



Stellungnahme von
EFET Deutschland - Verband deutscher Gas- und Stromhändler e.V.
zum Referentenentwurf des BMWi zur
Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Berlin, im Dezember 2006

1 Vorbemerkung

EFET Deutschland – Verband deutscher Gas- und Stromhändler e.V. vertritt die Interessen der auf den Energie-Großhandelsmärkten in Deutschland tätigen Unternehmen. EFET Deutschland tritt für die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, für den fairen Wettbewerb und Handel mit Energie und für die konsequente Anwendung marktwirtschaftlicher Verfahren ein.

Aus der Sicht des Großhandels verfügt Deutschland gegenwärtig über einen hoch liquiden und gut funktionierenden Markt. An der Leipziger Energiebörse (EEX) handeln 156 Unternehmen. Über die Hälfte der Börsenteilnehmer kommt aus dem Ausland, aus 19 europäischen Ländern und den USA. Die Teilnahme vieler internationalen Banken zeigt, dass dieser in Europa führende Handelsplatz großes Vertrauen genießt. Dies belegt auch der kontinuierlich steigende Börsenumsatz: Im Jahre 2006 wurden schon bis Ende November nahezu 1.000 TWh umgesetzt – das Doppelte des Jahresstromverbrauchs in Deutschland.

2 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) beabsichtigt die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), durch die unter anderem ein spezielles Energiekartellrecht eingeführt werden soll. Im Einzelnen umfasst die beabsichtigte Novelle des GWB die folgenden Aspekte:

- Kontrolle von Entgelten und Entgeltbestandteilen marktbeherrschender Unternehmen sowie deren Höchstgrenzen
- Wegfall des Erheblichkeitszuschlags gegenüber einem Vergleichsunternehmen
- Kostenkontrolle
- Umkehr der Beweislast
- Sofortige Vollziehbarkeit der Verfügungen des BKartA

Die Umsetzung dieser Vorschläge wird erheblichen negativen Einfluss auf den deutschen Großhandelsmarkt für Strom haben. Im Rahmen der Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts im Jahr 2005 hat sich der Gesetzgeber für eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen dem regulierten Bereich und den so genannten wettbewerblichen Tätigkeiten entschieden. Danach soll außerhalb des Netzbereiches allein der Wettbewerb das preisregulierende Instrument sein.

Im Wettbewerb hat der Nachfrager bei einem überhöhten Preis stets die Möglichkeit, zu einem anderen Anbieter mit einem günstigeren Angebot zu wechseln. Diese wirtschaftliche Gesetzmäßigkeit wird aber zerstört, wenn durch hoheitliche Eingriffe auf die Preisbildungsmechanismen eingewirkt wird. Im Ergebnis wird dadurch eine Regulierung der bisher bestehenden Wettbewerbsbereiche durch die Hintertür eingeführt. Damit wird die Liberalisierung der europäischen Binnenmärkte für Strom und Gas revidiert und eine Umkehr zu staatlich regulierten Energiemärkten vollzogen. Die GWB-Novelle führt mithin zu einer Abkehr vom Wettbewerb und zu einem staatlich kontrollierten Energiemarkt. Die

geplanten Normen sind daher wettbewerbsfeindlich, systematisch verfehlt und europarechtlich bedenklich.

Für EFET Deutschland ist es entscheidend, dass der Wettbewerb im Großhandel nicht beschränkt, sondern vielmehr gefördert wird.

3 Funktionsweise des deutschen Stromhandelsmarkts

Der deutsche Stromgroßhandelsmarkt ist über die EEX und den OTC-Handel (Over the counter Handel) der liquideste Großhandelsmarkt in Europa. An der EEX sind derzeit 156 Börsenteilnehmer registriert, davon sind mehr als die Hälfte ausländische Unternehmen.

Dass der deutsche Großhandelsmarkt im europäischen Vergleich zu den liquidesten und wettbewerbsfähigsten Märkten zählt, belegt auch der Zwischenbericht zur Sector Inquiry. Ebenfalls belegt der Zwischenbericht, dass das Handelsvolumen an der EEX im Vergleich zu anderen europäischen Börsen (insbesondere der Powernext und der APX) seit 2001 am kontinuierlichsten und am deutlichsten gestiegen ist. Neben Nordpool weist der deutsche Großhandelsmarkt auch die größte Anzahl von Marktteilnehmern auf, die aus der Finanzbranche stammen. Dies ist ebenfalls ein klares Zeichen für das Funktionieren und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Marktes. Die Liquidität des deutschen Großhandelsmarktes für Strom fußt zu einem großen Teil darauf, dass gerade Händler, die häufig nicht originär aus der Versorgungswirtschaft stammen, auf dem deutschen Markt aktiv sind. Wäre die Preisbildung am deutschen Stromgroßhandelsmarkt tatsächlich nicht wettbewerbsfähig oder würde die Preisbildung von einzelnen Marktteilnehmern manipuliert werden, hätten sich Händler aus der Finanzbranche längst aus diesem Markt zurückgezogen, da die Handelsrisiken für sie unkalkulierbar würden.

