

Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung

Der Begriff Monopolgrad

Herausgegeben von

Burkhardt Röper



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 65

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 65

Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung

Der Begriff Monopolgrad



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Wettbewerbsprobleme der Elektrizitätsversorgung

Der Begriff Monopolgrad

Herausgegeben von

Burkhardt Röper



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02624 1

Inhalt

Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung (Referat München-Solln) Von Prof. Dr. <i>Walter Hamm</i> , Marburg	13
Grundzüge einer Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft (Referat in München-Solln) Von Prof. Dr. <i>Helmut Gröner</i> , Bonn	47
Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung — Ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik (Referat in Münster) Von Prof. Dr. <i>Hans-Karl Schneider</i> , Köln	71
Korreferat zum Referat über das Thema „Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung — Ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik“ Von Prof. Dr. <i>Walter Hamm</i> , Marburg	93
Auf welchen Weg zur Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätsversorgung? (Diskussionsbeitrag in Münster) Von Prof. Dr. <i>Helmut Gröner</i> , Bonn	107
Der Aussagewert des Begriffes „Monopolgrad“ im Rahmen einer dynamischen Wettbewerbstheorie (Referat in Münster) Von Prof. Dr. <i>Manfred Neumann</i> , Erlangen-Nürnberg	121
Korreferat zum Aussagewert des Begriffes „Monopolgrad“ von M. Neumann Von Prof. Dr. <i>Ernst Heuss</i> , Marburg	141
Replik zu dem Korreferat von E. Heuss Von Prof. Dr. <i>Manfred Neumann</i> , Erlangen-Nürnberg	147

Einleitung

Die „Arbeitsgruppe Wettbewerb“ des wirtschaftspolitischen Ausschusses legt mit dieser Veröffentlichung Arbeitsergebnisse ihrer zweiten Sitzung am 5./6. Juni 1968 in München (Leitung Erich Hoppmann) und ihrer dritten Sitzung am 10./11. Oktober 1969 in Münster (Leitung Burkhardt Röper) vor. — Zwei grundverschiedene Themenkreise wurden untersucht: Einmal praxisnah die wettbewerbspolitische Einordnung der öffentlichen Elektrizitätsversorgung, ein Bereich mit einem hohen Monopolgrad, und zum anderen rein theoretisch der Ausgewert des Begriffes Monopolgrad. Der Kontrast zwischen der Wettbewerbspolitik innerhalb einer bestimmten Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und der allgemeinen Wettbewerbstheorie wird damit augenscheinlich, ebenso die Aufgabe, diese Lücke durch Annäherung von beiden Seiten möglichst gut auszufüllen.

Bekanntlich läßt sich das Wettbewerbsprinzip in manchen Wirtschaftszweigen nur bedingt durchsetzen. So wurde in allen Ländern der Erde der Wettbewerb im Bereich der Elektrizitätsversorgung seit Anbeginn weitgehend eingeschränkt oder gar aufgehoben, um „volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern“, wie es in der Präambel des deutschen Energiewirtschaftsgesetzes von 1935 heißt. Und dieses Weniger an Wettbewerb wird durch ein Mehr an staatlicher Aufsicht substituiert. Begründet werden diese marktkonträren Eingriffe damit, daß die Energiewirtschaft eine Reihe technischer und ökonomischer Besonderheiten aufweise, die sich von den anderen Wirtschaftszweigen grundsätzlich unterscheide, wobei insbesondere das Leitungsmonopol und der Versorgungszwang aufgeführt werden. In der Bundesrepublik Deutschland treten an die Stelle der marktwirtschaftlichen Koordination der Elektrizitätswirtschaft weitgehend eine staatliche Fach-, Preis- und Mißbrauchsaufsicht.

Die wichtigste Ausnahmegesetzvorschrift für die Elektrizitätswirtschaft im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, um dessen erneute Novellierung 1971 diskutiert wird, ist die Erlaubnis einer vertraglichen Abgren-

zung von Gebietsmonopolen (§ 103). Als weiteres monopolistisches Element in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung tritt das ausschließliche Wegerecht der Gemeinden hervor.

Beim Aufkommen der Elektrizitätswirtschaft müssen diese dreifachen Monopoleinflüsse notwendig gewesen sein — das monopolistisch wirkende Wegerecht der Gemeinden sowie das Leitungs- und das Gebietsmonopol der Elektrizitätsanbieter —, die sich auch in der nur einem Monopolisten möglichen Tarifgestaltung niederschlagen. Ob sie für alle Zeiten ein Tabu bleiben, ob diese Bedarfsdeckungsmonopole stets eine optimale Versorgung der Verbraucher bewirken, sollte von Zeit zu Zeit in Frage gestellt werden. Gegenwärtig steht eine Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes zur Diskussion, das aus einem nicht mehr zeitgemäßen Ordnungsdenken geschaffen wurde. —

Im einführenden Referat schilderte Walter Hamm die Problematik und machte Vorschläge zur Auflockerung der Wettbewerbsbeschränkungen. Sie werden hiermit in einer überarbeiteten und erweiterten Form vorgelegt. Andere Überlegungen, die Gegenvorstellungen auslösten und den Wunsch nach einer Fortsetzung der Auseinandersetzung weckten, entwickelte Helmut Gröner.

Teilnehmer der Arbeitssitzung in München waren die Herren Professoren:

Dr. Erich Hoppmann, Freiburg, Vorsitz

Dr. Dr. Helmuth Arndt, Berlin

Dr. Ernst Heuss, Marburg

Dr. Hans-Karl Schneider, Köln

Dr. Walter Hamm, Marburg

Dr. Dr. Rudolf Lukes, Münster

sowie die Herren:

Dr. Bernhard Griesbach, Direktor beim Bundeskartellamt, Berlin

Dr. Helmut Gröner, Bonn

Reg.-Direktor Dr. Hönnicke, Berlin

Dipl.-Volkswirt Udo Bönner, Münster

Mehr als ein Jahr später legte in Münster Hans K. Schneider einen Plan vor, durch schrittweisen Abbau der kartellrechtlichen Vorzugsstellungen einige Teilbereiche der Elektrizitätsversorgung wieder in den marktwirtschaftlichen Prozeß einzugliedern und den Wettbewerb mehr als Preisfindungs- und Koordinationsinstrument einzuschalten. Er schlägt dabei ein zeitlich abgestuftes Handeln vor, um den Informationsstand mit Hilfe der jeweiligen Handlungsergebnisse zu ergänzen. Dieser zeitlich gestaffelte Maßnahmenkatalog wird von Helmut Gröner und Walter Hamm einer kritischen Prüfung unterzogen.

Erfolge mit der Einführung marktwirtschaftlicher Elemente — z. B. der Freigabe der Zinssätze — und Mißerfolge mit administrativen Maßnahmen haben seit einigen Jahren die Forderung an die Politiker nach einer schrittweisen Aufgabe weiterer administrativer Wettbewerbsbeschränkungen provoziert.

Zwischen den Extremen — Beibehaltung angeblich bewährter Regelungen und radikaler Neuordnung — liegt ein weites Feld, das durch technische, ökonomische und politische Bedingungen abgegrenzt ist, wobei Sicherheit der Versorgung, Unfall- und Umweltschutz von hohem Rang sind. Die hier vorgelegten Beiträge können Denkanstöße für Entscheidungen geben, die zu einer zweckmäßigen Einordnung der Energiewirtschaft in die soziale, global gesteuerte Marktwirtschaft führen können.

Die Untersuchung von Manfred Neumann über den theoretischen Gehalt eines Monopolmaßes liegt auf einem so hohen Abstraktionsgrad, daß es nicht sinnvoll war, diese Ausführungen auf ihren Aussagewert hin am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft zu überprüfen. Deshalb hat diese Veröffentlichung zwei Titel.

Ohne Zweifel würde ein praktikables Monopolmaß als Indikator für Wettbewerbsbeschränkungen eine hohe wettbewerbspolitische Bedeutung haben. Diese äußern sich in Eintrittssperren und Gewinnen,

die nicht der Erosion ausgesetzt sind. Ernst Heuss fragt, ob Neumann damit wirklich das eigentliche Phänomen Monopol in den Griff bekommt, und weist auf die hohe Bedeutung der Oligopole hin sowie auf die vertikale Integration.

Kritisch sei angemerkt, daß Eintrittssperren sich oft auf Unternehmen beziehen und daß die Kostenrechnung und damit auch die Gewinnermittlung für einzelne Güter oft am Zurechnungsproblem scheitert. Schließlich können Wettbewerbsbeschränkungen zur Leistungsschwäche, zu langfristig überhöhten Kosten führen.

Die Diskussion über beide Themen wird nicht abreißen. Teilnehmer der Arbeitssitzung in Münster waren die Herren Professoren:

Dr. Burkhardt Röper, Aachen, Vorsitz

Dr. Helmut Gröner, Bonn

Dr. Walter Hamm, Marburg

Dr. Ernst Heuss, Marburg

Dr. Hans-Otto Lenel, Mainz

Dr. Manfred Neumann, Erlangen-Nürnberg

Dr. Hans-Karl Schneider, Köln

Dr. Dr. hc. Theodor Wessels, Köln

Dr. Artur Woll, Gießen

sowie die Herren

Dr. Hans Ernst, Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft, Essen

Dr. Bernhard Griesbach, Direktor beim Bundeskartellamt, Berlin

Direktor Fritz Lanzenberger, Bundeskartellamt, Berlin

Prof. Dr. Walter Hoffmann, Münster (am zweiten Tag)

Veröffentlicht werden nur die überarbeiteten Referate und Korreferate, wobei wichtige Einwendungen der Teilnehmer z. T. berücksichtigt wurden.

Zu Dank verpflichtet waren die Mitglieder der Arbeitsgruppe ihren Gästen aus dem Bundeskartellamt, die aus ihrer Erfahrung wertvolle Anregungen geben konnten.

Aachen, im Oktober 1971

Burkhardt Röper

Wettbewerbspolitische Probleme der öffentlichen Elektrizitätsversorgung

Von *Walter Hamm*, Marburg

Die Elektrizitätsmärkte zeichnen sich durch ein ungewöhnliches Maß an Wettbewerbsbeschränkungen aus. Rechtliche Regelungen haben daran entscheidenden Anteil. Das einstweilen unkontrollierte Wegemonopol der Gemeinden, Konzessionsverträge, Demarkationsabreden, Verbundverträge und Ausschließlichkeitsbindungen schließen jeden Wettbewerb um die öffentliche Elektrizitätsversorgung aus und schaffen gegen jegliche potentielle Konkurrenz geschützte Gebietsmonopole. Die Fachaufsicht und technisch-ökonomisch bedingte Marktzugangshindernisse verstärken den Wettbewerbsschutz. Die Substitutionskonkurrenz (insbesondere Öl, Gas, Kohle), aber auch der — schwindende — Anreiz, zur Eigenproduktion von Elektrizität überzugehen, setzen dem möglichen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht gewisse Grenzen. Die Preisaufsicht sowie die Tätigkeit der Energieaufsichts- und Kartellbehörden verhüten zwar die sichtbarsten Mißstände, erweisen sich aber als nur begrenzt wirksam.

Deshalb wird zu Recht die Frage erörtert, ob Korrekturen an der wettbewerbspolitischen Ausnahmeregelung für die öffentliche Elektrizitätsversorgung zweckmäßig sind. Der Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen wird auch heute noch allgemein das in der Präambel zum Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) von 1935 fixierte Ziel zugrunde gelegt, „die Energieversorgung so sicher und billig wie nur möglich zu gestalten“. Auch der in der gleichen Präambel genannte Grundsatz, daß „volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs zu verhindern“ seien, prägt weithin die wirtschaftspolitische Einstellung der Legislative und der Exekutive, wie sich bei den Beratungen über die Bereichsausnahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und über die erste Novelle zum GWB gezeigt hat. Der Versuch, die Freistellung der Demarkationsverträge von § 1 GWB zu beseitigen, ist 1964 gescheitert, ebenso — bisher — alle Versuche, das EnWG zu reformieren.

Im Anschluß an einige Bemerkungen über die Struktur der Elektrizitätsmärkte werden im folgenden die Arten der Wettbewerbsbeschränkungen charakterisiert. Danach wird die Frage erörtert, warum die

Preis-, Fach- und Mißbrauchsaufsicht relativ ineffizient ist. Schließlich wird versucht, die wichtigsten Vorschläge für zieladäquate Reformen in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung darzustellen und gegeneinander abzuwägen.

I. Struktur der Elektrizitätsmärkte

1. Angebot von Elektrizität

Ein wesentliches Merkmal der Herstellung und Verteilung elektrischer Energie ist der hohe Anteil der Kapitalkosten an den Gesamtkosten (etwa 70 Prozent). Die Tatsache, daß Elektrizität nur über Leitungen abgesetzt werden kann, trägt maßgeblich zur „Kapitalschwere“ der Produktion und des Absatzes bei. Vom erforderlichen Kapitalaufwand entfallen etwa je ein Drittel auf die Kraftwerke, auf das Hochspannungsnetz sowie auf das Mittel- und Niederspannungsnetz. Die außerordentlich hohen Absatzkosten wirken sich als Schutz gegen Konkurrenten aus und erschweren das Eindringen in fremde Versorgungsgebiete — ganz unabhängig von wettbewerbsbeschränkenden Verträgen und Abreden. Übertragungsverluste erhöhen zusätzlich die Kosten für den Stromtransport. Verbrauchsnah produzierende Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) haben deshalb einen unter Umständen erheblichen Kostenvorsprung vor marktfernen Konkurrenten.

Die Erzeugungskosten vermindern sich mit wachsender Blockgröße in den Kraftwerken, jedenfalls im Bereich bis zu 300 Megawatt (MW), beachtlich. Beispielsweise sinken die Anlagekosten je Kilowatt (kW) von rund 700 DM für einen 100 MW-Kohleblock auf etwa 500 DM (300 MW-Block) und von rund 600 DM für einen 100 MW-Ölblock auf etwa 425 DM (300 MW-Block). Außerdem vermindern sich die Brennstoffkosten. Wegen des hohen Anteils der Absatzkosten an den Gesamtkosten ist der Ausnutzung der Kostendegression in der Elektrizitätserzeugung durch Zentralisierung der Produktion eine ökonomische Grenze gesetzt.

Die regionalen Kostenunterschiede für die Primärenergien sind verhältnismäßig gering, seitdem Raffinerien in der Nähe aller Schwerpunkte des Energieverbrauchs entstanden sind. Die Preise für Steinkohle hätten auch ohne staatliche Hilfen (Verstromungsgesetze) den Preisen für schwereres Heizöl regional angepaßt werden müssen; andernfalls wäre den Steinkohlenproduzenten dieser wichtige Absatzmarkt zum Teil verloren gegangen. Durch den Bau von Atomkraftwerken werden die Strompreise künftig noch stärker als zur Zeit regional nivelliert werden.

In der Bundesrepublik betätigen sich zur Zeit knapp 2900 Unternehmen in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung. Das größte Unternehmen (die Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk AG, Essen) hat allein einen Anteil an der gesamten Bruttoerzeugung von Strom von rund einem Drittel, an der unmittelbaren Stromabgabe an Verbraucher in Höhe von rund 30 Prozent; die Anteile der 30 größten EVU betragen 90 und 73 Prozent. Auf die 2000 kleinsten EVU entfallen lediglich noch etwa zwei Prozent der unmittelbaren Stromabgabe an Verbraucher. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Zwerg-EVU unwirtschaftlich arbeiten. Sie können jedoch auf Grund des wirksamen Wettbewerbsausschlusses nicht vom Markt verdrängt werden.

Die Fachaufsicht hat bisher, obwohl sie eine sichere und billige Stromversorgung sicherstellen soll, an der Zersplitterung der Stromversorgung nur sehr wenig geändert. Große, geschlossene Versorgungsgebiete verbilligen zwar unbestritten die Belieferung der Verbraucher (bessere Durchmischung des Absatzgebiets; höhere Benutzungsdauer; rationellere Absatzmethoden). Die Fortschritte bei der Beseitigung der „Flurzersplitterung“ sind jedoch gering. Aus finanziellen Erwägungen streben viele Gemeinden sogar danach, eigene Verteilerunternehmen neu zu gründen, um in den Genuß der hohen Gewinne zu gelangen, die bei der Stromversorgung in Gebieten mit hoher Verbrauchsdichte entstehen. Die „Gleichpreisigkeit“ (gleiche Strompreise für gleichartige Verbraucher in Stadt und Land) ermöglicht vor allem in den Städten besonders hohe Gewinne, die die Gemeinden in ihre eigene Tasche zu lenken versuchen. Wäre nicht die Konzessionsabgabe (bis zu 18 Prozent des Umsatzes bei Stromverkäufen an Tarifabnehmer in Großstädten), so wären die Städte längst auf noch breiterer Front zur Gründung eigener EVU übergegangen.

a) Funktionen der EVU

Die Masse der kleinen EVU (insgesamt rund 95 Prozent aller EVU) hat ausschließlich Verteilerfunktionen. Diese EVU verfügen über keine eigenen Erzeugungsanlagen. Verhältnismäßig kleine Kraftwerke für den begrenzten Bedarf wären unwirtschaftlich. Sofern kleine, meist kommunale EVU — was die Regel ist — im Versorgungsgebiet eines regionalen oder überregionalen EVU liegen, können sie nur von diesem ihren Strom beziehen. Der Abgabepreis für Strom kann dabei so festgesetzt werden, daß den Gemeinden auch bei „Gleichpreisigkeit“ nur ein relativ bescheidener Gewinn bleibt. Durch Drohung mit dem Bau von Gemeinschaftskraftwerken mehrerer benachbarter Gemeinden und durch Vergleich der Strompreise mehrerer Gemeinden mit ähnlichem Verbrauchsdiagramm suchen die Gemeinden und ihre Spezial-

berater den monopolistischen Preisspielraum der regionalen EVU einzuengen.

