkennzeichnung, und die Unentgeltlichkeit des Anbieterwechsel festgelegt werden.

Ulrich Kelber MdB, SPD-Bundestagsfraktion, unterstützt diese Forderungen. Notwendig sei eine klare Produktkennzeichnung von Strom und Gas über Quellen, Funktionen und Herkunft. Denn Verbraucher, die dies wollten, müssten in Zukunft die Möglichkeit haben aufgrund dieser Kriterien zu entscheiden.

Transparenz von Preisen und Leistungen, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit der Energieversorgung sollen ebenfalls berücksichtigt werden

Einen weiteren Schwerpunkt sieht er in der Nachhaltigkeit der Infrastruktur. Dies machten Negativbeispiele aus dem Ausland deutlich, wo der Wettbewerb auf Kosten notwendiger Infrastruktur gegangen sei. Ein derartiger Substanzverbrauch liege nicht im Interesse der Verbraucher. Wettbewerb müsse daher Anreiz zum Erhalt hochwertiger Netze und technologischer Weiterentwicklungen schaffen. Er müsse mehr Dezentralität der Einspeisung und Modernisierungsprogramme ermöglichen.

Zu den Verbraucherinteressen gehöre die Nachhaltigkeit der Energieerzeugung. Sie Sorge auf Dauer dafür, dass Energie bezahlbar bleibe. Neben den erneuerbaren Energien müsse daher die Energieeffizienz gefördert werden.

Vergleichbar fordert *Peter Blenkers, Verbraucherzentrale NRW*, dass Preise und Leistungen transparent sein sollten und bestimmten Qualitätsanforderungen (Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit) entsprechen. Weiter erwarteten Verbraucher, dass die Leistungen möglichst für alle zugänglich sind.

Stromanbieter: Energieversorger reagieren auf Kundenwünsche nach Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit und guten Service

Nach *Dr. Jürgen Kroneberg, RWE Energy AG* ist die Versorgungsqualität in Deutschland außerordentlich hoch. In keinem anderen Land der EU sei die Nichtversorgungswahrscheinlichkeit für den Stromkunden so niedrig wie in Deutschland. Diese Versorgungsqualität sei das Ergebnis fortlaufender Investitionen in Kraftwerke und Netze.

Bernhard Witschen, GEW RheinEnergieAG, erläutert, dass das Energiewirtschaftsrecht auf den drei Säulen Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit stehe. Die zunehmenden Versuche, einzelne Säulen im Vergleich zu anderen zu stärken, beinhalteten große Risiken für die gesamte Energieversorgung. Insbesondere die Tendenzen in der EU nationale Besonderheiten zu ignorieren, berge Risiken für die Stabilität der Energieversorgung insgesamt.

Marktforschungsstudien hätten gezeigt, dass es *den* Verbraucher nicht gebe. Vielmehr stellten die verschiedenen Verbrauchergruppen wie Privat- oder Industriekunden sehr unterschiedliche Ansprüche an ihre Energieversorger.

Entgegen der weit verbreiteten Ansicht sei für Industriekunden keineswegs der Energiepreis immer das alleinige Entscheidungskriterium für die Wahl des Energieversorgers. Versorgungssicherheit, Zuverlässigkeit des Energieversorgers und zusätzliche Dienstleistungen spielten eine mindestens ebenso große Rolle. Daneben werde Beratung bei der effizienten Energienutzung und technische Unterstützung bei speziellen Problemstellungen gefordert.

Für Privatkunden hätten tiefenpsychologische Untersuchungen gezeigt, dass Kriterien wie Sicherheit und Umweltfreundlichkeit der Versorgung sowie ein guter Service noch vor Preisgünstigkeit die Entscheidung über die Wahl des Energieversorgers beeinflussen.

Die Energieversorgungsunternehmen hätten sich auf diese Kundenwünsche eingestellt, z. B. durch insgesamt verbesserte Serviceleistungen, kundenorientierte Organisationsstrukturen oder zusätzliche Angebote und Fördermaßnahmen, z. B. für Erdgasautos. Darüber hinaus rückten Kostensenkungsprogramme zunehmend in den Blick.

Der Zugang zum Netz

► **Nach Angaben der etablierten Stromunternehmen liegen die absoluten Netznutzungsentgelte im europäischen Mittelfeld. Aus Sicht der Kritiker dagegen sind die Netznutzungsentgelte deutlich überhöht und ein wesentlicher Grund für den erneuten Anstieg der Strompreise sowie das Scheitern neuer Anbieter.**

Dr. Thomas Banning, Naturstrom AG, sieht in den noch vorhandenen Monopolstrukturen bei Netzen und Zählern die wesentlichen Gründe für das Scheitern der vielen Anbieter und den nun wieder deutlichen Preisanstieg. In diesen Wertschöpfungsbereichen habe der Gesetzgeber keine Maßnahmen ergriffen um die gewollte Liberalisierung zu unterstützen.