4 Zielrichtung der GWB-Novelle

Mit der Einführung eines Sonderkartellrechts will der Gesetzgeber den Wettbewerb auf den Energiemärkten entwickeln und die Senkung des Strompreisniveaus in Deutschland zu Gunsten der industriellen Großstromverbraucher und der Endkunden bewirken.

5 Auswirkungen der GWB-Novelle auf den Großhandel

EFET Deutschland befürchtet, dass die Verabschiedung der GWB-Novelle und deren Anwendung durch die Kartellbehörden erhebliche negative Auswirkungen auf den Handel mit sich bringen wird.

Eingriffe in die Preisbildung ziehen weitere Wettbewerbsbeschränkungen nach sich, die Liberalisierung der Märkte wird revidiert. Damit ist auch das Entstehen eines europäischen Binnenmarktes gefährdet.

5.1 Abkehr von marktbasieren Preisbildungsmechanismen

Schon nach derzeit geltendem Recht können der Vergleich von Kosten und Erlösen in Rahmen von Missbrauchsverfahren herangezogen werden, nicht jedoch einzelne Entgeltbestandteile. Die Kostenkontrolle ist jedoch ein ungeeignetes Mittel zur Marktkontrolle. Der Preis auf den Großhandelsmärkten bildet sich an der Börse aufgrund von Angebot und Nachfrage auf Grenzkostenbasis, also den variablen Kosten, und gerade nicht nach den Durchschnittskosten eines bestimmten Kraftwerksparks. Dieser Preisbildungsmechanismus ist ein essentieller Faktor der wettbewerblichen Strommärkte. Sollte in diesen Mechanismus staatlich eingegriffen werden, ist dies eine Abkehr von dem Prinzip liberalisierter Märkte. Der Wettbewerb wird behindert, mögliche Wettbewerbsdefizite dauerhaft zementiert. Faktisch wird die Einführung der Preisregulierung auf dem bisher nicht regulierten Markt vollzogen. Auf lange Sicht führt die verfehlte Anreizstruktur nicht zu sinkenden, sondern zu steigenden Preisen.

Die Erzeugungskostenkontrolle setzt faktisch die wettbewerbliche Preisbildung am Markt und besonders an der Börse außer Kraft. Ohne funktionierende Börsen fehlen aber auch dem OTC-Markt wichtige Preissetzungs- und Lenkungssignale. Damit wären sowohl der börsliche als auch der außerbörsliche Großhandel schwer beeinträchtigt. Nicht nur wird die EEX und der deutsche OTC-Strommarkt beschädigt, es ist auch sehr wahrscheinlich, dass die EEX ihre Spitzenstellung als europäische Strombörse verliert. Negative Auswirkungen auf den Handel mit anderen Commodities (Gas, Kohle, Emissionszertifikate) sind zu befürchten.

Erfahrungen in anderen europäischen Staaten belegen, dass dirigistische staatliche Eingriffe in börsliche Preisbildungsmechanismen erhebliche negative Auswirkungen auf die betroffenen Märkte haben. So wurden in Spanien Strompreise nach oben begrenzt, die – ehemals staatlichen - Betreiber von Altanlagen erhalten für ihre Kraftwerksparks staatlich garantierte Hilfe, wenn der Marktpreis unter die Erzeugungskosten der Anlagen fällt. Auf dem italienischen Gasmarkt zahlen die Konsumenten künstlich gekappte Preise. Die Differenz zwischen dem künstlichen Preis und dem echten Marktpreis wird aus Steuergeldern ausgeglichen. In der Konsequenz wird die Energieerzeugung so mit Steuergeldern subventioniert.

Die Liquidität im spanischen und italienischen Markt ist durch diese dirigistischen Eingriffe stark zurückgegangen. Ausländische Marktteilnehmer haben sich weitestgehend aus diesen beiden Märkten zurückgezogen.