Neben den reinen Verteilerunternehmen gibt es ein einziges EVU, dessen Funktion allein die Stromproduktion ist: die Großkraftwerk Mannheim AG, Mannheim. Dieses Unternehmen hat kein eigenes Versorgungsgebiet und liefert Strom an die Gesellschafter, überwiegend regionale Versorgungsunternehmen.

Nahezu alle großen EVU haben sowohl Erzeuger- als auch Verteilerfunktionen. Die meisten EVU dieser Gruppe liefern überwiegend direkt an die Stromverbraucher („bis zur letzten Lampe“), teils liefern sie ausschließlich an Verteilerunternehmen (z. B. die Bayernwerk AG, München). In einigen Fällen überlassen die kommunalen Verteilerwerke die Versorgung der großen industriellen Sonderabnehmer dem Regionalunternehmen (Grenzmengenabkommen).

Kommunale EVU, die an der Grenze von Versorgungsgebieten regionaler EVU liegen, haben die Möglichkeit, nach Ablauf der meist langfristigen Stromlieferungsverträge (in der Regel 10 bis 15 Jahre Laufzeit — sogenannte A-Verträge) mit mehreren Stromlieferanten zu verhandeln. Etwa vorhandene Eigenerzeugungsanlagen sind dabei ein wichtiges Verhandlungsobjekt. Wohl deshalb werden noch verhältnismäßig viele kleine Kraftwerke trotz ungünstigen Wirkungsgrades und vergleichsweise hoher Kosten beibehalten. In einigen Fällen werden die Gemeinden zur Stilllegung von Erzeugungsanlagen veranlaßt, indem ihnen der Strom zu einem Preis geliefert wird, der etwas unter ihren durchschnittlichen variablen Kosten liegt. Sofern die regionalen EVU über unausgenutzte Kapazitäten verfügen, profitieren davon beide Partner, da der Energieverbrauch in großen, modernen Anlagen weit niedriger ist als in veralteten kleinen. Die Verteilerunternehmen werden von den Lieferanten häufig zur Einhaltung bestimmter Verbraucherpreise verpflichtet (Preisbindung der zweiten Hand).

Liefern regionale EVU auf Grund von Konzessionsverträgen bis zur letzten Lampe (sogenannte B-Verträge), so sind die Konzessionsabgaben nach Ablauf der meist für 25 bis 30 Jahre abgeschlossenen Verträge der wichtigste Verhandlungsgegenstand. Gerade in jüngster Zeit drohen die Gemeinden verstärkt damit, zur Gründung eines eigenen Verteilerwerkes überzugehen, wenn die Konzessionsabgaben nicht erhöht werden. Ist die Obergrenze der Konzessionsabgabe bereits erreicht, suchen die Gemeinden Vorteile anderer Art herauszuholen (Vorzugspreise für die Straßenbeleuchtung und kommunale Unternehmen, Baukostenzuschüsse für kommunale Einrichtungen etc.). Die Tatsache, daß auf viele dieser Wünsche eingegangen wird, zeigt, wie interessant die Versorgung von Stadtgebieten den regionalen EVU offensichtlich erscheint.

Die kommunalen EVU stehen häufig im „Querverbund“ mit anderen unrentablen Gemeindebetrieben (z. B. Verkehrsbetriebe, Badeanstalten). Rund 600 EVU liefern zugleich Gas. Der Wettbewerb zwischen zwei Substitutionsgütern kann auf diese Weise intern reguliert werden, was in der Regel auf Kosten des Elektrizitätsverbrauchs geht. Den regionalen EVU als Stromproduzenten ist die interne Begünstigung des Gasabsatzes ein Dorn im Auge. Den Verbrauchern bleiben die Folgen des Querverbunds verborgen. Die Gemeinden verteidigen den Querverbund als eine Form der Gewinnverwendung (steuerfreie Aufrechnung gegen Verluste). Überhöhte Strompreise zum Zwecke der Verlustdeckung in anderen Gemeindebetrieben sind jedoch genauso als Mißbrauch wirtschaftlicher Macht anzusehen, wie wenn die Gewinne zu anderen Zwecken verwendet würden.

b) Industrielle Eigenerzeugungsanlagen

Rund 1300 Industrieunternehmen verfügen in der Bundesrepublik über eigene Kraftwerke. Auf industrielle Stromerzeugungsanlagen entfielen 1965 rund 35 Prozent der gesamten Stromerzeugung; davon wurde etwas mehr als die Hälfte in den stromerzeugenden Unternehmen verbraucht. Der Rest, vor allem Strom aus den Wärmekraftwerken der Ruhrzechen, wurde in das öffentliche Netz eingespeist. Beim Absatz an Dritte sind die stromerzeugenden Zehengesellschaften und Industrieunternehmen ausschließlich auf die öffentlichen Elektrizitätswerke angewiesen; wettbewerbsbeschränkende Verträge und Abreden sowie das Wegemonopol der Gemeinden machen die Belieferung anderer Unternehmen unmöglich.

Die Kostendegression mit wachsender Blockgröße schiebt die Grenze, von der an sich der Bau einer Eigenerzeugungsanlage lohnt, ständig weiter hinaus. Soweit die Stromerzeugung lediglich ein „Abfallprodukt“ der Dampferzeugung für betriebliche Zwecke ist, gelten freilich für die Elektrizitätserzeugung in der Industrie andere Maßstäbe. Die Strompreispolitik der EVU ist darauf gerichtet, den Bau industrieeigener Kraftwerke zu unterbinden. Vor allem drei preispolitische Instrumente können dabei eingesetzt werden:

- (1) Bemessung der Sonderabnehmerpreise nach der „Gemeinkosten-tragfähigkeit“: Es wird ermittelt, welche Gesamtkosten und welche Kosten je Kilowattstunde (kWh) dem Kunden in einem eigenen Kraftwerk entstünden. Das Strompreisangebot liegt dann etwas unter diesen Kosten. Dieses preispolitische Verhalten führt zu einer Diskriminierung der kleinen und mittleren Industrieunternehmen, für die sich die Eigenproduktion nicht lohnt.

- (2) Festlegung der Preise für Zusatzstrom: Die Kapazität von Eigenerzeugungsanlagen wird zweckmäßig nicht auf den Spitzenbedarf am Ende des Investitionszeitraumes abgestellt. Das bedeutet, daß Zusatzstrom aus dem öffentlichen Netz bezogen werden muß. Für Eigenerzeuger ist im EnWG keine Anschluß- und Versorgungspflicht vorgeschrieben worden. Die Eigenerzeuger sind daher von „ihrem“ EVU, in dessen Gebiet sie liegen, abhängig. Über die Preise für Zusatzstrom lassen sich Pläne zum Bau von Eigenerzeugungsanlagen wirksam beeinflussen.
- (3) Bestimmung der Preise für Reservestrom: Kraftwerke können vorübergehend ausfallen (Störungen, Überholungen). Für diese Fälle müssen sich die Eigenerzeuger von Strom absichern. Ein eigenes Reservekraftwerk wäre viel zu teuer und könnte bei plötzlichen Störungen nicht schnell genug in Gang gesetzt werden. Deshalb bleibt nur der Rückgriff auf das öffentliche EVU. Auch insoweit kann die Eigenversorgung durch entsprechende Preispolitik uninteressant gemacht werden. Obwohl es ganz unwahrscheinlich ist, daß alle industrie eigenen Kraftwerke zu gleicher Zeit ausfallen, scheint auf dieser Basis der Preis für Reservestrom berechnet zu werden. Einen ähnlich hohen Sicherheitsfaktor gibt es in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung nicht.

Die Einspeisung von Industrie- und Zechenkraftwerkstrom wird auf Grund langfristiger Verträge geregelt. Die Abnahmemengen schwanken kurz- und mittelfristig (z. B. trockene oder nasse Sommer) erheblich.

Für das preispolitische Verhalten der Anbieter sind die unterschiedlich hohen Grenzkosten in den verfügbaren Erzeugungsanlagen von Bedeutung (Laufwasserkraftwerke mit nahezu unbeachtlichen Grenzkosten; veraltete Wärmekraftwerke mit hohen Grenzkosten). In den verbrauchsschwachen Nachtstunden können daher selbst mit niedrigen Strompreisen noch beachtliche Kostendeckungsbeiträge erwirtschaftet werden.

2. Nachfrage nach Elektrizität

Üblicherweise werden zwei große Gruppen von Kunden unterschieden: die Tarifabnehmer und die Sonderabnehmer. Zu den Tarifabnehmern zählen die privaten Haushalte, die gewerblichen Abnehmer für Licht und Kraft sowie die landwirtschaftlichen Betriebe. In der Tarifordnung für elektrische Energie vom 25. 7. 1938 sind die noch heute gültigen Grundlagen der Preisbildung (Bemessungsgrundlagen für den Grundpreis als Vergütung für die Leistungsvorhaltung und Vorschriften über die Arbeitspreise als Entgelt für den Strom-

bezug) gelegt worden. Die Arbeitspreise für Tarifabnehmer sind noch heute behördlich gebunden; ebenso die Grundpreise für private Haushalte; die Grundpreise für die gewerblichen und landwirtschaftlichen Betriebe unterliegen dagegen nicht mehr den Preisstoppvorschriften.

Von Sonderabnehmern wird in der Regel dann gesprochen, wenn ein Unternehmen mehr als 12 000 bis 15 000 kWh jährlich verbraucht (die Grenze wird von den EVU nicht einheitlich festgesetzt). Auch in den meist langfristigen Sonderabnehmerverträgen wird ein Leistungspreis und ein nach Tageszeiten unterschiedlicher Arbeitspreis vereinbart. Durch zeitliche Variation der Strombezugsmengen (Verschiebung der Nachfrage in die sogenannte Schwachlastzeit) können erhebliche Ersparnisse erzielt werden. Bei der Wärmeerzeugung ist eine derartige zeitliche Verschiebung der Nachfrage häufig möglich, nicht dagegen bei Licht- und kaum bei Kraftstromverbrauch.

Der verhältnismäßig niedrige Anteil der Stromkosten an den Gesamtkosten in den meisten Wirtschaftszweigen (wichtigste Ausnahmen: Aluminiumindustrie, chemische Industrie, Stahlindustrie) führt dazu, daß die Preiselastizität der Nachfrage nach elektrischer Energie gering ist. Nur dort, wo die Substitutionskonkurrenz lebhaft ist (Strombezug für Wärmezwecke), ist die Nachfrage preiselastisch. Bei den Tarifabnehmern kann weithin von einer preisunelastischen Nachfrage gesprochen werden. Bei einigen Verwendungszwecken ist das Gas als Substitutionsgut besonders zu beachten.

II. Arten von Wettbewerbsbeschränkungen

Die Wettbewerbsbeschränkungen auf den Elektrizitätsmärkten haben vier verschiedene Wurzeln: Erstens bestehen wesentliche technisch-ökonomische Wettbewerbshindernisse; sie erschweren das Eindringen neuer Anbieter in die Märkte. Zweitens bewirkt die Fachaufsicht (Energieaufsicht der Länder) einen zusätzlichen Schutz vor Konkurrenten, insbesondere durch die Investitionskontrolle und die dafür geltenden Maßstäbe. Drittens verursacht das Wegeigentum der Gemeinden wesentliche Restriktionen des Wettbewerbs. Und viertens beeinträchtigen die Bereichsausnahmen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Wettbewerbsintensität.

1. Technisch-ökonomische Wettbewerbshindernisse

Die Bindung des Absatzes an kostspielige Leitungswege gilt als Haupthindernis für eine wettbewerbsfreundliche Ordnung der Elektrizitätsmärkte, und zwar in einem doppelten Sinne. Anbieter, die neue

Märkte erschließen wollen, müßten zunächst — selbst wenn es sonst keinerlei Wettbewerbsbeschränkungen gäbe — hohe Investitionen für neue Leitungen auf sich nehmen. Da der auf dem Markt bereits etablierte Anbieter seinerseits mit der Entwertung hoher Investitionen rechnen muß, wird er notfalls zu beträchtlichen Preiszugeständnissen bereit sein. Das Eindringen in bereits erschlossene Märkte ist deshalb mit hohen Kosten und Risiken verbunden, es sei denn, das bisher allein anbietende Unternehmen wird von dem expansionsfreudigen EVU übernommen. Zweitens werden gesamtwirtschaftliche Gründe gegen den Wettbewerb in der leitungsgebundenen Versorgungswirtschaft angeführt: Unnütze Doppelinvestitionen müßten vermieden werden; in der Regel sei nur ein Leitungsweg zu jedem Abnehmer wirtschaftlich vertretbar. Aus Gründen des Landschaftsschutzes und wegen der begrenzten Aufnahmefähigkeit der innerstädtischen Straßen könnten überdies nicht beliebig viele Leitungen von vielen Anbietern verlegt werden. Ein häufiges Aufreißen der Straßen zur Verlegung von Leitungen störe den Gemeingebrauch der Straßen.

Die hohen Investitionen für die Versorgung eines bestimmten Gebiets mit Elektrizität seien nur zumutbar, wenn das Unternehmen in diesem Bereich vor Konkurrenten geschützt sei; andernfalls würden sich die EVU auf den Anschluß wirklich interessanter Stromkunden beschränken und die Versorgung dünnbesiedelter Gebiete vernachlässigen. Die Verpflichtung, den Bedarf der Kunden jederzeit, auch während der saisonalen und wöchentlichen Nachfragespitzen, zu befriedigen, zwinge die EVU wegen der begrenzten (mittelbaren) Speichermöglichkeiten (Pumpspeicherwerke) dazu, die Kapazitäten am Spitzenbedarf auszurichten. Die notwendigen Kapazitätsreserven erhöhten zusätzlich die Kapitalintensität und die Risiken. Das zeitliche Zusammenfallen von Produktion und Verbrauch und die oft unübersehbaren Verbrauchsschwankungen erschwerten den EVU zusätzlich die Erfüllung der Lieferpflicht. Nur die „Gewährleistung einer kontinuierlichen Abnahme der Erzeugung der Energie- und Wasserwerke“ sichere „deren wirtschaftliches Arbeiten im Interesse der öffentlichen Versorgung“, so meinte der Bundestagsausschuß für Wirtschaftspolitik in seinem schriftlichen Bericht vom 28. 6. 1957 zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Diese Ansicht ist auch heute noch — nicht nur bei den EVU — weit verbreitet.

Zur Stützung dieser Meinung wird darauf verwiesen, daß aus den erwähnten Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung in der ganzen Welt gleichartige Schlüsse gezogen worden seien: Es sei üblich, den EVU geschlossene Versorgungsgebiete zuzuweisen. Dadurch werde eine gute Durchmischung der Absatzgebiete geschaffen, und Fehlinvestitionen würden vermieden. Es könne ein hoher Ausnutzungsgrad der

kostspieligen Anlagen gesichert werden. Die damit verbundene Kosten-degression und die Verminderung der Risiken kämen allen Kunden in Form einer sicheren und billigen Versorgung zugute. Der Rationalisierungszweck rechtfertige Wettbewerbsbeschränkungen in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung.

2. Tätigkeit der Energieaufsichtsbehörden

Das EnWG gibt der Energieaufsicht der Länder weitreichende Befugnisse: Nach § 4 können die Aufsichtsbehörden den Bau, die Erneuerung, die Erweiterung oder Stilllegung von Energieanlagen (Kraftwerke und Leitungen) beanstanden und untersagen, wenn Gründe des Gemeinwohls es erfordern. Nach § 8 kann solchen EVU, die ihren Versorgungsaufgaben nicht nachkommen, die Weiterführung des Betriebs untersagt werden; die Behörden können ein anderes EVU damit beauftragen, die Versorgungsaufgaben zu übernehmen.

Immenga¹ hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Energieaufsicht mit dieser umfassenden Investitionskontrolle angebots- und wettbewerbsregulierende Funktionen ausübt. Mit den Entscheidungen über Leitungsinvestitionen bestimmt die Energieaufsicht, welche EVU einen Zugang zu einzelnen örtlichen oder regionalen Absatzmärkten erhalten. Die Expansion bestehender erfolgreicher und wettbewerbsaktiver EVU kann jederzeit gebremst, neuen Anbietern kann der Zugang zum Markt versperrt werden. Das gilt auch für die Errichtung von Eigenerzeugungsanlagen. Da für die Gasversorgung dieselben Bestimmungen gelten, läßt sich auch die Substitutionskonkurrenz wirksam beeinflussen.