Monopolstrukturen bei den Netzen und als Folge hohe Netznutzungsentgelte werden von der Mehrheit als wichtiger Grund für das Scheitern neuer Anbieter, den erneuten Preisanstieg und die Abschöpfung von Monopolverlusten gesehen

Stattdessen sei es den beteiligten Unternehmen und ihren Verbänden überlassen worden sich selbst bei Beibehaltung der bisherigen Monopole in diesen Bereichen zu organisieren. Es wundere nicht, dass unter solchen Rahmenbedingungen die Preise für die Netznutzung und das Zählerwesen auf einem europaweit sehr hohen Niveau lägen. Über diese und die staatlich festgelegten Abgaben seien mehr als 80 % des Strompreises determiniert. Wenn man sich weiter vor Augen führe, dass mehr als 90 % der deutschen Stromerzeugungskapazität in den Händen der vier großen Player liege, werde deutlich, dass unabhängigen Anbietern trotz aller Anstrengungen hinsichtlich kostengünstigen Stromeinkaufs und Mini-

mierung von Unternehmensgemeinkosten kein Spielraum verbleibe um akzeptable Margen zu erreichen.

Diejenigen, die über Netze und damit „natürliche“ Monopole verfügten, könnten weiterhin Monopolgewinne abschöpfen und sich damit in den heftiger umstrittenen Vertriebsbereichen durch Quersubventionierung den Wettbewerb vom Leibe halten. Deutlich werde dies bei einem Blick auf die Jahresabschlüsse der großen Energieunternehmen in Deutschland: RWE und E.ON meldeten laufend steigende Gewinne und auch bei vielen Stadtwerken sei trotz allen politischen Gejammers über die Folgen der Liberalisierung nie so viel verdient worden wie in den letzten Jahren. Ansonsten schrecke man vor keinem Mittel zurück um unliebsame Konkurrenz zurückzudrängen. Jeder der gescheiterten und der noch wenigen existierenden unabhängigen Stromanbieter könne ganze Bücher füllen mit Erfahrungen von direkten und zumeist ungesetzlichen Blockaden und Verweigerungen bis hin zu subversiven Wettbewerbsbehinderungen getreu dem Motto: Sollen die Newcomer klagen - einen mehrjährigen Prozess vor deutschen Gerichten gegen einen Energiekonzern können sie nicht durchstehen.

Wirksame Entflechtung von Stromtransport, -erzeugung und -vertrieb hat nicht stattgefunden

Auch *Peter Blenkers, Verbraucherzentrale NRW*, weist darauf hin, dass die Großverbundunternehmen auf dem Gebiet der Übertragungsnetze über ein natürliches Monopol verfügten. Eine wirksame Entflechtung von Stromtransport, -erzeugung und -vertrieb habe in der Bundesrepublik nicht stattgefunden. Eine gesellschaftsrechtliche Entflechtung von Elektrizitätsunternehmen und Netzbetreibern hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt, die durch die EU-Binnenmarkttrichtlinie vom Juni 2003 vorgegeben ist, könne dies nicht garantieren. Notwendig wäre ein eigentumsrechtliches Unbundling (= Entflechtung, d. h. die Ausgliederung der Netzbereiche in eigenständigen Gesellschaften), welches praktisch jedoch schwer durchsetzbar erscheine. Auf einen regulierten Netzzugang sei im Bereich der Stromversorgung – im Unterschied zur Telekommunikationsbranche – verzichtet worden. Statt dessen verfolge in Europa allein die Bundesrepublik den Weg eines ‚verhandelten Netzzugangs‘, der im Ergebnis jedoch einen diskriminierungsfreien Netzzugang für neue Stromanbieter nicht zugelassen habe. Um so wichtiger sei daher eine strenge Ex-ante-Regulierung des Netzzugangs.

Diskriminierungsfreier Zugang zu Netzen muss künftig gewährleistet sein, vorzugsweise über Ex-ante-Regulierung

Es sei nicht auszuschließen, dass die großen Stromanbieter durch überhöhte Netznutzungsentgelte die Strompreise ihrer Mitbewerber maßgeblich beeinflussten. Eine Studie des Bremer Energie Institutes komme zu dem Ergebnis, dass die Durchleitungsentgelte um bis zu 100 % variierten und mehr als die Hälfte der Stromversorger auch auf der Niederspannungsebene höhere Durchleitungsentgelte verlangten, als aus strukturellen Gründen gerechtfertigt erscheine. Für die Zukunft sei daher die befriedigende Lösung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs entscheidend, vorzugsweise über eine Ex-ante-Regulierung.

Auch *Ulrich Kelber MdB, SPD-Bundestagsfraktion*, sieht in den Netzentgelten einen entscheidenden Faktor um den Wettbewerb auf der Preisseite zuzulassen. In der Regel seien die Netzentgelte in Deutschland wesentlich zu hoch. Es gebe dazu eine Reihe von Vorwürfen über Knebelverträge, Verzögerungstaktik und der Behinderung von Wettbewerbern. Der für Verbraucher mögliche Wechsel werde durch diese hohen Netzentgelte begrenzt. Im letzten Jahr seien allein durch die Kartellbehörde 22 Verfahren eingeleitet worden, weil die Netzentgelte so wesentlich über dem Durchschnitt gelegen hätten, dass schon dies ein Hinweis gewesen sei auf hohe Quersubventionierung.

Dr. Jürgen Kroneberg, RWE Energy AG, hält dagegen, dass die absoluten Netznutzungsentgelte in Deutschland im europäischen Mittelfeld lägen. Die Höhe der Netznutzungsentgelte reflektiere im Wesentlichen die Kundenbedürfnisse im Hinblick auf Versorgungs-, Wohn- und Lebensqualität. So liege der Verkabelungsgrad in Deutschland über und der individuelle Stromverbrauch unter dem europäischen Durchschnitt.