5.2 Nachhaltige Beeinträchtigung des Terminhandels

Staatliche Preisabsenkungen haben auch verheerende Auswirkungen auf den Terminhandel. Handelsgegenstand an den Terminmärkten sind Verträge über zukünftig zu erfüllende Geschäfte. Der Preis für den Handelsgegenstand, auf den sich ein Vertrag im Terminmarkt bezieht, wird bereits im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses festgelegt. Sollten die Börsenpreise im Termingeschäft nachträglich abgesenkt werden, hat dies für die Teilnehmer am Terminmarkt weit reichende Konsequenzen: Handelsgeschäfte können nicht mehr belastbar abgesichert werden. Ein effizientes Risikomanagement, das auch notwendige Voraussetzung für den Wettbewerb um Endkunden ist nicht mehr möglich. Da die mit der Teilnahme am Terminhandel verbundenen Risiken nicht mehr überschaubar und erst recht nicht kalkulierbar wären, würden sich die Marktteilnehmer aus diesem Segment zurückziehen. Der Markt käme zum Erliegen und damit auch die liquideste Stromhandelsbörse in Europa. Solche Marktentwicklungen lassen sich am Beispiel der französischen Stromhandelsbörse Powernext verdeutlichen: Nachdem die französische Regierung ein System eingeführt hat, bei dem die größten Energieverbraucher für langfristige Stromlieferverträge vom Markt entkoppelte Preise zahlen, ist das Handelsvolumen bei langfristigen Handelsprodukten (Powernext Futures) um mehr als 50% zurück gegangen, die Handelsteilnehmer ziehen sich vom Markt zurück. Dies beweist, dass dirigistische staatliche Eingriffe gerade nicht zu einer Belebung des Wettbewerbs und zur Weiterentwicklung des Marktes führen, sondern das wettbewerbliche Gefüge stören. Der Wegfall der Preisbildungsfunktion der Börse wird auch den außerbörslichen Terminhandel schwer treffen, dessen Handelsvolumen noch weit größer ist als das der Börse. Der Vertrauensverlust der Marktteilnehmer wird dazu führen, dass diese Liquidität dem Markt größtenteils entzogen wird. Unter einer eingeschränkten Liquidität hätten besonders „Newcomer“ im deutschen Strommarkt zu leiden: Neue Vertriebsunternehmen ohne eigene Erzeugungskapazität nutzen den Großhandelsmarkt als „Beschaffungsmarkt“, während neue Erzeugungsunternehmen ohne eigene Endkundenbasis auf den Großhandelsmarkt als „Absatzmarkt“ angewiesen sind.

Das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Stabilität der institutionellen Rahmenbedingungen ist eine elementare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines Terminmarkts. Bereits die Diskussion der Gesetzesänderung hat zu erheblichen Irritationen bei den im wesentlichen international tätigen Handelsunternehmen geführt, die Mitglieder unseres Verbandes sind und nach unserer Einschätzung etwa 90% der Handelstätigkeit im Strommarkt Deutschland repräsentieren.

5.3 Zementierung bestehender Strukturen im Erzeugungsbereich

Die GWB-Novelle soll nach unserem Eindruck im Ergebnis zu einer künstlichen Absenkung des Strompreisniveaus in Deutschland führen. Kraftwerksneubauten werden dadurch unrentabel. Der Markteintritt neuer Anbieter wird damit unwahrscheinlich, die bestehenden Marktstrukturen werden verfestigt und die Marktmacht der ohnehin starken Unternehmen wird weiter gestärkt.

5.4 Beeinträchtigung der Handelsströme

Bei einer künstlichen Absenkung des Strompreisniveaus in Deutschland ist zu erwarten, dass Strommengen dem deutschen Markt entzogen und bevorzugt ins europäische Ausland verkauft werden, sofern sich dort höhere Erlöse realisieren lassen. Damit würden große Mengen an Strom dem deutschen Markt dauerhaft entzogen und eine Regulierung der Exporte und Importe könnte erforderlich werden, die u.E. gegen EU-Recht und den freien Warenverkehr verstößt.

Eine mögliche Reaktion des Marktes auf die Absenkung des Strompreisniveaus könnte auch darin bestehen, kontrahierte Primärenergiemengen (Kohle, Gas, Biomasse) nicht zu verstromen, sondern auf den Primärenergiemärkten zu handeln („Spark-spread-Überlegung“). Dadurch würde das Stromangebot am Markt reduziert; steigende Preise und sinkende Versorgungssicherheit wären die Folge.