Jede Untersagung irgendeiner Investition durch die Energieaufsicht läuft auf eine Minderung der Wettbewerbsintensität hinaus. Bei der Größenordnung der Investitionen, um die es in der Energiewirtschaft stets geht, ist davon auszugehen, daß die Unternehmen von sich aus die Erfolgsaussichten aller Projekte sorgfältig prüfen. Vor der Errichtung oder Erweiterung von Eigenerzeugungsanlagen müssen die Unternehmen dem betroffenen EVU eine entsprechende Mitteilung machen. Die lokalen und regionalen Märkte sind daher transparent. Es ist fraglich, ob es unter diesen Umständen noch eines Schutzes vor Fehlinvestitionen von Seiten der Energieaufsicht bedarf.

Die wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen, die von der Fachaufsicht in der Energieversorgung ausgehen, hängen maßgeblich davon ab, wie die Behörden den Begriff „Gemeinwohl“ auslegen. Das EnWG

¹ Siehe: U. Immenga: Wettbewerbsbeschränkungen auf staatlich gelenkten Märkten, Tübingen 1967, S. 229 ff.

versucht das Ziel der sicheren und billigen Versorgung durch Wettbewerbsbeschränkungen zu erreichen. Die behördliche Lenkung der Investitionen dürfte daher grundsätzlich in wettbewerbshemmendem Sinne ausgeübt werden. Die meisten EVU sichern sich bereits durch wettbewerbsausschließende Abreden untereinander wirksam gegen jede Konkurrenz in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung. Die Energieaufsicht schafft zusätzliche Sicherheiten, vor allem was potentielle und nicht „kooperations“-willige Konkurrenten angeht. Da Beamte das Ergebnis des Wettbewerbs zwischen dem bisherigen Anbieter und einem aggressiven Konkurrenten nicht ahnen können (ist mit einer billigeren und sicheren Versorgung durch den neuen Anbieter zu rechnen?), bleibt es in aller Regel bei den traditionellen Versorgungsgebieten. Die Marktverhältnisse sind weitgehend erstarrt. Von der Möglichkeit, einem EVU die Weiterführung des Betriebs zu untersagen, wird so gut wie nie — und dann nur in ganz krassen Fällen — Gebrauch gemacht. Die Energieaufsicht der Länder verfestigt damit wesentlich die vorhandenen Marktstrukturen und steht rationelleren Methoden der Elektrizitätsversorgung insoweit oft im Wege. Wettbewerbsausschließende Praktiken werden unterstützt.

3. Das Wegemonopol der Gemeinden

Alle Stromverbraucher haben ihren Wohnsitz oder Standort im Gebiet einer Gemeinde. Die Versorgung Dritter mit Strom ist regelmäßig nur möglich, wenn kommunale Wege benutzt oder wenigstens gekreuzt werden. Soll der Straßenkörper oder der Luftraum über den Straßen für die Verlegung von Stromleitungen benutzt werden, so ist eine Einwilligung der Gemeinde erforderlich. Das Eigentum an den Wegen ist daher ein Schlüsselproblem der Wettbewerbsordnung in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung. Ein restriktiver Gebrauch dieser Eigentumsrechte kann alle sonstigen Bemühungen zur Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen weitgehend erfolglos machen.

Üblicherweise räumen die Gemeinden nur jeweils einem EVU das Recht auf Benutzung der kommunalen Wege ein. Es gibt keinerlei wirksame Vorschriften, nach welchen Grundsätzen dieses Ausschließlichkeitsrecht vergeben wird. So kann dem kommunalen Elektrizitätswerk der Vorrang gegeben werden, auch wenn es schlechter arbeitet und teurer ist als konkurrierende regionale EVU. Oder die Gemeinde gibt jenem EVU den Vorzug, das bereit ist, die höchsten Konzessionsabgaben zu bezahlen; dadurch werden mögliche Strompreissenkungen zugunsten der Verbraucher verhindert. Oder eine Gemeinde rechnet sich aus, daß ein kommunales EVU höhere Überschüsse abzuwerfen verspricht, als sie in Form von Konzessionsabgaben bestenfalls er-

zielen könnte, und geht zu A-Verträgen über. Das Wegeeigentum wird als ein Mittel monopolistischer Ausbeutung benutzt. Erhebliche Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen sind die Folge.

Die Konzessionsabgaben werden in der Konzessionsabgabenordnung vom 27. 2. 1943 als Entgelt für die Gestattung der Benutzung der Verkehrsräume zur Verlegung von Versorgungsleitungen oder für den Verzicht auf eine anderweitige Regelung der Versorgung im Gebiet der Gemeinde bezeichnet. Es handelt sich dabei um privatrechtliche Nutzungsverträge. Die Entgelte liegen ganz erheblich über den Sätzen, die private Grundstückseigentümer in vergleichbaren Fällen auf Grund von Enteignungsverfahren erhalten. Nach einer Studie der Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft² liegt das Grundstücksbenutzungsentgelt, das an Gemeinden bezahlt wird, in einigen Fällen um über das Hundertfünzigfache über dem an private Grundstückseigentümer bezahlten Betrag. Die Gemeinden beuten ihr Wegemonopol offensichtlich kräftig aus.

Alle Versuche, den Wettbewerb in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung zu beleben, können nur dann zum Erfolg führen, wenn die über das Wegemonopol verfügenden Gemeinden zu einem wettbewerbsgemäßen Verhalten veranlaßt werden.

4. Sonderbestimmungen des GWB

Nach § 103 GWB gelten für bestimmte wettbewerbsbeschränkende Verträge in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung die §§ 1, 15 und 18 GWB nicht; diese Verträge unterliegen lediglich einer Mißbrauchsaufsicht (§ 104 GWB). Es handelt sich dabei insbesondere um folgende Verträge:

a) Demarkationsverträge

In Demarkationsverträgen (§ 103 Absatz 1 Nr. 1 GWB) verpflichten sich EVU oder Gebietskörperschaften, in einem bestimmten Gebiet die öffentliche Versorgung mit Elektrizität, Gas oder Wasser zu unterlassen. Vier verschiedene Arten von Demarkationsverträgen sind zu unterscheiden:

(1) Horizontale Demarkationen (selbständige Demarkationsverträge)

Zwei benachbarte EVU, die nicht in einem ständigen Lieferanten-Abnehmer-Verhältnis stehen, vereinbaren, keinen Strom in das Absatz-

² Siehe: *VIK, Studie der Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft: Zur Neuordnung des Konzessionsabgabenrechts*, Essen 1963, S. 24.

gebiet des Vertragspartners zu liefern. Diese Art von Demarkationsverträgen wird insbesondere zwischen regionalen EVU abgeschlossen. Die Zahl dieser Verträge ist relativ gering. Sie bewirken einen Schutz auch der Randgebiete regionaler Versorgungsgebiete.

In einigen Fällen bestehen zwischen regionalen Versorgungsgebieten keine horizontalen Demarkationen (z. B. Pfalzwerke AG, Ludwigshafen), ohne daß es deswegen zur Verschiebung der Gebietsgrenzen gekommen wäre. Offensichtlich fehlt der spirit of competition; oder jeder Konkurrent fürchtet Gegenzüge des Konkurrenten und verzichtet deshalb auf aggressiven Wettbewerb.

(2) Vertikale Demarkationen

In Stromlieferungsverträgen (sog. A-Verträgen) zwischen regionalen und örtlichen EVU vereinbaren die Kontrahenten unter anderem in aller Regel einen Gebietsschutz. Entweder wird festgelegt, daß die Versorgungsgebiete gegenseitig zu respektieren sind (gegenseitige Demarkationsvereinbarungen). Oder es werden einseitige Demarkationsabreden getroffen (Ausschließlichkeitsklausel); das belieferte Unternehmen wird ohnehin kaum in der Lage sein, in das Gebiet seines Stromlieferanten einzudringen. Manchmal werden Kapazitätsklauseln vereinbart: Das kommunale EVU verpflichtet sich, bestehende Stromerzeugungskapazitäten nicht zu erweitern oder stillzulegen. Die Belieferung großer Sonderabnehmer im Gebiet des lokalen EVU wird oft dem regionalen EVU überlassen. In solchen Grenzmengenabkommen verpflichtet sich das lokale EVU, Sonderabnehmer von einer gewissen jährlichen Bezugsmenge an, nicht selbst zu beliefern. Die Unterscheidung zwischen gegenseitigen und einseitigen Demarkationen ist deshalb wichtig, weil solche Verträge nach Aufhebung von § 103 GWB nur dann gemäß § 1 GWB unwirksam wären, wenn ein gemeinsamer Zweck nachgewiesen werden kann. Bei einseitigen Demarkationen, die in A-Verträgen üblich sind, wird das kaum gelingen. Ausschließlichkeitsklauseln unterliegen § 18 GWB³.

(3) Demarkationsverträge zwischen EVU und Gebietskörperschaften

In diesen Verträgen verpflichten sich Gebietskörperschaften gegenüber EVU, keine eigene Versorgung innerhalb der Gemeinde aufzunehmen (Errichtungsverbot). (Gelegentlich finden sich auch Verein-

³ Vgl. den Brief des Präsidenten des Bundeskartellamtes vom 3. 4. 1963 an den Bundesminister für Wirtschaft, betr. Erfahrungsaustausch über den Vollzug des GWB im Bereich der Versorgungswirtschaft, S. 15.

barungen, die die Stilllegung vorhandener Anlagen durch die Gemeinde zum Gegenstand haben.) Solche Demarkationsklauseln sind häufig in B-Verträgen (Konzessionsverträgen) enthalten. Würden alle Demarkationsabreden ohne Einschränkungen beseitigt, so wären die auf Grund von B-Verträgen belieferten Gemeinden frei, eigene EVU zu errichten. Die unwirtschaftliche Zersplitterung würde gefördert, wenn nicht gleichzeitig wirksame Gegenmaßnahmen getroffen werden.

(4) Mittelbare Demarkationen

Von mittelbaren Demarkationen wird dann gesprochen, wenn mehrere Zulieferer als Vertragspartner die Belieferung von Verteilerunternehmen unter sich aufteilen⁴. Solche Verträge können vom allgemeinen Kartellverbot ausgenommen sein, wenn durch solche Vereinbarungen die Stromverbraucher mittelbar auf die einzelnen Zulieferer aufgeteilt werden.

Allen vier Arten von Demarkationsvereinbarungen ist gemeinsam, daß sie den Markt aufteilen und gegen jeden Wettbewerb geschützte Versorgungsgebiete schaffen. Potentielle Anbieter werden durch die nun zu besprechenden Konzessionsverträge vom Markt ferngehalten.

b) Konzessionsverträge

In § 103 Abs. 1 Nr. 2 GWB werden Verträge zwischen EVU und Gebietskörperschaften für wirksam erklärt, wonach die Verlegung und der Betrieb von Leitungen für eine öffentliche Versorgung ausschließlich einem EVU gestattet wird. Die Konzessionsverträge beruhen auf dem Wegeeigentum der Gemeinden. Konzessionsverträge schließen nicht Verbindungsleitungen aus, die ein Industrieunternehmen mit einer Eigenerzeugungsanlage zwischen mehreren Betriebsteilen zu errichten wünscht. Verbindungsleitungen zwischen selbständigen Industrieunternehmen, auch wenn sie nur dem Austausch von Spitzen- oder Reservestrom dienen sollen, fallen dagegen unter den Begriff „öffentliche Versorgung“.

Mit Hilfe der Ausschließlichkeitsklausel in Konzessionsverträgen kann jeder Wettbewerb in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung innerhalb eines Gemeindegebietes wirksam ausgeschlossen werden.

c) Preisbindungsverträge

Nach § 103 Absatz 1 Nr. 3 können regionale EVU die von ihnen belieferten lokalen EVU verpflichten, ihre Kunden nicht zu ungünstigeren Bedingungen zu beliefern, als sie das liefernde EVU seinen ver-

⁴ Siehe: U. Immenga: A.a.O., S. 261.

gleichbaren Abnehmern einräumt. Durch solche Vereinbarungen wird ein Schutz der Verbraucher vor überhöhten Preisforderungen der lokalen EVU und zugleich die Förderung des Stromabsatzes bezweckt. Da die lokalen EVU nicht daran gehindert werden, billiger zu verkaufen, dürften von diesen Vereinbarungen keine wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen ausgehen. Allerdings wird das regionale EVU seine Preisforderungen gegenüber dem lokalen EVU in der Regel so hoch bemessen, daß die Verbraucherpreise des regionalen EVU (Direktlieferung) gerade erreicht werden können. Der Gewinn der lokalen EVU kann durch die in den Stromlieferungsverträgen vereinbarten Preise beeinflusst werden.

d) Durchleitungs- und Verbundverträge

Auf Grund von § 103 Absatz 1 Nr. 4 sind Durchleitungs- und Verbundverträge zulässig.

In Durchleitungsverträgen gestattet ein EVU einem anderen, Transitleitungen durch sein Gebiet zu verlegen; das die Leitungen betreibende EVU verpflichtet sich, auf jegliche Versorgung zu verzichten. Die Stromleitung darf nicht dazu benutzt werden, in das durchquerte Absatzgebiet des anderen EVU einzubrechen. Durchleitungsverträge dieser Art schalten den Wettbewerb auch dort aus, wo der Wettbewerb ohne kostspielige Leitungsinvestitionen — mit relativ niedrigem zusätzlichem Kapitalaufwand für die Transformation und für Anschlußleitungen — möglich wäre.

Verbundverträge regeln die überregionale und internationale Zusammenarbeit zwischen EVU zum Zwecke des Spitzenausgleichs und zur Sicherung der Reservehaltung. Es handelt sich um kartellartige, Preisbindungen enthaltende Vereinbarungen zwischen regionalen EVU, durch die der Wettbewerb zwischen diesen EVU im interregionalen Stromaustausch ausgeschaltet wird. Zwar ist es ökonomisch zweckmäßig, daß sich die regionalen EVU gegenseitig die Lieferung von Reserve- und Zusatzstrom zusichern. Es ist jedoch zu fragen, ob dies auch in einer den Wettbewerb weniger beschränkenden Form möglich ist.

Der internationale Stromaustausch ist nur über dazu geeignete Leitungsnetze möglich. Wegen der hohen Kosten eines Verbundleitungsnetzes hat der Eigentümer dieses Hochspannungsnetzes — meist ein überregionales EVU — eine starke Marktstellung. Alle Verbundpartner sind auf dieses Leitungsnetz angewiesen. Meist wird das über die Fernleitungen verfügende überregionale EVU die führende Rolle beim Zustandekommen der Verbundverträge haben.

5. Zusammenfassung

Wettbewerbsbeschränkungen sehr verschiedener Art treffen in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung zusammen. Sie verstärken sich gegenseitig und führen zu völligem Konkurrenzausschluß auf den Elektrizitätsmärkten. Auch die Möglichkeiten, zur Eigenversorgung überzugehen, können durch monopolistische Preispolitik wirksam eingeschränkt werden. Die Substitutionskonkurrenz anderer Energiearten wird nur ausnahmsweise beeinträchtigt (Querverbund Gas/Elektrizität). Potentielle Konkurrenz kann sich auf den Elektrizitätsmärkten nicht entfalten. Das Wegeigentum der Gemeinden und die Art, wie es gebraucht wird, bilden den Kern der wichtigsten wettbewerbsbeschränkenden Regelungen. Ohne Reformen auf diesem Gebiet werden sich keine wesentlichen Veränderungen im Sinne einer billigeren und sicheren Versorgung mit Strom erzielen lassen.

III. Die Wirksamkeit der Preis-, Fach- und Mißbrauchsaufsicht

Gegen die Ansicht, die Wettbewerbsbeschränkungen in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung müßten aufgelockert werden, wenden Vertreter der EVU ein, daß es eine öffentlich-rechtliche Aufsicht u. a. bereits im Energiewirtschaftsgesetz, im Preisgesetz und im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gibt⁵. Es bestehe daher weder Anlaß noch Bedürfnis, diese Aufsicht zu verschärfen. Entscheidend ist jedoch, ob die Aufsicht wirksam ist und den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht zu unterbinden vermag.

1. Die Preisaufsicht in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung

Es war bereits erwähnt worden, daß nur noch die Grundpreise für Haushaltabnehmer und die Arbeitspreise für alle Tarifabnehmer der Preisaufsicht unterliegen. Bei den Sonderabnehmern ist der Ausgangspreis nach wie vor gebunden; durch Kohle- und Lohnklauseln können diese Preise jedoch den Veränderungen der Kostengüterpreise angepaßt werden. Erstmals war diese Preisanpassung bei der Erhöhung der Kohlenpreise Anfang 1953 ermöglicht worden (vgl. Verordnung PR Nr. 3/53 vom 30. 1. 1953).

Die noch bestehende Preisaufsicht hat sich aus mehreren Gründen als weitgehend unwirksam erwiesen:

- a) Die Bindung nur einiger Preise und Preiselemente bei faktischer Freigabe anderer Preise für Güter der gleichen Unternehmen hat sich zum Nachteil kleiner und mittlerer Sonderabnehmer ausgewirkt

⁵ Siehe: *Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke* — VDEW; Gedanken zum Energiewirtschaftsgesetz, Frankfurt/M. 1962, S. 16.