Nach Angaben der Energieversorger liegen die Netznutzungsentgelte im europäischen Mittelfeld und spiegeln hohe Kundenanforderungen wider

Ein Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit führt den Ölmarkt als Beispiel für einen funktionierenden Wettbewerb im Netzbereich an. Jeder Händler könne die Leitungen bei Bezug größerer Mengen auch als Nicht-Monopolist nutzen. Voraussetzung sei die Transparenz der Preise. Diese Transparenz sei beim Strommarkt nicht gegeben.

III – Die Rolle der Regulierung

Die Stellung der Regulierungsbehörde

Schaffung einer staatlichen Regulierungsbehörde ist ein wesentlicher Bestandteil der Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes

Martin Dörmann MdB, FES-Gesprächskreis Verbraucherpolitik und SPD-Bundestagsfraktion, erläutert, dass die Schaffung einer staatlichen Regulierungsbehörde ein wichtiger Aspekt des neuen Energiewirtschaftsgesetzes sei. Sie solle einen diskriminierungsfreien Netzzugang für alle Marktteilnehmer als Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb sicherstellen und zugleich ein hohes Maß an Versorgungssicherheit gewährleisten. Die Regulierungsbehörde sollte ihre Arbeit ursprünglich zum 1. Juli 2004 aufnehmen. Dies ist jedoch aufgrund von Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess bisher nicht erfolgt.

Ein dauerhaft gesicherter Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten setze einen unbehinderten Zugang Dritter zu den Versorgungsnetzen voraus. Wie bei jeder Regulierung bestehe die größte Herausforderung darin, sowohl die unterschiedlichen Interessen der betroffenen Wirtschaftsunternehmen als auch der Verbraucher angemessen zu berücksichtigen.

Ein dauerhaft gesicherter Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten setze einen unbehinderten Zugang Dritter zu den Versorgungsnetzen voraus. Wie bei jeder Regulierung bestehe die größte Herausforderung darin, sowohl die unterschiedlichen Interessen der betroffenen Wirtschaftsunternehmen als auch der Verbraucher angemessen zu berücksichtigen.

Dr. Thomas Banning, Naturstrom AG, äußert sein Unverständnis, dass die Politik angesichts der negativen Bilanz der Liberalisierung nicht eingreife. Wenn sich die Politik zusätzlich vor den Karren der großen Energiekonzerne spannen lasse und deren Interessen, sei es bezüglich der Nutzung alter Kraftwerke oder bei der Übernahme weiterer Energieunternehmen, unterstütze und das Kartellamt bei notwendigen Maßnahmen zur Wettbewerbsverbesserung sowohl von den Gerichten als auch der Politik zurückgepfiffen werde, könne man sich leicht ausmalen, wie die Entwicklung in den nächsten Jahren weitergehen werde.

Die Regulierungsbehörde - ein ‚zahnloser Tiger‘?

Darüber könne auch die seit einem Jahr grundsätzlich beschlossene, aber bis heute nicht vernünftig umgesetzte Etablierung einer Regulierungsbehörde für die Energiemärkte nicht hinwegtäuschen. Diese Institution werde nach den derzeitigen Plänen kaum Besserung bringen können. Man müsse vielmehr befürchten, dass im Interesse der etablierten Energieversorgungsunternehmen ein „zahnloser Tiger“ geschaffen werde – für „Otto-Normalverbraucher“ schön anzuschauen, aber ohne Wirkung.

Verbraucheraspekte bei der Regulierung des Energiebereichs

► **Die Regulierung muss sowohl die Verbraucherinteressen wie niedrige Preise bei gleichzeitiger Versorgungssicherheit als auch angemessene Leistungsentgelte für Unternehmen und einen fairen Wettbewerb sicherstellen.**

Friedhelm Dommermuth, Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Reg TP) sieht aus Verbrauchersicht drei zentrale Fragen:

1. Generell gelte, dass nicht nur attraktive Preise, sondern auch Aspekte wie Versorgungsqualität und Umweltaspekte eine Rolle spielen. Letztlich komme es auf ein angemessenes Preis-/Leistungsverhältnis an.
2. Im Energiebereich spiele die Versorgungssicherheit eine zentrale Rolle. Im Vergleich zur Telekommunikation habe diese Frage eine sehr viel höhere Bedeutung. Dabei müsse berücksichtigt werden, dass ein Mehr an Versorgungssicherheit, ein höheres Qualitätsniveau Geld koste, insofern mit der Preisgestaltung zusammenhänge.
3. Aus Verbrauchersicht sei außerdem die Vielfalt des Angebots sehr wichtig. Der Telekommunikationsmarkt, der ursprünglich im Wesentlichen durch ein Monopolunternehmen bestimmt war, weise heute eine Vielfalt an Anbietern (z. B. bei Call-by-Call) sowie an Tarifmodellen auf und zeige, welchen Vorteil Verbraucher gewinnen könnten.

Letztlich sei die Kernaufgabe zu lösen zwischen dem Verbraucherinteresse an niedrigen Preisen bei gleichzeitiger Versorgungssicherheit auf der einen Seite und dem Interesse der Unternehmen an angemessenen Entgelten für ihre Leistung, um langfristig eine gesicherte Versorgung zu gewährleisten.