5.5 Isolierung des deutschen Strommarktes

Deutschland ist in den europäischen Stromverbund integriert, der deutsche Markt ist keineswegs vom europäischen Geschehen isoliert. Ein künstlich niedrig gehaltenes Strompreisniveau in Deutschland hat daher auch erhebliche Auswirkungen auf den europäischen Stromhandel. Dirigistische staatliche Eingriffe in den Börsenhandel ziehen unweigerlich nachteilige Effekte an der Börse und auf dem OTC-Markt nach sich. Ausländische Börsenteilnehmer werden sich aus dem Markt zurückziehen, ebenso kleinere und weniger risikokapitalkräftige Börsenteilnehmer. Damit wird die liquideste Stromhandelsbörse Europas nachhaltig beschädigt, sie käme möglicherweise sogar völlig zum Erliegen. Die Liquidität geht stets auf funktionierende Märkte!

Für ausländische Investoren wird der deutsche Erzeugermarkt weniger attraktiv, da sich mit Investitionen in anderen europäischen Staaten höhere Gewinne erwirtschaften lassen. Das Vertrauen in die Stabilität staatlicher Rahmenbedingungen wird nachhaltig beschädigt und Investoren werden gezwungener Maßen mit der Möglichkeit weiterer staatlicher Eingriffe rechnen. Es ist zu erwarten, dass sogar bereits geplante Kraftwerksneubauten unter Beteiligung ausländischer Investitionen zur Disposition gestellt werden. Damit wird die Struktur des Stromerzeugungsmarktes zementiert statt belebt zu werden. Mögliche Strompreisabsenkungen durch eine Erhöhung des Erzeugungsangebots mit einer Vielfalt von Anbietern werden ausbleiben.

Schon der Entwurf der GWB-Novelle zeitigt solche nachteiligen Wirkungen: Vor wenigen Tagen hat der Aufsichtsrat eines unserer ausländischen Mitgliedsunternehmen eine geplante Kraftwerksinvestition in Deutschland bis zur Klärung der GWB-Novellierung ausgesetzt.

6 Handlungsvorschläge

Um bestehende Handelshemmnisse zu beseitigen und den Wettbewerb und das Zusammenwachsen des europäischen Binnenmarktes zu betreiben, ist es notwendig, dass die deutschen und europäischen Behörden längst überfällige Maßnahmen ergreifen. Zu diesen Maßnahmen gehören z.B.:

- Auflage an die Übertragungsnetzbetreiber, Erlöse aus grenzüberschreitenden Auktionen ausschließlich in den Ausbau und den Erhalt des Netzes zu investieren, statt diese lediglich in die allgemeinen Netzentgelte einzupreisen
- Entscheidende Verbesserung der Markttransparenz
- Politische Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Beseitigung von unzulässigen Beihilfen im Bereich der Energieversorgung
- Schaffung eines Infrastrukturgesetzes, das die Planungszeiten wirklich verkürzt, z.B. auf maximal 2 Jahre
- Abschaffung der Privilegierungen der Windenergie
- Durchgängige Anwendung marktwirtschaftlicher Verfahren

7 Fazit

Der Vorschlag des BMWi zur Einführung eines Sonderkartellrechts für die Energiebranche ist wettbewerbsschädlich, setzt bestehende Marktmechanismen außer Kraft und gefährdet dringend notwendige Kraftwerksinvestitionen. Das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Beständigkeit des deutschen Marktes würde beschädigt, mit der Folge, dass der liquideste Handelsplatz für Strom in Europa zerstört wird. Deutschland würde in der Stromwirtschaft isoliert, de facto würde die Vollendung des europäischen Binnenmarktes für Strom blockiert.

Das gesetzgeberische Ziel der Wettbewerbsbelebung wird damit nicht nur verfehlt, sondern konterkariert, denn erklärtes Ziel der Kartellrechtsnovelle ist die Verhinderung missbräuchlichen Marktverhaltens durch die vermeintlich marktbeherrschenden Unternehmen. Durch die Außerkraftsetzung der Marktmechanismen schafft sie jedoch erst die Voraussetzung für strategisches Verhalten zu Lasten aller Marktteilnehmer.

Darüber hinaus ist es höchst zweifelhaft, ob die Novelle zu nachhaltigen Preissenkungen führen wird, denn es ist zu befürchten, dass Angebotsverknappung und Ineffizienzen das Gegenteil bewirken.

EFET Deutschland fordert das Bundesministerium für Wirtschaft deshalb eindringlich auf, von der geplanten Novellierung Abstand zu nehmen.