(„Masse der verschämten Armen“). Diese Tatsache hat der EWG-Strompreisvergleich, den die EWG-Kommission Ende 1962 veröffentlicht hat, deutlich gemacht. Danach lagen die Preise für Tarifabnehmer (Preisbindung) im Durchschnitt unter jenen der anderen EWG-Länder; dafür lagen die deutschen Industriestrompreise — mit Ausnahme der Gruppe der Größtverbraucher — zum Teil erheblich über den vergleichbaren Preisen in den anderen Mitgliedstaaten der EWG⁶. Auffällig war die starke regionale Streuung der Sonderabnehmertarife. Dieses Preisgefälle zum Nachteil der Sonderrabnehmer ist um so bemerkenswerter, als in die deutschen Strompreise die nur in der Bundesrepublik erhobene Konzessionsabgabe von 10—18 Prozent der Roheinnahmen aus Lieferungen an Tarifabnehmer und von 1,5 Prozent bei Sonderabnehmer bereits eingerechnet sind. Die Nettoerlöse (abzüglich Konzessionsabgabe) weisen daher ein noch stärkeres Gefälle zugunsten der Tarifabnehmer auf. Die EVU haben also Preiserhöhungen, die ihnen bei den Tarifabnehmern verwehrt wurden, verstärkt dort vorgenommen, wo die Preise faktisch freigegeben worden waren und wo die Preiselastizität der Nachfrage verhältnismäßig gering ist.

- b) Die starren Kohlen- und Lohnklauseln in den Sonderabnehmerverträgen berücksichtigen nicht die ausgeprägte Kostendegression gerade bei diesen beiden Kostenelementen in den letzten 18 Jahren. Malzer⁷ weist darauf hin, daß die Arbeitsproduktivität in der Elektrizitätswirtschaft erheblich gestiegen ist (1950 je Gigawattstunde für Stromerzeugung, Stromverteilung und Verwaltung 3,5 Beschäftigte, 1965 dagegen weniger als 1,5 Beschäftigte) und daß der Steinkohlenverbrauch je kWh von 0,55 kg Steinkohleneinheiten im Jahre 1951 auf 0,37 kg 1964 gesunken ist. Die Preisgleitklauseln haben diese Veränderungen lange Zeit nicht oder nur unvollständig berücksichtigt; damit erhielten die EVU einen beachtlichen Preisbemessungsspielraum trotz gebundener Ausgangspreise.
- c) In Mehrproduktunternehmen ist es der Preisaufsicht so gut wie unmöglich festzustellen, ob Preiserhöhungen gerechtfertigt sind.
- d) Die Preisaufsichtsbehörden werden stets nur tätig, wenn Preiserhöhungsanträge gestellt werden. Sie prüfen nicht, ob einzelne Preise wegen des technischen Fortschritts unter Wettbewerbsbedingungen gesenkt werden müßten. Die EVU verzichten deshalb auch auf zumindest kurzfristig mögliche Tarifsenkungen, weil später erforderliche Tarifierhöhungen Preisprüfungen provozieren.

⁶ Siehe: *Karl Morgenthaler*: Die kartellrechtliche Bedeutung der Unternehmensstruktur in der Energieversorgung, Köln 1966, S. 22f.

⁷ Siehe: *Malzer*: Das Wege-, Preis- und Kartellrecht in der Energieversorgung, Essen 1966, S. 70.

Insgesamt gesehen ist festzuhalten, daß die Kompetenzen der Preisbehörden begrenzt sind, daß die Preisprüfungen praktisch unwirksam sind (wenn das Strompreisniveau ins Auge gefaßt wird) und daß die Art der Prüfung vorübergehend mögliche Preissenkungen geradezu verhindert — ein Ergebnis, das nicht für die Aufrechterhaltung dieser Aufsicht über die öffentliche Elektrizitätsversorgung spricht.

2. Die Energieaufsicht der Länder

Durch die Vorschriften des EnWG wird die monopolistische Struktur des Angebots auf den Elektrizitätsmärkten wesentlich gefestigt. Die Verhinderung „volkswirtschaftlich schädlicher Auswirkungen des Wettbewerbs“ gehört nach der Präambel zu den Zielen des Gesetzes. Das Hauptmittel zur Erreichung dieses Gesetzeszwecks ist die Investitionskontrolle.

Charakteristisch für dieses wirtschaftspolitische Instrument ist, daß die Aufsichtsinstanzen lediglich versagend, aber nicht aktiv gestaltend eingreifen können. Für die Abstellung bestehender Mißstände bestehen nur in krassen Fällen Eingriffsrechte (§ 8 EnWG). Die Energieaufsicht beschränkt sich daher im wesentlichen auf die Überprüfung geplanter Investitionsvorhaben. Beispielsweise ist versucht worden zu erreichen, daß künftig nur noch Kraftwerksblöcke einer bestimmten Mindestgröße neu gebaut werden dürfen. (Da der Wettbewerb um Versorgungsgebiete ausgeschaltet ist, können sich kleine EVU ihre Selbständigkeit etwas kosten lassen; die Zeche müssen die Stromverbraucher bezahlen.) Dieser Beschluß ist jedoch — kaum gefaßt — schon durchbrochen worden. Auch daran zeigt sich, wie begrenzt die Einwirkungsmöglichkeiten der Energieaufsicht offensichtlich sind.

Ein entscheidender Grund hierfür liegt darin, daß die Vorgesetzten der in der Energieaufsicht tätigen Beamten der Länder häufig zugleich in den Aufsichtsräten großer öffentlicher EVU sitzen und damit verpflichtet sind, für die Interessen dieser Unternehmen einzutreten. Selbst wenn Staatssekretäre und Wirtschaftsminister auf Anweisungen an die ihnen unterstehenden Beamten der Energieaufsicht zugunsten „ihrer“ EVU verzichten, ist es unwahrscheinlich, daß Beamte ihren Dienstvorgesetzten Schwierigkeiten machen, indem sie Pläne beanstanden, an denen ihr Vorgesetzter mitgewirkt hat (Beschlüsse über größere Investitionsvorhaben). Aber auch politische Rücksichten können es für einen auf sein Fortkommen bedachten Beamten als inopportun erscheinen lassen, die Vorhaben öffentlicher EVU und ihrer meist auch mit Politikern besetzten Aufsichtsräte zu beanstanden. Diese Interessenkollisionen verhindern offenbar in vielen Fällen eine wirksame Fachaufsicht. Das gilt insbesondere für das schärfste Mittel, nämlich die Untersagung, den Betrieb weiterzuführen.

Überdies befindet sich die Energieaufsicht in einem ständigen Dilemma: Einerseits soll eine billige und sichere Energieversorgung sichergestellt werden, andererseits fällt das EnWG ein Unwerturteil über den Wettbewerb, der unter bestimmten Voraussetzungen zu einer billigeren und sicheren Energieversorgung führen könnte. Es ist verständlich, daß sich die Beamten der Fachaufsicht meist für den Weg entscheiden, auf dem sie keinerlei Risiken eingehen und auf dem sie der geringste Widerstand erwartet: die Beschränkung des Wettbewerbs.

Der allgemeine Anschluß- und Versorgungszwang wird häufig als wirksames Korrektiv der Ausschließlichkeitsrechte von EVU bezeichnet. Der Kontrahierungszwang — bei Unternehmen, denen Ausschließlichkeitsrechte übertragen worden sind, ein unentbehrlicher Schutz für die Kunden — unterbindet jedoch nur einige Formen des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht, wie die willkürliche Nichtbelieferung einiger Kunden und zum Teil die Preisdiskriminierung (nicht bei Sonderabnehmern). Gegen überhöhte Preise und Kosten hilft der allgemeine Anschluß- und Versorgungszwang nicht. Im übrigen ist dieser Zwang erheblich zugunsten der EVU eingeschränkt worden; er besteht unter anderem dann nicht (§ 6 Absatz 2 EnWG), wenn der Anschluß oder die Versorgung dem EVU aus wirtschaftlichen Gründen nicht zugemutet werden kann (daraus ist das Institut der Baukostenzuschüsse für Hausanschlüsse als Regel entwickelt worden) oder wenn ein Kunde eine Eigenerzeugungsanlage betreibt. Weder kann behauptet werden, daß der allgemeine Anschluß- und Versorgungszwang den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht generell unterbinde, noch kann er als befriedigender Ersatz für eine relativ unwirksame Energieaufsicht bezeichnet werden. Ob größere Befugnisse für die Fachaufsichtsbehörden (vgl. die Public Utility-Kontrolle in den USA) Erfolg versprechen, muß wegen der erwähnten Interessenkollisionen bezweifelt werden.

3. Mißbrauchsaufsicht der Kartellbehörden

Im GWB sind weitreichende Wettbewerbsbeschränkungen für zulässig erklärt worden (§ 103 GWB). Dies ist offensichtlich nach Abwägung der Vor- und Nachteile geschehen, die solche Wettbewerbsbeschränkungen verursachen. Im Hinblick auf die Vorteile (insbesondere Vermeidung von Fehlinvestitionen) sollen gewisse Nachteile (fehlender Wettbewerbsdruck auf die Preise und Kosten) in Kauf genommen werden. Deshalb wird die Ansicht vertreten, es könne nicht Aufgabe der Kartellbehörden sein, alle für die Stromverbraucher negativen Wirkungen wettbewerbsbeschränkender Abreden und Ver-

träge zu unterbinden⁸. Im übrigen stößt die Aufsicht über marktbeherrschende Unternehmen auf beträchtliche Schwierigkeiten. Allenfalls ein ganz offensichtlicher Mißbrauch wirtschaftlicher Macht kann von den Kartellbehörden einwandfrei erkannt und bekämpft werden. Die Beweisschwierigkeiten verhindern weitergehende Interventionen.

Bei einigen klar erkennbaren Machtmisbräuchen haben die Kartellbehörden ohne Zweifel beachtliche Erfolge erzielen können. Diese Erfolge zeigen sich nicht in der Zahl der rechtskräftigen Urteile. In aller Regel werden beanstandete Verhaltensweisen dann, wenn mit einem für die EVU negativen Ausgang zu rechnen ist, noch rechtzeitig geändert, so daß die Verfahren eingestellt werden. Allein durch die Existenz des GWB und der Kartellbehörden haben sich die Verhältnisse auf den Elektrizitätsmärkten geändert.

Das gilt vor allem für das *vertikale* Preisgefälle zwischen regionalen und örtlichen EVU, obwohl die 1. Entschließung der Kartellreferenten vom 10./11. 6. 1965 auf lebhafte Kritik bei den kommunalen EVU gestoßen ist⁹. Die Einwände gründen sich im wesentlichen auf die unterschiedlichen Abgabepreise der regionalen EVU und die unterschiedliche Verbrauchs-, Siedlungs- und Kostenstruktur in den einzelnen kommunalen Versorgungsgebieten. Auf die erfolgreiche Tätigkeit der Kartellbehörden dürfte es auch zurückzuführen sein, daß sich maßgebliche Vertreter der kommunalen Wirtschaft gegen den internen Ausgleich von Fehlbeträgen und Überschüssen (Querverbund) zu Lasten der Stromverbraucher ausgesprochen haben.

Kartellrechtlichen Schlüssen aus *horizontalen* Preisvergleichen stehen in der Regel deshalb größere Schwierigkeiten als bei vertikalen Vergleichen im Wege, weil nicht nur Absatzkostenunterschiede zu beachten sind, sondern weil auch (z. B. standortbedingte) Unterschiede bei den Produktionskosten die Ursache eines Preisgefälles zwischen EVU sein können. Der Widerstand gegen die 2. Kartellreferentenentschließung vom 16./17. 11. 1967 dürfte nicht zuletzt deshalb besonders hart sein.

Ein horizontales oder vertikales Preisgefälle kann nach Ansicht des Bundeskartellamtes nur dann als nicht mißbräuchlich angesehen werden, wenn die Preisunterschiede auf unterschiedlichen Erzeugungs- und Verteilungskosten beruhen¹⁰. Hier werden die Grenzen der Mißbrauchsaufsicht deutlich sichtbar: Die Kartellbehörden müssen sich als Kostenprüfer betätigen, was in Vielproduktunternehmen auf unlösbare Schwierigkeiten stößt. Erst recht wird die Aufgabe der Kartellbehör-

⁸ Vgl. hierzu: U. Immenga: A. a.O., S. 270, 272.

⁹ Vgl. K. Morgenthaler: Die kartellrechtliche Bedeutung, a.a.O.

¹⁰ Siehe: *Tätigkeitsbericht des Kartellamtes*, 1962, S. 68f.

den kompliziert, wenn sie die „notwendigen Kosten“¹¹ feststellen sollen. Ein wirksamer Druck auf die Kosten, wie er bei dosierter Einschaltung des Wettbewerbs möglich erscheint, läßt sich auf diese Weise sicherlich nicht erzielen. Die überkommene Unternehmensstruktur in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung wird mit solchen Mitteln nicht im Sinne der Bildung leistungsfähiger Unternehmenseinheiten und der Verbilligung der Versorgung zu beeinflussen sein. Wohl aus diesem Grund hat Günther vorgeschlagen, die Freistellung der Demarkationsverträge in der Versorgungswirtschaft (§ 103 Absatz 1 Nr. 1 GWB) aufzuheben¹². Damit wird ein Vorschlag wieder aufgegriffen, der bereits bei den Beratungen über die erste Novelle zum GWB eine Rolle gespielt hat. Günther begründete seine Anregung mit dem Hinweis, daß auf Grund von Demarkationsverträgen nur noch in wenigen Ausnahmefällen ein Wettbewerb zwischen Versorgungsunternehmen des gleichen Versorgungszweiges bestehe.

IV. Vorschläge für die Auflockerung von Wettbewerbsbeschränkungen in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung

Über wettbewerbspolitische Reformen in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung wird seit den ersten Beratungen über das GWB lebhaft diskutiert. § 103 GWB ist von Bundesregierung und Bundestag ausdrücklich als vorläufige Regelung bis zum Erlaß neuer Gesetze für die Energie- und Wasserversorgung bezeichnet worden. Bisher sind jedoch alle Initiativen, das Energiewirtschaftsgesetz und § 103 GWB zu reformieren, gescheitert. Die Absicht des BWM, die Demarkationsverträge in der 1. GWB-Novelle zu verbieten, ließ sich wegen harten Widerstands der Betroffenen nicht realisieren. Neuere Bestrebungen richten sich allein auf eine Novellierung von § 103 GWB.

Mit derart begrenzten Reformbemühungen wird sich die öffentliche Energieversorgung kaum verbilligen und verbessern lassen. Das Verhalten der Gemeinden ist von entscheidender Bedeutung für den praktischen Erfolg wettbewerbsfördernder Maßnahmen. Am Verhalten der Gemeinden ansetzende Vorschläge sind deshalb an die Spitze des Katalogs möglicher Maßnahmen gerückt worden. Verhältnismäßig milde Korrekturen der gegenwärtigen rechtlichen Ordnung werden vor einschneidenden und grundlegenden Änderungen der Angebotsverhältnisse besprochen.

¹¹ Siehe: *Bericht des Bundeskartellamtes* 1962, S. 69.

¹² Vgl. *Eberhard Günther: Zehn Jahre Bundeskartellamt; Rückblick und Ausblick*, in: *Zehn Jahre Bundeskartellamt*, Köln 1968, S. 32.

1. Beseitigung der Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen; begrenzte Duldungspflicht für die Verlegung von Versorgungsleitungen (Einschränkung des Wegerechts zugunsten von Sonderabnehmern).

Zweck dieser Maßnahme ist die Einschaltung der potentiellen Konkurrenz bei der Versorgung von Sonderabnehmern. Eine bessere Versorgung einzelner Tarifabnehmer wird sich durch eine Einschränkung des Wegerechts nicht erreichen lassen; der Wettbewerb um die an ein Versorgungsnetz angeschlossenen Tarifabnehmer dürfte zweckmäßig durch Ausschreibung geschlossener Versorgungsgebiete organisiert werden.

Die begrenzte Beseitigung der Ausschließlichkeitsklauseln würde den wirtschaftlichen Wert von Konzessionsverträgen für die EVU entscheidend vermindern. Der Eigenversorgung würden zusätzliche Chancen gegeben (Gemeinschaftskraftwerke mehrerer Industrieunternehmen; Alternativen bei der Versorgung mit Reserve- und Zusatzstrom). Die Straßen könnten nicht zur Verhinderung der Kommunikation benutzt werden.

Einwände:

- a) Zerschlagung geschlossener Netze; dadurch Provozierung unnötiger Leitungsinvestitionen.
- b) Die öffentliche Versorgung beruht auf einem Ausgleich guter und schlechter Risiken; die Konkurrenten würden sich die Rosinen aus dem Kuchen picken. Die gute Durchmischung des Absatzgebiets würde verhindert.
- c) Die Kapazitätsausnutzung bei den öffentlichen EVU ginge zurück; dadurch verteuere sich die Versorgung für die verbleibenden Kunden.
- d) Den Sonderabnehmern mit Eigenerzeugungsanlagen ist ausreichend damit gedient, wenn die EVU den Überschußstrom aus Industrieanlagen aufnehmen.
- e) Private Leitungen und Kabel vergrößern die Raumnot und sind wegen des Landschaftsschutzes nicht vertretbar.
- f) Eine Zersplitterung der Leitungskapazitäten widerspricht dem Streben nach „optimalen Spannungen“ (Zusammenfassung der Leitungen billiger als viele kleine separate Leitungen).