Er weist gleichzeitig darauf hin, dass angesichts der noch fehlenden rechtlichen Grundlage, des Energiewirtschaftsgesetzes und der dazu gehörige Verordnungen, keine endgültigen Aussagen hinsichtlich der Möglichkeiten der Regulierung getroffen werden könnten.

Peter Blenkers, Verbraucherzentrale NRW führt aus, dass über das Instrument des Wettbewerbs Möglichkeiten der Kostensenkung und Effizienzsteigerung genutzt werden sollten. Der Wettbewerb müsse jedoch reguliert werden um zu verhindern, dass die Inhaber der Netzinfrastruktur die „natürlichen“ Monopole zur Behinderung des Wettbewerbs nutzten. Regulierungsinstrumente seien beispielsweise die Trennung von Netz und Betrieb und die behördliche Kontrolle von Tarifen und Netznutzungsentgelten.

Regulierung ist erforderlich um Behinderungen des Wettbewerbs aufgrund von Monopolstrukturen zu vermeiden und gesellschaftlich wünschenswerte Leistungsmerkmale wie Transparenz, sozial ausgewogene Tarifstrukturen oder Ökologie zu erreichen

Eine staatliche Regulierung sei erforderlich, um zentrale Leistungsmerkmale wie Versorgungssicherheit, ein sozial ausgewogenes Tarifgefüge, Transparenz, Qualität und ökologische Verträglichkeit zu realisieren, die sich – zumindest in hinreichendem Maße - durch einen unregulierten Wettbewerb von alleine nicht einstellten.

Die Ex-ante-Festlegung der Kalkulationsmethode und der Netznutzungsentgelte seien der Regulierungsbehörde zu übertragen. Regeln für einen einfachen und sicheren Anbieterwechsel müssten festgelegt sowie Netz- und Marktdaten transparent gemacht werden. Für den Gasmarkt müsse die Regulierungsbehörde ein funktionierendes Entry-/Exit-Netzzugangssystem entwickeln und auf eine diskriminierungsfreie Kapazitätsvergabe und einen diskriminierungsfreien Speicherzugang hinwirken.

Die zentrale Rolle der Entgeltregulierung

► **Die Verbraucherschützer fordern eine umfassende Ex-ante-Regulierung der Strompreise für Verbraucher. Der Gesetzentwurf sah im Gegensatz dazu ursprünglich nur eine Ex-post-Genehmigung für Netznutzungsentgelte vor. Auch die traditionellen Energieversorger plädieren für eine Beschränkung der Regulierung auf Monopolbereiche wie die Verteilung über die Netze.**

Friedhelm Dommermuth, Reg TP, betont, dass die Entgeltregulierung im Telekommunikationssektor eine zentrale Rolle einnimmt. Ziel des TKG sei es, zu hohe Preise, Preisdumping und die Diskriminierung zwischen einzelnen Nachfragegruppen zu verhindern. Bei der Telekommunikation bestehe eine umfassende Genehmigungspflicht, die sowohl den Vorleistungsbereich betreffe, in dem die Telekom anderen Anbietern Dienstleistungen zur Verfügung stelle, sowie den Endkundenbereich. Teilweise handle es sich wie bei Sprachtelefonie oder der Zusammenschaltung von Netzen um eine Ex-ante-Regulierung, in anderen Fällen wie Breitbandbereich/DSL um eine nachträgliche Ex-post-Genehmigung.

Im Gegensatz zur umfassenden Entgeltregulierung bei der Telekommunikation sollen im Energiebereich nur die Netznutzungsentgelte genehmigt werden

Im Energiebereich werde die Reg TP nach den vorliegenden Entwürfen jedoch nur für die Netznutzungsentgelte, also die Leistung der Netzbetreiber, damit nur für einen Teil des Gesamtenergiepreises, zuständig sein. Der Telekommunikationsbereich habe aber gezeigt, dass eine relativ strikte Regulierung der Vorleistungen beträchtliche

Auswirkungen haben könne. Nicht vorgesehen sei weiter eine direkte Zuständigkeit bei der Regulierung der Endkundenpreise. Diese verbleibe bei den Länderbehörden. Auch eine Ex-ante-Regulierung sei in den Entwürfen des Energiewirtschaftsgesetzes nicht vorgesehen.

Bei der Entgeltregulierung im Telekommunikationsbereich müssten unterschiedliche Ansätze unterschieden werden. So könne die Kostensituation bei jedem Preis ein-

zeln auf seine Angemessenheit hin überprüft werden. Weiter könnten mit Hilfe des flexibleren „Price-Cap-Verfahrens“ Preisvorgaben gemacht werden für eine größere Gesamtheit von Entgelten, die in „Körben“ zusammengefasst werden. Möglicherweise einzuführende Anreizmechanismen seien aber nicht 1:1 aus dem Telekommunikations- in den Energiebereich übertragbar. Sie setzten beispielsweise Anreize zu Mengenwachstum, was bei der Energie ggf. nicht erwünscht sei. Ein weiteres Problem sei in Tendenzen zur qualitativen Verschlechterung zu sehen. Flankierend seien daher qualitative Vorgaben erforderlich. Insgesamt aber sei das Price-Cap-Verfahren einfacher als die Einzelverfahren und ermögliche eine schlanke Regulierung.