Gegenargumente:

- a) Es ist nicht Aufgabe der EVU, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben, also z. B. einigen Kunden überhöhte Preise abzufordern, damit andere begünstigt werden können. Wird auf monopolistische Preispolitik verzichtet, entfällt der Anreiz, zur Eigenversorgung

(auch zur gemeinschaftlichen) überzugehen, sofern das EVU ausreichend leistungsfähig ist. Der Kuchen enthält keine Rosinen mehr. Voraussetzung dafür ist allerdings die Beseitigung des überholten Preisstopps.

- b) Wenn die Gesamtversorgung aus einem Netz besonders wirtschaftlich und die Durchmischung des Absatzgebiets besonders vorteilhaft ist, dann haben die EVU einen so großen Kostenvorsprung vor potentiellen Konkurrenten um Sonderabnehmer, daß sie nicht auch noch eines rechtlichen Wettbewerbsschutzes bedürfen.
- c) Zu unerwünschten Doppelinvestitionen in Leitungen kann es wegen des bereits vorhandenen guten und dichten Leitungsnetzes allenfalls bei kaufmännisch falschem Verhalten der EVU kommen. Besteht für Sonderabnehmer die rechtliche Möglichkeit, eigene Leitungen in kommunalen Straßen zu verlegen, so wird allein die Drohung, daß solche Leitungen gebaut werden können, genügen, die Eigentümer bereits vorhandener Leitungen zur Einräumung von Nutzungsrechten zu veranlassen. Im übrigen wird es sich oft nur um relativ kurze Stichleitungen handeln. Für das EVU ist es vorteilhaft, wenn es bei Benutzung seiner vorhandenen Leitungen wenigstens ein Entgelt für die Durchleitung von Strom erhält. Unter diesen Umständen braucht es nicht zu Doppelinvestitionen und zur Beeinträchtigung des Landschaftsbilds zu kommen. Eine Zersplitterung der Leitungskapazitäten ließe sich vermeiden.
- d) Würde eine rückläufige Kapazitätsausnutzung infolge der Abwanderung einzelner Kunden von den EVU dazu benutzt, die Strompreise für die verbleibenden Kunden zu erhöhen, dann manövrierte sich das EVU mehr und mehr selbst aus dem Markt. Auf den Verlust von Kunden müßte das EVU mit verstärkten Absatzbemühungen reagieren, wenn es überleben will. Gelingt das nicht, dann liegt das Ausscheiden aus dem Markt im gesamtwirtschaftlichen Interesse.
- e) Mit der Übernahme des Überschußstroms allein werden keine nennenswerten wettbewerbsbelebenden Wirkungen erzielt. Die Preise für den Überschußstrom können so niedrig festgesetzt werden, daß jeder Lieferanreiz entfällt. Außerdem kann sich die potentielle Konkurrenz nicht entfalten. Es gibt in der Regel keine Alternativen für die Sonderabnehmer.

2. Zwang zu stärkerer Berücksichtigung der Verbraucherinteressen.

Im Interesse der Tarifabnehmer wäre es erwünscht, wenn die Gemeinden einen funktionierenden Wettbewerb um eine sichere und billige Versorgung geschlossener kommunaler Versorgungsgebiete herbeiführten. Der Abbau oder zumindest das Einfrieren der Kon-

zessionsabgaben auf dem gegenwärtigen Stand, die auf eine etwa zehnprozentige Umsatzbesteuerung (neben der Mehrwertsteuer) hinauslaufen, würde die Energieversorgung zusätzlich verbilligen.

Als Maßnahmen kommen in Frage:

- a) Feststellung, ob die kommunalen EVU eine mindestens ebenso gute und billige Energieversorgung gewährleisten können wie z. B. die regionalen EVU. In mehreren Gemeindeordnungen der Länder finden sich entsprechende Bestimmungen (wie früher in der DGO § 67 Absatz 1). Entsprechende Änderungen der Vorschriften in den Gemeindeordnungen nützen freilich nur dann, wenn die Aufsicht der Länder über die Gemeinden die Einhaltung dieser Vorschriften garantierte.
- b) Eingriffe der Energieaufsicht; die Ermächtigung in § 8 EnWG dürfte in der vorliegenden Form nicht ausreichen, leistungsschwachen EVU den Betrieb zu untersagen. Eine schärfere Fassung dieser Bestimmung wäre ebenfalls denkbar.

Nur wenn in dieser Weise die eigenen Betätigungsmöglichkeiten der Gemeinden in ihrem durch das Wegemonopol gesicherten Gebiet geregelt werden, kann auch mit Erfolg an das Einfrieren oder den Abbau der Konzessionsabgaben herangegangen werden. Sonst könnten die Gemeinden zu A-Verträgen übergehen und anstelle der Konzessionsabgaben die in städtischen Versorgungsgebieten erzielbaren Gewinne selbst zu erwirtschaften versuchen.

Einwände:

- (1) Wegen der Finanznot der Gemeinden kann ernsthaft an die Beseitigung der Konzessionsabgaben nicht gedacht werden.
- (2) Die Energieversorgung gehört als „Daseinsvorsorge“ zu den Aufgaben der Gemeinden und der öffentlichen Hand.
- (3) Die Gemeinden würden jeglichen Einfluß auf die Energiepreispolitik verlieren. Sie würden abhängig von regionalen EVU.

Gegenargumente:

- (1) Die Konzessionsabgaben könnten den Gemeinden in der Tat nicht ohne finanziellen Ausgleich genommen werden. Die Finanznot der Gemeinden wird allerdings zu einem wesentlichen Teil durch Verpflichtungen hervorgerufen, die sie für ihre Wirtschaftsunternehmen auf sich genommen haben. Von den Gesamtschulden entfallen z. B. in München und Karlsruhe 48 %, in Frankfurt/M. 28 %, in Düsseldorf 40 % auf die kommunalen Wirtschaftsunternehmen. Gerade die kapitalintensive Elektrizitätsversorgung erfordert be-

sonders hohe Investitionen. Die Gemeinden könnten andere wichtige Aufgaben leichter erfüllen, wenn sie auf eigene EVU verzichteten.

- (2) Zur „Daseinsvorsorge“ zählen auch viele andere Produktionsaufgaben, die private Unternehmer gut erfüllen. Selbst wenn sich einzelne kommunale Stromverteilungsunternehmen als nicht wettbewerbsfähig erweisen sollten, ginge die öffentliche Elektrizitätsversorgung in die Hand anderer öffentlicher Unternehmen über.
- (3) Einzelne Gemeinden haben ihre Marktstellung zum Nachteil der Kunden ausgenutzt. Es besteht ein öffentliches Interesse daran, den Wettbewerb um kommunale Versorgungsgebiete zu fördern.

Änderungen der Gemeindeordnungen im Sinne von § 67 DGO wären zieladäquat, sofern die Befolgung dieser Vorschrift gewährleistet werden kann.

3. Zwang zur öffentlichen Ausschreibung aller Stromlieferungsverträge für geschlossene Versorgungsgebiete (B-Verträge)

Derzeit richtet sich der Wettbewerb zwischen regionalen EVU um Versorgungsgebiete (soweit er — in den Grenzzonen der Versorgungsgebiete — überhaupt möglich ist) in erster Linie auf gegenseitige Überbietung bei den Konzessionsabgaben. Mögliche Preissenkungen für Strom werden auf diese Weise verhindert. Die kommunalen EVU brauchen sich derzeit dem Preiswettbewerb anderer EVU nicht zu stellen; auch wenn sie wesentlich teurer arbeiteten als andere EVU, wäre ihre Existenz ungefährdet. Diese Sachlage änderte sich grundlegend, wenn bei gegebenen Konzessionsabgaben ein öffentlicher Konkurrenzaufruf erfolgte. Der Zwang, Produktionsaufgaben auch in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung nach den Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen öffentlich auszuschreiben, käme vor allem den Tarifabnehmern zugute.

Einwände:

- a) Die „Gleichpreisigkeit“ zwischen Stadt und Land würde zerstört; die Auflockerung städtischer Ballungsräume und die Ansiedlung von Industrieunternehmen auf dem Land würden erschwert.
- b) Die konkurrierenden EVU würden zunächst niedrige Preise anbieten, um den Zuschlag zu erhalten, und später die Preise erhöhen. Den Verbrauchern wäre damit nicht gedient.
- c) Die Sicherheit der Versorgung wäre gefährdet, wenn stets dem billigsten Anbieter der Zuschlag erteilt würde.

Gegenargumente:

- a) Die Gleichpreisigkeit zwischen Stadt und Land führt (ähnlich wie die inzwischen aufgegebene Gleichheit der Eisenbahntarife im Raum) zu Fehllenkungen von Produktivkräften. Überhöhte Preise für die Stromversorgung in dichtbesiedelten Gebieten ziehen Konkurrenten an. Versorgungsgebiete mit geringer Siedlungsdichte und ungünstiger Kosten-Erlös-Struktur werden dagegen gemieden. Die Folge ist, daß regionale Versorgungsunternehmen in die Gefahr geraten, die lukrativen Gebiete zu verlieren und die „schlechten Risiken“ zu behalten.
- b) Es gibt einen wirksamen Schutz gegen Anbieter, die langfristige Versorgungsaufgaben zunächst zu niedrigen Preisen zusagen, dann aber Preiserhöhungen verlangen. Es wären Neuausschreibungen vorzusehen, sobald die Preiserhöhungen über ein bestimmtes Maß (Lohn- und Primärenergiepreis-Gleitklauseln) hinausgehen.
- c) Die Verdingungsordnung für Leistungen schreibt nicht vor, daß stets dem billigsten Anbieter der Zuschlag erteilt werden müßte. Ob ein Anbieter die Sicherheit der Versorgung garantieren kann, sollte von der Energieaufsicht entschieden werden.

4. Verbot von Demarkationsverträgen

a) Horizontale Demarkationen

Würden horizontale Demarkationsverträge für unwirksam erklärt, so würde zumindest in den Randzonen der Versorgungsgebiete Wettbewerb ermöglicht. Der zu erwartende Preisdruck bliebe nicht ohne Folgen für die Preise vergleichbarer Kunden im übrigen Versorgungsgebiet. Nur in Verbindung mit der Aufweichung der Ausschließlichkeitsklauseln in Konzessionsverträgen und mit verändertem Verhalten der Gemeinden als Partner bei Stromlieferungsverträgen (Punkte 1.—3.) kann jedoch mit nennenswerten Erfolgen gerechnet werden. Diese Ansicht läßt sich mit der zu beobachtenden fehlenden Wettbewerbsaktivität an nicht durch Demarkationen geschützten Versorgungsgrenzen stützen. Sobald potentiellen Anbietern Chancen gegeben werden, in einen Markt einzudringen, würde sich das Verhalten der EVU ändern müssen, wenn sie nicht verdrängt werden wollen.

b) Vertikale Demarkationen

Vertikale Demarkationsverträge werden mehr und mehr in der Form einseitiger Verpflichtungen abgeschlossen. Ausschließlichkeitsbindungen blieben — wie in anderen Wirtschaftszweigen auch — selbst nach Streichung des § 103 GWB zulässig. Sie unterliegen freilich nach § 18 GWB der Mißbrauchsaufsicht.

- c) Demarkationsverträge zwischen EVU und Gebietskörperschaften
- Gegen ein Verbot von Demarkationsverträgen wird unter anderem eingewandt, daß dann auch die Demarkationen zwischen EVU und den Gebietskörperschaften unmöglich gemacht würden. Damit sei der Weg frei für die Neugründung kleiner unwirtschaftlicher EVU durch die Gemeinden. Diese Fehlentwicklung im Falle des Verzichts auf Freistellung der Demarkationsverträge wäre jedoch durch die Vorschläge 2 und 3 auszuschalten. Das BKA hat 1963 einen Zusatz zu § 103 Absatz 1 Nr. 2 GWB empfohlen, wonach den Gemeinden erlaubt werden soll, auf die Eigenversorgung zu verzichten.

Der Hauptstoß des Verbots von Demarkationsabreden richtet sich zweifellos gegen die horizontalen Demarkationen. Soweit regionale EVU sich gegenseitig horizontal demarkieren, wird der Preiswettbewerb um B-Verträge unmöglich gemacht. Sollen Ausschreibungen der Gemeinden für Stromlieferungen überhaupt nennenswerten Erfolg haben, ist die Aufhebung von horizontalen Demarkationen erforderlich. Nachteilige Wirkungen wegen der gleichzeitigen Unterbindung anderer Formen von Demarkationsverträgen sind nicht zu befürchten.

Gegen die Aufhebung von Demarkationsverträgen werden vor allem folgende Argumente angeführt:

- (1) Es werde nur in Ausnahmefällen zu einem Preiswettbewerb, und zwar nur zwischen zwei Unternehmen, kommen. Preissenkungen kämen nur an den Grenzen der Versorgungsgebiete zustande und gingen möglicherweise zu Lasten der Verbraucher in den unbestrittenen Gebieten. Auch Dumping-Praktiken seien zur Verdrängung von Konkurrenten denkbar.
- (2) Die Besonderheiten der Elektrizitätsversorgung (Leitungsgebundenheit, begrenzte Lagermöglichkeiten, langsamer Kapitalumschlag, Fixkostenintensität, Notwendigkeit langfristiger Investitionsplanung, Versorgungspflicht) erlaubten keinen freien Wettbewerb. Die derzeit durch Demarkationen geschützten Versorgungsgebiete seien organisch gewachsen.
- (3) Wegen des fehlenden „Wettbewerbsgeistes“ sei diese Maßnahme nutzlos.
- (4) „Kommunalpolitische Gesichtspunkte“ entschieden über den Abschluß von Lieferverträgen, nicht die Höhe der Preise.
- (5) Es fehlten die gleichen Startbedingungen im Wettbewerb, da z. B. große Verbundunternehmen besondere Vorteile hätten.
- (6) Durch Demarkationsverträge würden überschaubare und kontrollierbare Verhältnisse geschaffen; die Verträge würden offengelegt.

- (7) Es bestehe ein Zusammenhang zwischen Demarkations- und Verbundverträgen. Eine rechtliche Unwirksamkeit oder eine faktische Beschränkung dieser Verbundverträge wäre nachteilig für die EVU und die Verbraucher.
- (8) Die „Durchmischung“ eines größeren Gebiets und damit die Nutzungsdauer der Anlagen würden ungünstig beeinflusst.
- (9) Die Versorgung des flachen Landes werde uninteressant; es entstehe die Gefahr der Unterversorgung ländlicher Gebiete.
- (10) Die Anschluß- und Versorgungspflicht werde gefährdet.
- (11) Es würden Überkapazitäten bei Erzeugungsanlagen hervorgerufen.
- (12) Das Heimfallrecht nach Ablauf von B-Verträgen gelte nur für Gemeinden, nicht für andere EVU. Deshalb gebe es praktisch keine Eintrittsmöglichkeiten für andere EVU nach Ablauf von B-Verträgen.

Gegenargumente:

- (1) Selbst ein begrenzter Wettbewerb um Versorgungsgebiete (B-Verträge) und um größere Sonderabnehmer wird Rationalisierungsimpulse auslösen und die Wettbewerbsauslese gerade bei den kleinsten EVU fördern, vor allem dann, wenn die Gemeinden sich entsprechend den Vorschlägen 2 und 3 verhalten (müssen).
- (2) Dumping-Praktiken können durch Mißbrauchsaufsicht verhindert werden.
- (3) Wird dafür gesorgt, daß Sonderabnehmern (Gemeinden, Industrieunternehmen) in vergleichbarer Lage gleiche Preise zugestanden werden müssen, dann bleiben Preiszugeständnisse nicht auf die Ränder von Versorgungsgebieten beschränkt. Die Benachteiligung der Verbraucher auf unumstrittenen Märkten wäre unmöglich.
- (4) Die Besonderheiten der öffentlichen Elektrizitätsversorgung sind nichts anderes als spezifische Risiken der Produzenten; Risiken ähnlicher Art und ähnlichen Ausmaßes gibt es auch in anderen Wirtschaftszweigen, ohne daß diesen ein nahezu vollständiger Wettbewerbsausschluß zugestanden würde. Die Besonderheiten wirken im übrigen im Sinne eines natürlichen Schutzes vor Konkurrenten (hohe Barrieren für newcomers).
- (5) Die „organisch gewachsenen Versorgungsgebiete“ sind keineswegs etwas besonders Schützenswertes. Häufig handelt es sich um mehr oder weniger zufällig entstandene Gebietsgrenzen. Innerhalb der Versorgungsgebiete gibt es zahlreiche kleine oder größere Einsprengsel (kommunale Versorgungsunternehmen). Vor allem in Süddeutschland ist die Karte der Versorgungsgebiete außerordentlich bunt. Die „Flurzersplitterung“ in der öffentlichen Elektrizität

tätsversorgung könnte durch die Aufhebung von Demarkationen vermindert werden.