Wesentlicher Maßstab der Regulierung sei, dass sich die Entgelte an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren müssten. Dies sei auch die zentrale Diskussion beim Energiewirtschaftsgesetz, die jedoch durch andere Begrifflichkeiten wie der „energiewirtschaftlich rationalen Betriebsführung“ charakterisiert sei. Im Telekommunikationsbereich sei versucht worden, mit Hilfe dieses Maßstabes richtige Investitionsanreize bei Wettbewerbern und bei der Telekom zu setzen.

Entgelte sollen sich an den Kosten einer energiewirtschaftlich rationalen Betriebsführung orientieren

Seriöse Preisprognosen oder gar das Versprechen eines bestimmten Preises seien nicht möglich. Im Telekommunikationsbereich hätten die Verbraucher angesichts starker Preisdifferenzen die Möglichkeiten zum Wechsel genutzt. Wichtig seien dabei auch die Rahmenbedingungen wie Call-by-Call, einfache Preselection, die Nummernmitnahme, das Inkasso über Telekom und relativ günstige Zusammenschalttarife gewesen. Im Ergebnis seien die Preise dramatisch gesunken und die Telekom habe erhebliche Marktanteile verloren.

Bernhard Witschen, GEW RheinEnergieAG, begrüßt die Liberalisierung und die sich daraus ergebenden Chancen und Risiken. Ein fairer, diskriminierungsfreier Wettbewerb erfordere eine Regulierung, allerdings beschränkt auf Monopolbereiche. Deshalb müssten bei der Diskussion um Liberalisierung und Regulierung die unterschiedlichen Preiskomponenten auseinander gehalten werden. Bei einem Endkunden mit 3 000 kWh Jahresverbrauch entfielen 28 % des Preises auf Erstellung und Vertrieb, 29 % auf die Verteilung, 43 % auf öffentliche Abgaben. Da Beschaffung und Vertrieb nicht zu den Monopolbereichen gehörten, sondern dem Marktgeschehen unterliegen, seien sie nicht regulierungsfähig. Eine Regulierung des Gesamtpreises sei ordnungspolitisch falsch.

Energiewirtschaft hält Regulierung des Gesamtpreises für ordnungspolitisch verfehlt

Peter Blenkers, Verbraucherzentrale NRW, betont, dass die Aufsicht über Preise und Bedingungen des Strombezugs von herausragender Bedeutung sei - neben einer Vielzahl weiterer Aufgaben wie gerechter Netzkostenzuordnung, einer gleichmäßigen und abnahmebezogenen Verteilung der Umlage aus dem Erneuerbaren-Energie-Gesetz, den Kosten der Regelenergie, der Kontrolle über die Strom-

Kennzeichnungspflicht. Nicht nur Haushalte, auch kleinere Gewerbeabnehmer und landwirtschaftliche Betriebe seien in besonderem Maße schutzbedürftig. Aus Sicht der Verbraucherverbände sei eine Genehmigung und mithin eine Ex-ante-Regulierung der Strompreise für diese Verbrauchergruppen daher unverzichtbar – zumindest so lange, bis sich der Wettbewerb in der Praxis tatsächlich einstelle.

Angesichts unzureichenden Wettbewerbs und hoher Schutzbedürftigkeit vieler Kunden ist die Ex-ante-Regulierung der Strompreise aus Sicht des Verbraucherschutzes unverzichtbar

Die Novellierungsabsichten des Energiewirtschaftsgesetzes in der Bundesrepublik stünden dazu im Gegensatz. Die Bundestarifordnung Elektrizität solle abgeschafft werden; damit entfalle die bisherige Preisaufsicht durch die Länder. Bislang habe zumindest ein Allgemeiner Tarif jedes Versorgungsunternehmens, das private Haushalte beliefert, vor Wirksamwerden genehmigt werden müssen. Als Ersatz für diese Preisaufsicht solle die Kartellaufsicht die Preise der Versorgungsunternehmen kontrollieren. Dies sei aus Sicht der Verbraucherverbände ein Instrument, das weit weniger wirkungsvoll erscheine.

Regulierung des Kundenschutzes

Spezielle Kundenschutz-Verordnung liegt bisher nicht vor

Friedhelm Dommermuth, Reg TP, erläutert, dass in der Telekommunikation eine gesonderte Kundenschutz-Verordnung viele Aspekte regelt wie das Recht auf Einzelverbindungs nachweis, nachträglichen Verbindungsnachweis und eine technische Prüfung bei Auseinandersetzungen über Verbindungen, die Sperre von Anschlüssen, Qualitätsaspekte und Schlichtungsverfahren. Im Energiebereich liegt ein der Kundenschutzverordnung vergleichbares Regelwerk – zumindest bislang – nicht vor.

Diskriminierungsfreier Netzzugang und Investitionssicherheit

► **Die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs gehört nach übereinstimmender Auffassung zu den wichtigsten Aufgaben der Reg TP.**

Politik und Verbraucherschutz fordern Transparenz und Ex-ante-Regulierung um diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten

Um einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewährleisten, hält *Peter Blenkins, Verbraucherzentrale NRW* eine strenge Ex-ante-Regulierung für unverzichtbar. Netz- und Marktdaten müssten transparent sein, die Festlegung der Kalkulationsmethode und der Netznutzungsentgelte müssten ex-ante durch die Regulierungsbehörde erfolgen. Sie müsse auch Anreize für eine effiziente Bewirtschaftung der Netze setzen.