- (6) Der fehlende „Wettbewerbsgeist“ kann durch flankierende Maßnahmen und Ermutigung des potentiellen Wettbewerbs gestärkt werden.
- (7) Unterschiedliche Standortbedingungen und Kostengüterpreise gibt es überall in der Wirtschaft. Von Wettbewerbsverzerrungen sollte nur bei den vom Staat geschaffenen ungleichen Startbedingungen gesprochen werden. Es ist der Sinn des Wettbewerbs, Faktorkombinationen herbeizuführen, die eine möglichst gute Versorgung gewährleisten.
- (8) Die Marktverhältnisse würden noch besser überschaubar und kontrollierbar, wenn mit öffentlichen Wettbewerbsaufrufen gearbeitet würde.
- (9) Es ist nicht einzusehen, warum Verträge über den Austausch von Reserve- und Spitzenstrom ohne Demarkationen schlechter funktionieren sollten als mit solchen Klauseln.
- (10) Da die „Durchmischung“ in einem größeren Versorgungsgebiet erhebliche Vorteile mit sich bringt (insbesondere bessere Kapazitätsausnutzung), sollte es den EVU leicht fallen, Konkurrenten fernzuhalten, die eine weniger günstige Ausgangslage haben (längere Leitungswege; schlechtere Durchmischung).
- (11) Es ist eine Aufgabe unternehmerischer Absatzpolitik, für eine gute Ausnutzung der vorhandenen Anlagen auf lange Sicht zu sorgen. Monopolistische Reservate können den Unternehmern zwar diese Aufgabe erleichtern, den Kundeninteressen wird damit aber nicht gedient.
- (12) Die Langfristigkeit aller Versorgungsverträge (meist mit Mindestabnahmeverpflichtungen verbunden) verschafft den EVU eine ausreichend sichere Basis für langfristige unternehmerische Entscheidungen. Der Wettbewerb wird also stets nur von Zeit zu Zeit eingeschaltet. In dieser Zeit können die Verteilungsanlagen der EVU weitgehend abgeschrieben werden. Im übrigen sorgt der rasch wachsende Stromverbrauch (etwa 8 % jährlich) dafür, daß der Verlust einiger Kunden rasch kompensiert werden kann.
- (13) Ländliche Gebiete sind durchweg elektrizitätswirtschaftlich voll erschlossen; im übrigen ist es eine Frage der Höhe des Strompreises, ob sich die Erschließung ländlicher Gebiete lohnt. Preisunterschiede bei Strom sind kein wesentlicher Maßstab für Entscheidungen über die private Bautätigkeit und über Standortfragen.
- (14) Die allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht, soweit sie überhaupt besteht, ist nur insofern eine Last, als ein EVU zu verlust-

bringenden Geschäften gezwungen wird. Es ist Aufgabe der unternehmerischen Absatzpolitik, die Preise so zu bemessen, daß keine Verluste entstehen (Preisfreigabe als Voraussetzung für flexible Preispolitik). Der Zwang, rentable Geschäfte abzuschließen, ist für ein Unternehmen keine Belastung. Eine Gefährdung der Anschluß- und Versorgungspflicht braucht daher nicht zu entstehen. Sie sollte auch zukünftig beibehalten werden.

- (15) Ein gewisses Maß an Überkapazität ist auf jedem Markt Voraussetzung für das Funktionieren der Wettbewerbsauslese. Andernfalls kann es nicht zur Verdrängung leistungsschwacher Anbieter kommen.
- (16) Kommt es zu einem Wechsel der EVU, so kann — wie bisher schon — der Wert der Verteileranlagen durch Bewertungsgutachten ermittelt und der festgestellte Wert zur Grundlage des Übernahmepreises gemacht werden.

5. Aufhebung von Abreden über das Verbot der Stromlieferung aus Durchgangsleitungen

Die Bundesrepublik ist von einem engmaschigen Netz von Versorgungsleitungen überzogen. Den Bau von Durchgangsleitungen innerhalb ihres Versorgungsgebiets gestatten die EVU im allgemeinen nur, wenn sich das durchleitende EVU dazu verpflichtet, keine Versorgung im Gebiet des geschützten EVU zu betreiben. Die Durchgangsleistungsverträge verhindern den Wettbewerb dort, wo er ohne nennenswerte Doppelinvestitionen möglich wäre. Der Wettbewerb würde in diesen Fällen auch nicht nur auf die Ränder von Versorgungsgebieten beschränkt bleiben. Es könnte zu einem wesentlich wirksameren potentiellen und aktuellen Wettbewerb kommen, wenn Durchgangsleistungsverträge künftig nicht mehr vom Verbot wettbewerbsbeschränkender Verträge ausgenommen würden. Es ist damit zu rechnen, daß die EVU unter diesen Umständen nicht mehr bereit wären, der Verlegung von Durchgangsleitungen in ihrem Versorgungsgebiet zuzustimmen. Sofern der Bau von Durchgangsleitungen im öffentlichen Interesse liegt (Voraussetzung für Enteignung), sollten auch die EVU zur Duldung des Baus von Durchgangsleitungen verpflichtet sein.

6. Verstärkte Mißbrauchsaufsicht der Kartellbehörden

Die Kartellbehörden stoßen bei allen Versuchen, eine wirksamere Mißbrauchsaufsicht einzuführen, auf außerordentlich große Schwierigkeiten und Widerstände. Elektrizität ist kein homogenes Gut. Zu verschiedenen Tages-, Wochen- und Jahreszeiten schwanken die Produktionskosten und die erzielbaren Preise erheblich. Nur wenn Bezugsmengen und Verbrauchsdiagramme zweier Kunden zufällig in etwa

übereinstimmen und wenn etwa gleiche Leitungskosten entstehen, sind Preisvergleiche sinnvoll. Solche Vergleichsmöglichkeiten bestehen nur ausnahmsweise. Preisunterschiede bei Stromverbrauchern in nicht vergleichbarer Lage lassen sich allenfalls in Extremfällen daraufhin überprüfen, ob die Preisunterschiede auf einer mißbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht beruhen. Preis- und Kostenprüfungen werden daher kaum Erfolg haben. Beamte der Kartellbehörden können auch nicht einen ähnlich wirksamen Rationalisierungsdruck erzeugen wie der Markt und der Wettbewerb.

Die EVU bemühen sich lebhaft darum, deutlich zu machen, warum eine detaillierte Mißbrauchsaufsicht auf nahezu unüberwindbare Schwierigkeiten stößt. Mit Recht wird auf die verschiedenartigen Produktions- und Absatzbedingungen etc. verwiesen. Offensichtlich ist auch nach Ansicht der EVU eine verstärkte Mißbrauchsaufsicht keine Alternative zu Bestrebungen, die Wirksamkeit des Wettbewerbs zu steigern.

7. Verstärkte Fachaufsicht über die EVU

Wenn die geschilderten Mängel der Energieaufsicht ausgeräumt werden sollen, müßten das Energiewirtschaftsgesetz und die Verwaltungspraxis gründlich reformiert werden. Es muß ausgeschlossen werden, daß sich die zu Kontrollierenden (in den Unternehmensorganen) mittelbar selbst kontrollieren (Kombination von Ämtern in den Wirtschaftsministerien der Länder und in öffentlichen Versorgungsunternehmen) oder daß politische Rücksichten auf hohe Kommunalbeamte zum Verzicht auf fällige energiepolitische Maßnahmen führen. Derzeit dürfte die Fachaufsicht als wirkungsvolles Instrument der Aufsicht und als „Wettbewerbsersatz“ ausscheiden. Auch Pläne, eine Art Public-Utility-Kontrolle in der Bundesrepublik einzuführen, sind aus den gleichen Gründen nicht erfolgversprechend.

8. Förderung des Entstehens leistungsfähiger Unternehmenseinheiten

Die Zersplitterung in der öffentlichen Energieversorgung könnte auch dadurch bekämpft werden, daß die Fachaufsicht auf den Zusammenschluß kleiner und kleinster EVU hinwirkt. Selbst wenn die Einwirkungsmöglichkeiten der Fachaufsicht verstärkt würden, wäre es allerdings fraglich, ob die Beamten der Energieaufsicht unter den gegebenen Bedingungen davon energischen Gebrauch machen könnten.

Nach weit verbreiteter Ansicht könnte die Flurbereinigung in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung gefördert werden, wenn § 6 b Einkommensteuergesetz zugunsten der Gemeinden geändert würde. Wenn Veräußerungsgewinne beim Erwerbsvermögen der Gemeinden steuerunwirksam auf deren Verwaltungsvermögen übertragen werden dürfte,

würden sich nach dieser Auffassung viele Gemeinden aus diesem Aufgabengebiet zurückziehen. Diese Maßnahme sollte daher ernsthaft erwogen werden.

9. Einführung besonders scharfer Publizitätsvorschriften für alle Unternehmen, die Verträge nach § 103 GWB abgeschlossen haben

Die Privilegien des GWB zugunsten öffentlicher Versorgungsunternehmen könnten auch an die Erfüllung von Bedingungen geknüpft werden. So wäre es etwa denkbar, verschärfte Publizitätsvorschriften vorzusehen. Bessere Einblicke in die Ertragslage wären für Kunden und Konkurrenten von Interesse. Eine solche Maßnahme verspricht jedoch vor allem in Vielproduktunternehmen (Querverbundunternehmen, Großunternehmen mit breiter Produktpalette) wenig Erfolg.

10. Erweiterung der Anschluß- und Versorgungspflicht auf industrielle Sonderabnehmer mit Eigenerzeugungsanlagen

Die praktischen Erfahrungen zeigen, daß allein mit der Anschluß- und Versorgungspflicht der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht nicht verhindert werden kann. Es gibt wohl keinen Fall, daß ein EVU die Bitte um Reserve- und Zusatzstrom abgelehnt hätte. Die Preise für solche Leistungen sind entscheidend. Mit der Erweiterung der Anschluß- und Versorgungspflicht wird dieses Problem nicht gelöst. Auch die Mißbrauchsaufsicht stößt wegen der meist fehlenden Alternativen und der Unvergleichbarkeit der Versorgungsverhältnisse verschiedener Strombezieher auf Schwierigkeiten. Daher dürfte dieser Vorschlag ungeeignet sein.

11. Trennung von Stromproduktion und -verteilung

Dieser recht einschneidende Vorschlag läuft darauf hinaus, den EVU Eigentum und Verfügung über das gesamte Leitungsnetz zu nehmen und alle wettbewerbsbeschränkenden Regelungen für den Erzeugungsbereich abzuschaffen. Die Unternehmen der Stromerzeugung sollten privatisiert, die Konzerne entflochten werden.

Die Ortsnetze sollten künftig über Anliegergebühren finanziert, die laufenden Kosten von den Benutzern aufgebracht werden. Die überregionalen Leitungsnetze könnten Zweckverbänden der Kommunen übertragen werden; oder die Länder könnten die Verfügungsmacht erhalten, wobei die Kosten den Gemeinden anzulasten wären. Als Alternative wird die Privatisierung auch der Leitungsnetze vorgesehen. Die Stromleitungen würden dann an die Stromproduzenten vermietet. Bau und Übernahme der Leitungsnetze könnten öffentlich ausgeschrieben werden, ebenso die Stromlieferungsverträge der Gemeinden. Alle Stromerzeuger sollten gleichermaßen Zugang zum Leitungsnetz haben.

In mancherlei Hinsicht ist diese Lösung bestechend. Unter anderem werden allerdings folgende Einwände erhoben: Die Mißbrauchsaufsicht über Leitungsunternehmen wirft neue Probleme auf, ebenso die Koordinierung von Produktion und Absatz (in verschiedener Hand). Der Absatz (und damit die erforderliche Leitungskapazität) hängt von der Preispolitik der Stromproduzenten ab, freilich auch von der Preispolitik der Leitungsunternehmen.

Die langfristige Abstimmung der Investitionspläne von Produktions- und Leitungsunternehmen dürfte auf Schwierigkeiten stoßen. Über jede wettbewerbliche Aktivität müßten die Leitungsunternehmen mit erheblichem zeitlichem Vorlauf unterrichtet werden, damit entsprechende Leitungskapazitäten zur Verfügung stehen. Auf diese Weise könnten auch Konkurrenten frühzeitig informiert werden, was den Erfolg des vorstoßenden Wettbewerbs in Frage stellte und den Anreiz zu wettbewerblicher Aktivität wesentlich verminderte. Zu klären wäre ferner die Berechnung der Entgelte für die Leitungsbereitstellung: Physikalisch liefert ein EVU in das Verbundnetz und damit stets nur in sein unmittelbar benachbartes Gebiet. Allenfalls die „Grenzen“ werden durch Mehrlieferung weiter hinausgedrückt. Offen ist die Frage, ob so einschneidende Maßnahmen rechtlich möglich sind.

12. Beförderungspflicht für Strom

Der Zweck einer solchen Maßnahme wird darin gesehen, die Gebietsmonopole aufzulockern, indem EVU gezwungen werden, Konkurrenten eigene Leitungswege zur Verfügung zu stellen. Sollte die Kapazität der vorhandenen Leitungen erschöpft sein, so wäre der Bau neuer Leitungen zu genehmigen.

Als Haupteinwand gegen eine solche Maßnahme wird angeführt, daß die Beförderungspflicht für Strom ein enteignungsgleicher Eingriff sei und daß die Festsetzung der Preise für die Leitungsnutzung auf erhebliche Schwierigkeiten stoße. Hierzu ist kritisch anzumerken, daß einige öffentliche Leitungs- und die Schienenmonopole bereits einem Kontrahierungszwang unterliegen. Die Mineralölleitungsunternehmen haben sich einer faktischen Beförderungspflicht unterworfen, schon damit notfalls Enteignungsverfahren möglich wären. Die EVU nehmen das Privileg der Enteignung für sich in Anspruch, ohne daß sie einem Kontrahierungszwang unterworfen werden möchten. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, daß aus Gründen des Landschaftsschutzes, aus Raumgründen und aus wirtschaftlichen Überlegungen die Zusammenfassung der Leitungen richtig und zweckmäßig ist. Der Einwand, eine Beförderungspflicht für Strom, selbstverständlich gegen Entgelt, laufe auf Enteignung hinaus, ist daher nicht überzeugend. Auch öffentliche Eigentumsrechte können beschränkt werden, wenn dies aus Gründen

des Gemeinwohls geboten erscheint. Für die Festsetzung der Preise bei Leitungsnutzungen liegen Erfahrungen aus Verbund- und Durchleitungsverträgen vor.

Dieser — sicherlich lückenhafte — Überblick über Reformvorschläge auf dem Gebiet der öffentlichen Elektrizitätsversorgung bietet hinreichende Ansatzpunkte für staatliche Maßnahmen. Da der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht besonders in der öffentlichen Versorgung schwer nachweisbar ist, spricht vieles dafür, den Wettbewerb in verstärktem Umfang als Kontrollinstrument und als Mittel zur Verbilligung der Versorgung und Steigerung der Leistung einzusetzen. In welcher Form dies in einem wettbewerbspolitischen Ausnahmebereich wie der öffentlichen Elektrizitätsversorgung am zweckmäßigsten geschieht, wird in eingehender Diskussion noch zu klären sein.

Grundzüge einer Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft

Von *Helmut Gröner*, Bonn

In einem Land, in dem die ordnungspolitische Grundsatzentscheidung für eine freiheitliche Verkehrswirtschaft getroffen wurde, besteht die wichtigste Aufgabe, als Eckpfeiler einer solchen Ordnung möglichst in allen Wirtschaftszweigen für wettbewerbliche Marktprozesse zu sorgen und sie vor Beschränkungen zu bewahren. Dieser wirtschaftspolitische Auftrag gilt grundsätzlich auch für die Elektrizitätsversorgung, für die daneben zusätzlich spezielle energiewirtschaftliche Ziele genannt werden, die sich auf bestimmte erwünschte Marktergebnisse richten. Als energiepolitische Hauptziele der Elektrizitätsversorgung sind demnach anzusehen:

- Schaffung und Sicherung einer Wettbewerbsordnung,
- eine möglichst preisgünstige Elektrizitätsversorgung,
- eine möglichst sichere Elektrizitätsversorgung¹.

Eine Bestandsaufnahme der Elektrizitätswirtschaftspolitik zeigt jedoch², daß die Elektrizitätsversorgung in ein Netz von Wettbewerbsbeschränkungen eingesponnen ist, das einesteils von den Versorgungsunternehmen selbst geknüpft worden ist und andernteils von der Wirtschaftspolitik der öffentlichen Verbände geschnürt wurde. Dabei erkennt man, daß im Zentrum dieses Geflechts als Ausgangspunkt vielfältiger Wettbewerbsbeschränkungen die vertikale Integration von Geschäften mit elektrischer Energie und dem Transport dieser Strommengen unter dem gemeinsamen Dach von Elektrizitätsversorgungsunternehmen steht. Hat man diese Verschmelzung der zwei aufein-

¹ Wettbewerbsfreiheit und erhoffte Marktergebnisse enthalten als wirtschaftspolitische Ziele ungleiche Wertelemente. Da die wirtschaftlichen Ergebnisse wettbewerblicher Marktprozesse jedoch den Marktteilnehmern ökonomische Vorteile bringen, kann man in aller Regel von einer Harmonie zwischen diesen energiepolitischen Einzelzielen ausgehen. Zu einer eingehenden Diskussion dieser Probleme siehe: *Helmut Gröner*, Die „flankierenden Maßnahmen“ der Kohlepolitik. ORDO, Bd. 20 (1969), S. 181—259, hier: S. 181 bis Seite 188 und die dort zitierte Literatur.