Nach Auffassung von *Ulrich Kelber MdB, SPD-Bundestagsfraktion*, müssen Entgelte auf Basis kosteneffizienter Leistungsbereitstellung gebildet werden. Außerdem benötigen die Reg TP eine Kompetenz für Ex-ante-Regulierungen sowie für Bereiche, die der Gesetzgeber bzw. die Regierung nicht von vornherein vorgesehen hat. Ähnlich wie in bei der Telekommunikation und Post müsse die Reg TP die Möglichkeit haben bei Fehlentwicklungen regulierend einzugreifen, auch wenn dies in den Verordnungen nicht geregelt sei.

Oft vergessen werde der Gasmarkt, der noch stärker monopolisiert sei. Dort habe es die wenigsten Veränderungen gegeben. Die Transparenz müsse wesentlich erhöht werden, vor allem die Zuordnung von Kosten zu Entgelten. Weiter müsse die Regulierung den Zugang zu Ressourcen im Gasmarkt genau unter die Lupe nehmen. Gegenüber dem Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes hält er weitergehende Kompetenzen der Reg TP für erforderlich.

Auch *Dr. Jürgen Kroneberg, RWE Energy AG* fordert, dass der neue Regulierungsrahmen in Deutschland den diskriminierungsfreien Netzzugang garantieren müsse. Hier sieht er eine Hauptaufgabe der Reg TP. Weiterhin müsse die Reg TP eine sichere und wettbewerbsfähige Energieversorgung garantieren. Um das hohe Niveau der Versorgungsqualität aufrecht zu erhalten, müssten Investitionen in Kraftwerke und Netze auch in Zukunft refinanzierbar sein. Die Energiebranche stehe zur Regulierung, die aber den schmalen Grat zwischen angemessener Verzinsung des investierten Kapitals und den Vorteilen für die Haushalte gehen müsse.

Auch Energieversorger sehen wichtiges Regulierungsziel in diskriminierungsfreiem Netzzugang, fordern aber angemessene Kapitalverzinsung

Auf die Frage, wie die Reg TP angesichts erheblicher Unsicherheit bei Versorgern verhindern wolle, dass die bereits zurückgehenden Investitionen in Netze weiter sinken, verweist *Friedhelm Dommermuth, Reg TP*, auf den Telekommunikationsbereich. Zur Frage der Kapitalkosten habe es bereits Entscheidungen des Verwaltungsgerichtes Köln gegeben. Dies werde im Energiebereich möglicherweise noch spektakulärer. Bestimmt werden müsse der Umfang der Investitionen und die Höhe der Verzinsung. Er sehe nicht, dass die bisherigen Entscheidungen der Regulierungsbehörde zur Zurückhaltung bei den Investitionen geführt hätten. Im Energiebereich würden nach den bisherigen Überlegungen konkrete Rahmenbedingungen wie der Zinssatz schon in der Verordnung festgesetzt.

Die Übertragbarkeit der Erfahrungen aus der Regulierung der Telekommunikation

Friedhelm Dommermuth, Reg TP, hält grundsätzlich viele Probleme für vergleichbar. Beide Bereiche seien Netzökonomien mit hohem Kapitaleinsatz. Allerdings gebe es wichtige Unterschiede bei den technologischen, ökonomischen und rechtlichen Randbedingungen, die ggf. auch andere Lösungen erforderten.

Trotz vieler vergleichbarer Probleme bestehen zwischen Telekommunikations- und Energiebereich wichtige Unterschiede in technologischer, ökonomischer und rechtlicher Hinsicht und erfordern ggf. andere Lösungen

Technologisch gehe es im Energiebereich in der Regel um relativ einfache Produkte mit vergleichsweise geringen Innovationen und sehr langen Investitionszyklen (zum Teil 30 bis 50 Jahre). Die Telekommunikation sei charakterisiert durch oft sehr komplexe Dienstleistungen, ein extrem hohes Innovationstempo und kurze Investitionszyklen.

Im Gegensatz zum ursprünglichen Monopol in der Telekommunikation seien im Energiebereich über 1 000 Netzbetreiber am Markt. Die Telekommunikation weise (mit Unterschieden in einzelnen Segmenten) eine hohe Wachstumsdynamik auf, während der Energiemarkt vergleichsweise stagniere.

Auch die rechtlichen Vorschriften unterschieden sich relativ stark. Wichtig im Energiebereich seien so genannte Unbundling-Vorschriften, die vertikal integrierte Energieunternehmen dazu zwingen ihre Netzbereiche zu separieren. Bei dieser Entflechtung gehe es grundsätzlich um die Trennung des Netzbetriebes von den anderen Wertschöpfungsstufen der Energieversorgung (wie z. B. Erzeugung und Handel). Vergleichbare Vorschriften gebe es für den Telekommunikationsbereich nicht. Zudem sei der Ermessensspielraum für die Reg TP nach den bisherigen Überlegungen erheblich geringer als in der Telekommunikation.

Zusammenfassend stehe die Regulierungsbehörde vor der Herausforderung, den unterschiedlichen Interessen der Verbraucher und regulierten Unternehmen gerecht zu werden. Vorhandene Kenntnisse und Erfahrungen gelte es sachgerecht auf den Energiebereich zu übertragen und, soweit erforderlich, neue Lösungen zu finden, auch und gerade im Sinne der Verbraucher.

Ausblick

Martin Dörmann MdB, FES-Gesprächskreis Verbraucherpolitik und SPD-Bundestagsfraktion, hebt hervor, dass die Veranstaltung durch eine Fülle von Informationen geprägt war und die weiterhin sehr unterschiedlichen Positionen verdeutlicht habe.

Mit dem neuen Gesetzentwurf und insbesondere der Einrichtung der Regulierungsbehörde sieht er die Möglichkeit für einen zweiten Startschuss. Damit könne es gelingen einen echten Wettbewerb zu etablieren. Dies bedeute auch den „Kleinen“ eine langfristige Chance zu geben. Wichtig seien dabei eine echte Transparenz von Daten und Kosten sowie ein fairer Netzzugang. Aus Sicht der Verbraucher sei entscheidend, dass der Wechsel leicht gemacht werde. Zu diesen Punkten seien zahlreiche Argumente angeführt worden, die die Durchsetzung erleichtern oder erschweren könnten.

Gesetzesnovelle eröffnet Chance eines ‚zweiten Startschusses‘ für echten Wettbewerb und Stärkung der Verbraucherrechte. Neuregelung muss längerfristig tragfähig sein und die deutlich gewordenen Interessensunterschiede angemessen berücksichtigen

Durch die Diskussion sei gleichzeitig sein Verständnis dafür gewachsen, dass die Bundesregierung an einigen Stellen noch zögere und diskutiere. Denn er teile die aus dem Teilnehmerkreis geäußerte Auffassung, dass die kommende Regelung Auswirkungen auf 10 Jahre und darüber hinaus habe. Sie müsse daher den Interessen aller Beteiligten gerecht werden. Dazu gehörten sowohl die großen Anbieter, die erhalten werden müssten, weil wettbewerbsfähige, auch international wettbewerbsfähige Unternehmen benötigt würden. Unverzichtbar seien aber auch zusätzliche Anbieter, damit der Wettbewerb im Sinne der Verbraucher intensiviert werde und die Preise stärker sinken, als dies zwischenzeitlich der Fall gewesen sei.

Die zahlreichen Anregungen enthielten wichtige Anstöße, die in das laufende Gesetzgebungsverfahren aufgenommen werden sollen.

Neue Entwicklungen

Ankündigung von Strompreiserhöhungen hat zu Änderungen des Gesetzentwurfs geführt, insbesondere zu einer Ex-ante-Genehmigung der Netzentgelte

Die Kontroversen um die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes haben sich im Sommer 2004 zugespitzt, nachdem die vier großen Stromkonzerne angekündigt hatten die Strompreise zur Jahreswende zu erhöhen. Diese Diskussion hat dazu beitragen, dass sich bereits früh im Gesetzgebungsverfahren wichtige Änderungen bei den Genehmigungsbefugnissen der Regulierungsbehörde abzeichnen. Die endgültige Entscheidung des Deutschen Bundestages steht allerdings noch aus.

So hat sich im Bundesrat eine Mehrheit der Länder nachdrücklich für eine Ex-ante-Genehmigung der Netzentgelte ausgesprochen. Das Bundeskabinett hat in seiner Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Oktober 2004 ebenfalls auf diese Entwicklungen reagiert und vorgeschlagen die Kontrollkompetenzen der künftigen Regulierungsbehörde zu schärfen:

- Künftig muss jeder Netzbetreiber Erhöhungen der Entgelte ex ante durch die Regulierungsbehörde genehmigen lassen.
- Zusätzlich wird die Regulierungsbehörde rückwirkend auch die Netzgelterhöhungen prüfen, die ab dem 1. August 2004 erhoben wurden.

Damit will die Bundesregierung erreichen, dass berechtigte Verbraucherinteressen in der Übergangs- und Startphase der Regulierung angemessen berücksichtigt werden.

Außerdem hat die Bundesregierung die Einführung einer Anreizregulierung konkretisiert um Anreize für eine Verringerung der Netzentgelte und einen effizienteren Netzbetriebs zu schaffen. Dazu soll die Regulierungsbehörde für einen bestimmten Zeitraum feste Vorgaben für die Netzentgelte festsetzen. Das Procedere der Anreizregulierung soll im weiteren Gesetzgebungsverfahren konkretisiert werden.

Verbraucherverbände kritisieren, dass die gegenwärtig hohen Netzentgelte nicht angefasst werden und fordern eine wirksamere Verbrauchervertretung bei der Regulierung

Die Verbraucherverbände begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen. Sie kritisieren aber gleichzeitig, dass der neue Ansatz lediglich eine weitere Kostenexplosion verhindere. Das Grundproblem der bereits gegenwärtig zu hohen Netzentgelte werde nicht beseitigt. Zu befürchten sei daher, dass neuen Anbietern auch künftig der Marktzugang verwehrt bleibe. Weiter mahnen die Verbraucherverbände eine wirksamere Vertretung der Verbraucherinteressen an und fordern eine eigene Beschlusskammer für Verbraucherfragen bei der Regulierungsbehörde. Außerdem fordern sie, die Entflechtung zwischen Energieanbietern und Netzbetreibern zu präzisieren, wirkungsvolle Sanktionen und einen effektiven Gewinnabschöpfungsanspruch einzuführen.