² Siehe: *Helmut Gröner*, Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft. ORDO, Bd. 15/16 (1965), S. 333—412.

ander folgenden Produktionsstufen³ als hauptsächliches Hindernis für eine Wettbewerbsordnung in der Elektrizitätsversorgung herausgefunden, so müssen als notwendig erachtete wirtschaftspolitische Reformen eben an diesem heutigen Strukturmerkmal der Elektrizitätswirtschaft ansetzen. Daraus folgt, daß der mehrstufige Einheitsmarkt, an dem Versorgungsunternehmen gleichzeitig Strommengen und Transportleistungen anbieten, aufzubrechen und neu zu gliedern ist. Dabei ist der Stromtransport vom eigentlichen Geschäft mit elektrischer Energie zu trennen, das einerseits zwischen Erzeugern und Letztabnehmern und andererseits zwischen den Produzenten von elektrischem Strom abgewickelt wird. Es sind also mehr als zwei Märkte, wie man zunächst vielleicht vermuten möchte, wirtschaftspolitisch zu organisieren. Dies ist erforderlich, um das Erreichen der allgemein akzeptierten energiepolitischen Ziele nicht zu gefährden. Wie nun sieht eine solche marktwirtschaftliche Neuordnung der Elektrizitätsversorgung im einzelnen aus?

a) Märkte für elektrische Energie

1. Der Markt für den Absatz an Letztverbraucher

Auf diesem Markt treten die Verbraucher von elektrischem Strom als Nachfrager auf und Elektrizitätsunternehmen als Anbieter, die keine Transporteure mehr sind, sondern sich nur noch mit der Produktion von Elektrizität beschäftigen. Alle bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen zwischen diesen Stromanbietern werden beseitigt, und fortan werden sie dem allgemeinen Verbot unterworfen, keine wettbewerbsbeschränkten Marktabsprachen zu treffen. Denn diese Unternehmen der Stromerzeugung können sich nicht mehr auf eine vermeintlich wettbewerbshindernde Kapitalintensität als Hauptargument für ihre derzeitige wettbewerbspolitische Ausnahmestellung berufen, weil die Kapitalschwere in der Elektrizitätswirtschaft zu einem großen

³ Dieser Sachverhalt wird in der übrigen gewerblichen Wirtschaft als Verbundwirtschaft bezeichnet, die auch dort als Vorwand herhalten muß, um Wettbewerbsbeschränkungen zu rechtfertigen. In der Elektrizitätswirtschaft hat es sich demgegenüber eingebürgert, einen anderen Tatbestand, nämlich den großräumigen Stromtausch zwischen verschiedenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen und das Zusammenkuppeln überregionaler Hochspannungsnetze mit dem Terminus „Verbundwirtschaft“ oder „Verbundbetrieb“ zu belegen. — Zu den wirtschaftspolitischen Problemen der Verbundwirtschaft im herkömmlichen Sinne siehe: *Hans Otto Lenel*, Ursachen der Konzentration unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse. 2. Aufl., Tübingen 1968, S. 147—160. Und zu einer Darstellung der Verbundwirtschaft in der Elektrizitätsversorgung vgl. z. B. *Georg Boll*, Geschichte des Verbundbetriebes. Entstehung und Entwicklung des Verbundbetriebes in der deutschen Elektrizitätswirtschaft bis zum europäischen Verbund. Frankfurt am Main 1969 und die dort zahlreich genannten Veröffentlichungen.

Teil der Anlageintensität bei den Stromnetzen entspringt. Verselbständigt man die Stromproduzenten, dann schafft man damit die Voraussetzung für eine scharfe Wettbewerbsauslese, wie sie bislang durch Gebietsabsprachen und Konzessionsverträge verhindert wurde. Da die Produktionskosten für elektrische Energie bei einzelnen Kraftwerken innerhalb einer nicht zu geringen Spannweite streuen, ist mit diesen Kostenunterschieden einmal eine notwendige Bedingung für wettbewerbliche Marktprozesse erfüllt, zum anderen aber ein Ausscheidungsprozeß zu erwarten, der Kraftwerke aus dem Markt drängt, die nur auf Grund des Gebietsschutzes lieferfähig waren.

Zwar sollen auf diesem Markt Letztabnehmer und Produzenten von elektrischer Energie unmittelbare Geschäftsbeziehungen aufnehmen, aber aus technischen Gründen ist es gleichwohl unmöglich, diesen Leistungsaustausch auf der Nachfrageseite zu individualisieren. Deshalb müssen die individuellen Stromkonsumenten zu Verbrauchergruppen zusammengeschlossen werden, die dann als Nachfrageeinheiten am Elektrizitätsmarkt agieren. Damit taucht die Frage auf, wie diese Verbrauchergruppen abzugrenzen und zu organisieren sind. Bei der Größe der zu bildenden Nachfrageeinheiten muß zunächst darauf geachtet werden, daß der Strombedarf der Konsumenten nicht zu stark gebündelt wird, weil bei einer übermäßigen Konzentration auf zu wenige Verbrauchergruppen die Flexibilität des Elektrizitätsmarktes bedroht wird. Diese Gefahr kann nicht allein an der absoluten Größe der Verbrauchergruppen abgelesen werden, sondern muß im Verhältnis zur Lieferkapazität der Angebotseinheiten gesehen werden. Denn es erleichtert die Nachfragefluktuation und belebt gleichzeitig wettbewerbliche Marktprozesse, wenn die nachgefragten Strompakete möglichst nicht die Liefermöglichkeiten der einzelnen Elektrizitätswerke übersteigen. Es ist deshalb anzustreben, daß diese Obergrenze nur dort überschritten wird, wo es wirklich unumgänglich ist. Ein solcher Ausnahmefall ist zum Beispiel für Verbrauchergruppen denkbar, denen Industrieunternehmen mit einer äußerst stromintensiven Produktion wie etwa die Aluminiumerzeugung angehören. Auf der anderen Seite gibt es für den Umfang der Verbrauchergruppen eine Untergrenze, die ebenfalls tunlichst einzuhalten wäre. Sie wird einmal von organisatorischen Fragen bestimmt und zum anderen vor allem aber von der Forderung, eine gewisse Durchmischung dieser Absatzzonen zu sichern, um extrem sprunghafte Belastungskurven zu vermeiden und um damit einem alten Verlangen der Vertreter Elektrizitätswirtschaftlicher Interessen zu genügen. Dieser Wunsch wurzelt in einer großen Risikoscheu, die eine Folge langjähriger unternehmerischer Entwöhnung durch die Wettbewerbsruhe in der Elektrizitätswirtschaft ist. Je mehr die Unternehmerinitiative wieder aktiviert wird, desto schneller verliert dieses

Argument an Gewicht. Wenn im übrigen die Obergrenze für den Umfang der Verbrauchergruppen niedrig gehalten wird, so ist es den Elektrizitätswerken möglich, Nachfrageeinheiten mit unterschiedlichen Abnahmecharakteristiken sozusagen zusammenzukoppeln, um auf diesem Wege selbst für eine günstige Durchmischung ihres Absatzes zu sorgen. Jedenfalls ist es nicht sinnvoll, die Obergrenze für die nachgefragten „Strompakete“ zu erhöhen, alleine um einen gleichmäßigeren Belastungsverlauf zu erzielen. Denn damit erhöht sich nicht nur die Gefahr, daß nunmehr auf der Nachfrageseite Marktmacht heranwächst, sondern es werden zunehmend auch Standortfaktoren verwischt, was aus anderen Gründen wirtschaftspolitisch unerwünscht ist. Die Nachfrageeinheiten müssen also keineswegs einheitlich groß sein und einheitliche Abnahmecharakteristiken aufweisen, vielmehr wird eine breitgestreute Verschiedenartigkeit innerhalb der Ober- und Untergrenzen dem Wettbewerb förderlich sein, weil sie die Marktchancen der Elektrizitätsunternehmen verbessert. Die organisatorischen Probleme würden sicherlich erleichtert, wenn man die Verbrauchergruppen so abstecken könnte, daß sie sich mit bereits bestehenden Verbänden decken. Hier bieten sich die kommunalen Gebietskörperschaften an, die seit jeher über Konzessionsverträge und Eigenversorgung als Nachfrageeinheit in der Elektrizitätswirtschaft eine Rolle gespielt haben. Freilich wird sich ihr Nachfragevolumen nicht immer innerhalb der verlangten Grenzen bewegen, weil es zweifellos in den Stadtstaaten und in manchen anderen Großstädten die Obergrenze übertrifft und weil es in vielen ländlichen Zwerggemeinden nicht an die Untergrenze heranreicht. In beiden Fällen läßt sich jedoch Abhilfe schaffen: Bei den Großstädten, deren Nachfragevolumen die Obergrenze übersteigt, können zwei Wege beschritten werden, um den Gesamtbedarf in kleinere Nachfrageeinheiten aufzuspalten. Einmal könnte man das Stadtgebiet in mehrere Bezirke unterteilen, die getrennt beliefert werden, was in der geschichtlichen Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft gar nicht so selten vorgekommen ist, oder zum anderen könnte man die Gesamtnachfrage in einzelne Lose stückeln. Zwar wird der andere Fall, daß die Untergrenze der Nachfragemenge nicht übertroffen wird, wegen des anhaltenden Wachstums der Stromnachfrage und wegen der in allen Bundesländern in Gang kommenden Verwaltungsreform unbedeutender. Sollte er dennoch hier und da eintreten, müßten sich zwei oder mehr Gebietskörperschaften zu Zweckgemeinschaften zusammenfinden, um eine Nachfrageeinheit innerhalb der erforderlichen Größenordnung zu bilden. Gegebenenfalls könnten in ländlichen Regionen auch kleinere Landkreise die Funktionen der Verbrauchergruppen übernehmen, sofern sie mit ihrem Nachfragepotential unterhalb des oberen Schwellenwerts bleiben. Mit Hilfe der Gebietskörperschaften

ist es also grundsätzlich zuwege zu bringen, die Verbrauchergruppen als notwendige Grundelemente einer Wettbewerbsordnung des Elektrizitätsmarktes zu gründen.

Diese Verbrauchergruppen treten nun stellvertretend für die individuellen Stromkonsumenten als nachfragende Handlungseinheiten am Elektrizitätsmarkt auf, was Fragen des Außen- und des Innenverhältnisses aufwirft. Denn aus welchen Aufgaben besteht diese Treuhandfunktion, wer soll sie wahrnehmen und wie wird man hierzu legitimiert? Wenn in der Mehrzahl der Gebietskörperschaften die Verbrauchergruppen aus den in ihren Mauern residierenden Wirtschaftseinheiten gebildet werden, liegt es nahe, den Kommunen auch zur Pflicht zu machen, als deren Mittler am Elektrizitätsmarkt tätig zu werden. Ihr Amt ist dabei freilich ganz anderer Natur, als es von engagierten Verteidigern der heutigen Gemeindeposition in der Elektrizitätswirtschaft gesehen wird. Denn die Gebietskörperschaften sollen bei diesen Stromgeschäften nur Unterhändler sein und grundsätzlich nicht auf eigene Rechnung kontrahieren⁴. Dies wird dadurch gesichert, daß es den Gemeinden obliegt, die Absatzgebiete der von ihnen betreuten Verbrauchergruppen und damit praktisch deren Belastungsdiagramme öffentlich auszuschreiben und die eingehenden Angebote zu publizieren. Um diese Offerten vergleichen zu können und um Preisdifferenzierungen und Preisdiskriminierungen zu vermeiden, die dem jetzigen Tarifsysteem anhaften, ist es für eine Wettbewerbsordnung in der Elektrizitätswirtschaft vonnöten, das Preissystem zu reformieren. Die heutige Marktsplaltung nach Tarif- und Sonderabnehmern mit ihren weiteren Abnehmersektoren knüpft an institutionellen Gesichtspunkten und an der Höhe der Nachfragemengen der einzelnen Stromkonsumenten an, ohne deren gemeinsame oder unterschiedliche Position im Auf und Ab der Belastungskurve hinlänglich zu berücksichtigen. Denn für den Kostenverlauf der Kraftwerke, also ohne Transportkosten, ist allein der tages- und jahreszeitliche Nachfragerhythmus aller Abnehmer zusammengenommen maßgebend und nicht die Lieferwünsche einzelner Kunden. Deshalb sollte jeder Stromverbraucher einzig nach den Teilstücken des Belastungsdiagramms eingestuft werden, zu denen er mit seiner Nachfrage beisteuert. Da die Preise nicht stufenlos der Belastungskurve angepaßt werden können, hängen die „Preisvorteile“ oder die „Preisnachteile“ für die einzelnen Verbraucher

⁴ Die liefernden Elektrizitätswerke müssen mit den einzelnen Stromverbrauchern einer Nachfrageeinheit selbst abrechnen, obwohl die Gebietskörperschaften deren Treuhänder sind. Diese Vorsichtsmaßnahme empfiehlt sich, um jeder eventuellen Verquickung des Stromgeschäftes mit finanziellen kommunalen Interessen von vornherein vorzubeugen, die sich in der Vergangenheit als so unheilvoll für die Elektrizitätswirtschaftspolitik erwiesen hat.

elektrischer Energie davon ab, wie grob oder wie engmaschig das Belastungsdiagramm zerlegt wird. Das führt zu der Frage, wer die Abschnitte der Belastungskurve auszuwählen hat, die der zeitlichen Ausgleichsstaffel des Tarifsystems zugrundegelegt werden. Man könnte diese Aufgabe einmal der Autonomie der Verbrauchergruppen überlassen und zum anderen einer wirtschaftspolitischen Oberinstanz zuweisen, sofern übergeordnete Gründe dies verlangten. Und in der Tat sprechen ernst zu nehmende Argumente dafür, die „Tarifhoheit“ der Verbrauchergruppen in diesem Punkt einzuschränken, die ja auch heute bei den wirtschaftspolitischen Oberverbänden liegt. So ist an folgende Vorteile zu denken, die eine vorgegebene Gliederung des Belastungsdiagramms hat:

- Eine unhandliche Zersplitterung der Belastungskurven wird vermieden. Es genügt nämlich, die Zeitstaffel in wenige, vielleicht nur zwei bis drei Abschnitte zu unterteilen, um über die Preispolitik einen Ausgleichseffekt zu erzielen.
- Die Homogenisierung der internen Willensbildung der Verbrauchergruppen wird gefördert, so daß die Gefahr einer Diskriminierung einzelner oder eines Teils der ihnen angehörenden Wirtschaftseinheiten sinkt, weil gezielte zeitliche Marktsplaltungen verhindert werden.
- Überörtliche Preisvergleiche werden erleichtert, was wettbewerbliche Marktprozesse begünstigt und drohenden Kartellbildungen entgegenwirkt.
- Auch die Marktübersicht der Kraftwerksunternehmer wird verbessert, so daß es für sie einfacher wird, Verbrauchergruppen mit sich ergänzenden Belastungsverhältnissen herauszufinden und zu umwerben.