Moderation

Thomas Nell

Westdeutscher Rundfunk, Leiter der Programmgruppe Wirtschaft und Recht, Köln

Referenten

Dr. Thomas E. Banning

Vorstand, Naturstrom AG, Düsseldorf

Peter Blenkers

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Gruppe Energie, Bauen und Wohnen,
Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Martin Dörmann MdB

Sprecher des Gesprächskreises Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung,
SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied im Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft, Köln/Berlin

Friedhelm Dommermuth

Abteilungsleiter Ökonomische Fragen der Regulierung Telekommunikation,
Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Bonn

Ulrich Kelber MdB

SPD-Bundestagsfraktion, Mitglied der Arbeitsgruppe Energie, Beirat bei der
Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Mitglied im Ausschuss für
Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn/Berlin

Dr. jur. Jürgen Kroneberg

Vorstand Recht, RWE Energy AG, Dortmund

Dipl.-Ing. Bernhard Witschen

Mitglied des Vorstands der GEW RheinEnergieAG, Köln

Tagungsplanung und -organisation

Hannelore Hausmann und Margit Durch

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-
Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik, Bonn

Dokumentation

Diplom-Volkswirtin **Eva Günther**, Conseco Consult, Bonn

Bisherige Publikationen und Veranstaltungen zu verbraucherpolitischen Themen:

Verbraucherpolitik in der **Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse**

Frühere Publikationen der Abteilung Wirtschaftspolitik zu verbraucherpolitischen Themen finden sich in der Veranstaltungs- und Publikationsreihe "Wirtschaftspolitische Diskurse". Diese greift mit Fachtagungen, Konferenzen und Podiumsdiskussionen aktuelle Probleme und wichtige Zukunftsfragen der Wirtschaftspolitik auf. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltungen sind Multiplikatoren und Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft, Verbänden, Verwaltung, Gewerkschaften, Wissenschaft und Praxis.

Die wichtigsten Ergebnisse der Veranstaltungen werden in Publikationen ziel-, praxis- und politikorientiert zusammengefasst. Damit stehen nicht nur den Konferenzteilnehmern, sondern darüber hinaus einem breiten Kreis wirtschaftspolitisch Handelnder und Interessierter entsprechende Informationsmaterialien und Handlungsempfehlungen zur Verfügung.

Nähere Informationen sowie eine Liste der bislang erschienenen Publikationen finden Sie unter:

www.fes.de/wirtschaftspolitik „Wirtschaftspolitische Diskurse“

Erschienenene Diskurse zu verbraucherpolitischen Themen:

Veranstaltung am 18. Juni 2003 in Erfurt/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 155
Der Patient im Mittelpunkt – Durchbruch für Patienten- und Verbraucherrechte durch die Gesundheitsreform?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01843.pdf>

Veranstaltung am 2. Dezember 2002 in Potsdam/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 152
Nahrungsmittelskandale ohne Ende ?!

Wo stehen wir beim gesundheitlichen Verbraucherschutz und bei der Agrarwende?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01841.pdf>

Veranstaltung am 2. Mai 2001 in Berlin/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 144
Auf dem Wege zu einem besseren gesundheitlichen Verbraucherschutz in Deutschland und Europa

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01467.pdf>

Veranstaltung am 14. April 1999 in Chemnitz/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 128
Die neue Insolvenzordnung

Mehr Sanierungen statt Zerschlagungen von Betrieben?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00953toc.htm>

Veranstaltung am 8. Juni 1999 in Köln/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 127
Ökologische Besteuerung im internationalen Vergleich

Wie weit sind andere Industrienationen?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00952toc.htm>

Veranstaltung am 9. Dezember 1996 in München/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 101
Ohnmacht der Verbraucher gegenüber Banken und Versicherungen?
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00333toc.htm>

Veranstaltung am 1. Oktober 1996 in Bonn/Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 99
Aufsichtsräte und Banken
Kontrolldefizite und Einflußkumulation in der deutschen Wirtschaft
Vorschläge der politischen Parteien zur Unternehmensrechtsreform
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00358toc.htm>

Veranstaltung am 4. Mai 1995 in Frankfurt/Main /Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 78
Macht der Banken
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00366toc.htm>

Verbraucherpolitik in der Reihe Internetökonomie

Das Projekt „Internetökonomie“ der Abteilung Wirtschaftspolitik im wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum widmet sich den vielfältigen Facetten der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die mit der Ausbreitung und Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien zu erwarten sind bzw. bereits stattfinden.

Erschienenene Veröffentlichung zu verbraucherpolitischen Themen:

Veranstaltung am 17. Juni 2002 in Hamburg/Reihe Internetökonomie
(Un-) Sicherheit im Internet
Wege zu einem besseren Schutz für Unternehmen und private Nutzer
auch im Internet abrufbar unter:
<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/WIPO/internetunsicherheit.pdf>

Ansprechpartnerin:

Hannelore Hausmann

*Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungsinstitut
Abt. Wirtschaftspolitik*

Hannelore.Hausmann@fes.de