Hat man einen tages- und jahreszeitlich konstanten Einheitspreis für elektrische Energie, der von wiederkehrenden Nachfrageschwankungen nicht unmittelbar beeinflusst wird, ist die interne Willensbildung der Verbrauchergruppen unproblematisch, weil die vorliegenden Preisangebote eindeutig bewertet werden können. Schwieriger wird dies schon bei einer Zeitstaffel mit nur zwei verschiedenen Strompreisen, sagen wir einen Tages- und einen Nachtstrompreis, wenn bei den offerierten Tarifen die Differenzen bei den Einzelpreisen unterschiedlich hoch sind oder gar verschiedene Vorzeichen haben. Wie vom Arrowschen Satz her bekannt ist⁵, kann es dann zu einer inkonsistenten Wertung der Stromlieferungsangebote durch die Mitglieder

⁵ Siehe hierzu: *Erich Streißler*, Zur Anwendbarkeit von Gemeinwohlvorstellungen in richterlichen Entscheidungen. In: *Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften*. Karlsruhe 1967, S. 1—47, hier: S. 9—19.

der Verbrauchergruppe kommen, wenn sie in ihren sozialen Vorstellungen inhomogen ist. Zwar ist eine solche Gefahr grundsätzlich nicht zu leugnen, aber durch die Organisationsform der Verbrauchergruppe und die nach einer Reform des Elektrizitätsmarktes zu erwartenden Interessenlagen wird sie erheblich abgeschwächt werden. Da eine ständige direkte Demokratie innerhalb der Nachfrageeinheit unmöglich scheint, muß mithin ein Repräsentationsorgan für die Verbrauchergruppe handeln, das in seinen Bewertungen vermutlich homogener ist als die Gruppe selbst, weil sich offensichtlich abwegige Vorstellungen schwerlich werden durchsetzen können. Außerdem scheidet es wohl aus, innerhalb einer Verbrauchergruppe die Handlungsbeauftragten durch eine Urwahl zu bestimmen. Denn die Nachfrageeinheiten decken sich mit den kommunalen Gebietskörperschaften oder lehnen sich eng an sie an, so daß die Selbstverwaltungsorgane sich als den Wirtschaftseinheiten nahe Institution als Treuhänder förmlich aufdrängen⁶. Und wenn den Gemeinden das finanzielle Interesse an der Elektrizitätsversorgung abgeht, da ihr Aktionsraum auf die Mittlerfunktion beschnitten ist, so wird dies die Homogenisierung der Wertungen fördern. Es ist nämlich überdies zu erwarten, daß mit dem Wegfall der alten Scheidelinie zwischen Tarif- und Sonderabnehmern und ihren Unterabteilungen gruppenspezifische Wertmaßstäbe in den Hintergrund treten. Auch die Interessen der produzierenden Wirtschaftseinheiten, die ja zu den Kommunalvertretungen nicht unmittelbar wahlberechtigt sind, dürften kaum ernsthaft bedroht sein, weil gerade in der jüngsten Zeit eine günstige Elektrizitätsversorgung der Gewerbetreibenden in der mächtig aktivierten gemeindlichen Entwicklungspolitik einen bedeutenden Platz einnimmt. Dies alles verdeutlicht, daß das Strukturproblem der Nachfrage eines wettbewerblichen Elektrizitätsmarktes ohne ordnungspolitische Mängel zu meistern ist⁷.

⁶ Treuhänder ist hier nicht im streng juristischen Sinne gemeint.

⁷ Es ist dafür plädiert worden, Sonderabnehmern ein Austrittsrecht aus dem Verband der Nachfrageeinheit zuzubilligen, da sich ihre Abnahmecharakteristika vielleicht gut in den Belastungsverlauf bei anderen Produzenten einfügen lassen. Wenn diese Sonderabnehmer jedoch tatsächlich in ihrer Verbrauchergruppe ins Gewicht fallen und eine sehr ausgeprägte, unter Umständen atypische Belastungskurve haben, dann werden sie auch den Nachfrageverlauf ihrer Verbrauchergruppe so stark formen, daß das Interesse anderer Elektrizitätswerke, diese Nachfrageeinheit insgesamt zu beliefern, eigentlich nicht geringer sein dürfte als an einer ausschließlichen Versorgung der Sonderabnehmer. Im übrigen könnte es durchaus eintreten, daß zwei verschiedene Kraftwerke eine Nachfrageeinheit gemeinsam beliefern, weil sie sich nur mit Teilangeboten an der Submission beteiligt haben. Es wird zudem ohne Willkür schwer zu entscheiden sein, welche Wirtschaftseinheiten eine solche Vorzugsstellung einnehmen dürften und welche nicht. Wäre die Zahl der Nachfrageeinheiten wirklich zu gering, um den Elektrizitätswerken hinreichende Wahlmöglichkeiten zu erschließen, so gibt es — wie gezeigt wurde — andere Wege, um genügend Absatzalternativen zu schaffen. Wird die Stromerzeugung vom Transport der elektrischen Energie

Nachdem geklärt ist, über was und von wem am Elektrizitätsmarkt für Verbraucher Geschäfte abgeschlossen werden, bleibt die Frage offen, für einen wie langen Zeitraum diese Kontrakte gelten sollen und ob die einzelnen Teilabsprachen gleichfristig sein sollen. Um die Flexibilität dieses Elektrizitätsmarktes und damit dessen Wettbewerbsprozesse nicht erlahmen zu lassen, müßte die Laufzeit der Abschlüsse zwischen Nachfrageeinheiten und Kraftwerken auf ein Höchstmaß begrenzt werden. Da es für diese maximale Zeitspanne keinen Erfahrungswert gibt, sollte man einmal mit einer Zehnjahresfrist beginnen, die nach oben oder unten revidiert werden könnte, wenn sie sich als unzweckmäßig erwiese. Bis zu dieser Höchstfrist könnte man den Marktpartnern einen beliebigen Verhandlungsspielraum einräumen, damit sie selbst die Dauer konstanter Lieferbeziehungen und/oder Lieferbedingungen wählen können. Daneben ist es denkbar, zwar die Lieferbeziehungen mittel- oder langfristig festzuschreiben, die Strompreise aber regelmäßigen oder allfälligen Revisionen zu unterwerfen. Beiden Verfahren, um das Durchschlagen von Preisänderungen auf bestehende Verträge durchzusetzen, ist gemeinsam, daß die Revisionsgründe zu fixieren sind. Unter wettbewerbspolitischem Aspekt müssen Preisbewegungen auf dem Restmarkt zur Versorgung der Verbraucher mit elektrischer Energie auslösender Faktor sein⁸. Es ist jedoch nicht gewiß, daß solche Signaleffekte ohne Zutun der Wirtschaftspolitik in hinreichender Zahl und mit ausreichender Leuchtkraft aufblinken. Daher ist die Publizität von Preisänderungen durch eine von wirtschaftspolitischen Instanzen organisierte Markttransparenz zu verbürgen, die anonym und nicht-exklusiv sein muß, um nicht ihrerseits Quelle neuerlicher Wettbewerbsbeschränkungen zu werden. Besitzt man einen empfindlich reagierenden Preisindikator, dann taucht die Frage auf, ob jede Tarifänderung einen Revisionsgrund darstellt oder ob sie zunächst eine bestimmte Marge überschreiten muß, bevor sie Anpassungsvorgänge hervorruft. Weil nicht auszuschließen ist, daß auftretende Preisausschläge kleiner wären, wenn Nachfrage und Angebot aus den zu überprüfenden Lieferbeziehungen auch aktuell am Strommarkt aufträten, ist es ratsam, geringere Preisschwankungen durch eine Pufferzone zu neutralisieren. Jenseits dieser Grenzen könnten dann Preisverschiebungen auf bestehende Kontrakte durchschlagen, und zwar zu Gunsten der Kraftwerke ebenso wie zu ihren Ungunsten

getrennt, sind die Marktchancen für die Kraftwerksunternehmen weitaus zahlreicher, als wenn der Wettbewerb lediglich durch den Wegfall des Gebietsschutzes intensiviert wird.

⁸ Werden die Preise in einem festen Turnus angepaßt, sind sie um so starrer, in je größeren zeitlichen Abständen dies geschieht. Außerdem werden dadurch Preisbewegungen eingeebnet, weil bei den Prüfungsterminen nur ihr zwischenzeitlicher Saldo zur Diskussion steht.

und unabhängig von der jeweiligen Datenänderung, die hierfür verantwortlich ist. Die Folgen für die Lieferbedingungen existierender Versorgungsverhältnisse können, wenn die Revisionsklausel zieht, gleichfalls abgestuft werden⁹. So könnte eine Verbrauchergruppe, auch um ihr eigenes Risiko bei Preiserhöhungen zu senken, vertraglich vereinbaren, daß relevante Preisänderungen sich nur partiell auf die laufenden Tarife auswirken sollen. Werden die Lieferbedingungen unverkürzt an die relevanten Preisbewegungen angehängt, sehen sich die Kraftwerksunternehmen und die Stromabnehmer voll den fortlaufenden Anpassungs- und Ausscheidungsprozessen ausgesetzt. Die Flexibilität des Marktes ist erheblich und der Wettbewerb erlangt einen hohen Wirkungsgrad. Unter anderen Ordnungsformen ist dieses Ergebnis gekoppelt mit einer weitgehenden Wettbewerbsfreiheit nicht zu realisieren.

2. Der Markt für Aushilfslieferungen

Neben dem Markt, auf dem Kraftwerksunternehmen und Letztabnehmer ihre Geschäfte abwickeln, bedarf eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung der Elektrizitätswirtschaft eines Umschlagsplatzes für Aushilfslieferungen, die Kraftwerksunternehmen untereinander vereinbaren. Solche Aushilfslieferungen werden nämlich benötigt, um die wirtschaftliche Seite des Ziels der Versorgungssicherheit in Form einer ständigen Lieferbereitschaft zu bewältigen¹⁰. Sie führen freilich nicht dazu elektrische Energie tatsächlich von einem Kraftwerksunternehmen an ein anderes zu versenden, sondern sie haben zur Folge, daß ein Elektrizitätswerk für Rechnung eines anderen Letztabnehmer mit

⁹ Ginge man so weit, bei jeder Preisänderung eine neue Ausschreibung zu verlangen, ständen langfristige Lieferbeziehungen nur auf dem Papier. Es kann sich also nur darum handeln, die Tarife veränderten Marktverhältnissen anzugleichen, ohne von einem Anbieter zu einem anderen zu wechseln. Die Kraftwerksunternehmen werden nämlich von sich aus kein Interesse haben, daß das Versorgungsgebiet der Nachfrageeinheit neu feilgeboten wird, weil ihnen die gewandelten Marktbedingungen ja gerade anzeigen, daß anderwärts keine günstigeren Absatzchancen zu finden sind. Freilich könnten sie bei Preisrückgängen gezwungen sein, aus dem Markt auszuscheiden, so daß durch einen möglichen Verdrängungseffekt der Revisionsklausel eine Lieferbeziehung vor ihrem geplanten Ablauf endet.

¹⁰ Die Lieferkonstanz hängt nicht nur von der ständigen wirtschaftlichen Einsatzbereitschaft der Elektrizitätswerke ab, sondern nicht minder von der technischen Sicherheit der Erzeugungs- und Übertragungsanlagen. Die wirtschaftliche und die technische Seite der Versorgungssicherheit sind nicht völlig unabhängig voneinander. Doch kann es kein Hinderungsgrund für eine Wettbewerbsordnung in der Elektrizitätswirtschaft sein, die technische Sicherheit zu gewährleisten, weil in ausreichendem Umfang öffentliche Einrichtungen bestehen, die dieser Überwachungsaufgabe voll und ganz gerecht werden können.

elektrischem Strom versorgt¹¹. Der Grund hierfür liegt in der technischen Eigenart der Elektrizitätsversorgung, die eine Produktion auf Lager unmöglich macht, so daß die Stromerzeugung mit dem Nachfrageverlauf synchronisiert werden muß. Es wäre nun Zufall, wenn die Kapazitäten der Kraftwerksunternehmen genau mit den Bedürfnissen der von ihnen zu versorgenden Nachfrageeinheiten übereinstimmten. Bei den einzelnen Kraftwerksunternehmen entstehen also gemessen an dem Nachfragevolumen ihrer Kunden für kurze oder auch für längere Zeitspannen Unter- oder Überkapazitäten, die einerseits durch Aushilfslieferungen abgedeckt werden müssen und die andererseits genutzt werden können, um ebensolche Marktlücken zu schließen. Mithin werden auf diesem Markt für Aushilfslieferungen im Grunde freie Kapazitäten angeboten und nachgefragt, was jedoch kein spezielles Merkmal einer wettbewerblichen Ordnung der Elektrizitätsversorgung ist. Denn das ist selbst bei dem heutigen System festgefügtter Wettbewerbsbeschränkungen üblich und heißt dann nationale oder internationale Verbundwirtschaft¹². Auf diesem Markt für Hilfslieferungen mit seiner Funktion, Über- und Unterkapazitäten einzelner Kraftwerksunternehmen auszugleichen, lassen sich nach ihren Anlässen verschiedene Transaktionen unterscheiden, die entweder im Rahmen gegebener Belastungsdiagramme oder bei Verschiebungen der Belastungskurven abgewickelt werden.

(1) Bei vorgegebenem Belastungsverlauf der von ihnen zu beliefern den Verbrauchergruppen wird zwischen den Kraftwerksunternehmen vorwiegend Reserve- und/oder Zusatzstrom gehandelt. Der Bedarf an Reservestrom, um eine jederzeit sichere Versorgung der Letztabnehmer zu garantieren, tritt entweder in regelmäßigen Zeitabständen auf, die sich nach dem Turnus der notwendigen Überholungs- und Reparaturarbeiten richten, oder er fällt plötzlich an, wenn der Betrieb durch unvorhersehbare Ereignisse gestört wird. Die Höhe dieses Reservebedarfs wird gewöhnlich mit fünfzehn bis zwanzig Prozent der Gesamtkapazität, jedoch mindestens mit dem Produktionsvolumen des größten Kraftwerksblocks als selbständiger Erzeugungseinheit veranschlagt. Da die Kraftwerke nicht so stufenlos erweitert werden können, wie die Stromnachfrage zunimmt, bilden sich bei einem sprunghaften Ausbau

¹¹ Wenn man so will, werden hier also Streckengeschäfte abgeschlossen. Da im übrigen elektrische Energie die Leitungen nicht im wahren Sinne des Wortes „durchströmt“, sind in einem Verbundnetz mit mehreren Einspeise- und Entnahmestellen die einzelnen Liefermengen der Kraftwerksunternehmen ohnehin nicht mehr zu identifizieren.

¹² Auf dem heute bestehenden Markt für einen überörtlichen oder überregionalen Stromaustausch herrscht freilich so gut wie kein durchschlagender Wettbewerb, denn er wird von wenigen großen Verbundunternehmen kontrolliert, die sich in der Deutschen Verbundgesellschaft eine straffe Kartellorganisation geschaffen haben.

der Elektrizitätsbetriebe, der zudem der Nachfrageentwicklung voraus-eilen muß, Leerkapazitäten heraus, die erst langsam in den Markt hineinwachsen¹³. Wenn ein Elektrizitätsunternehmen über keinen oder über keinen ausreichenden Kapazitätsüberhang verfügt, so muß es den fehlenden Reservebedarf, und zwar sowohl den zeitlich terminierten als auch den überraschend auftauchenden, durch Lieferversprechen anderer Kraftwerke decken. Dabei ist es möglich, daß ein Elektrizitätswerk seinen Reservebedarf bei mehreren anderen Kraftwerksunternehmen abdeckt, oder umgekehrt, daß von einem einzelnen Elektrizitätsunternehmen Reservelieferungen an mehr als einen anderen Stromanbieter zugesagt werden. Man kann sich auch vorstellen, daß zeitlich fixierte Ersatzleistungen und Sofort-Reserven getrennt angeboten und nachgefragt werden, weil bei der Aushilfe nach Fahrplan größtenteils tatsächlich elektrische Energie zu liefern ist, während die Zusicherung von Sofort-Reserven weitgehend eine Kapazitätsvorhaltung ist, die nur in Ausnahmefällen eine Stromabgabe an die Verbraucher verursacht. Die vorher vereinbarten Preise auf diesem Markt für Reservestrom werden folglich danach differieren, ob Aushilfskapazitäten oder Aushilferzeugung vonnöten waren und sind, um die Lieferkonstanz des nachfragenden Kraftwerksunternehmens zu verbürgen. Mit der Organisation dieses Marktes wird das fraglos wichtige Ziel einer sicheren Elektrizitätsversorgung realisiert, wahrscheinlich sogar besser als bei der jetzigen Ordnung, weil man manchen Versorgungsmängeln vor allem auf dem flachen Land heute recht hilflos gegenübersteht, da es wegen des starren Gebietsschutzes nicht annähernd gelingt, mit Behelfsmaßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik den Druck von wettbewerblichen Ausscheidungsprozessen nachzuahmen. Allerdings muß wirtschaftspolitisch darüber gewacht werden, daß die Kraftwerksunternehmen ihre Geschäftskontakte auf dem Markt für Reservestrom nicht dazu mißbrauchen, um Wettbewerbsbeschränkungen bei der Submission von Versorgungsgebieten abzusprechen.

Nicht einmal die jetzige versteinerte Struktur der Elektrizitätswirtschaft mit ihrer absoluten Gebietsautonomie hat es verhindert, daß von Versorgungsunternehmen elektrische Energie hinzugekauft oder Überschußstrom angeboten wird. Doch kann sich dieser Markt nicht voll entfalten, weil er von komplizierten Durchleitungsproblemen und von der Marktmacht der überregionalen Verbundunternehmen unterhöhlt wird. Wenn man jenem Markt für Zusatzstrom diese beengenden

¹³ Es ist durchaus denkbar, daß Kraftwerke Erzeugungseinheiten, die in den Schwachlastzeiten des Tagesverlaufs nicht ausgenutzt werden können, für diese nur nach Stunden bemessenen Zeitabschnitte anderen Elektrizitätsunternehmen als Reserveleistung anbieten, die gegenläufige Belastungsdiagramme aufweisen.

Fesseln abstreift, wird er in eine bedeutsame Ergänzungsfunktion einrücken, um eine Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätsversorgung zu untermauern. Denn wenn Kraftwerksunternehmen mit dem Markt für Zusatzstrom die Chance eröffnet wird, Produktionsdefizite auszugleichen und Erzeugungsüberschüsse zu verwerten, so sind sie mit ihrer Kapazität und deren Veränderungen nicht streng an das Nachfragevolumen einer oder mehrerer Verbrauchergruppen gebunden. Dadurch werden die Anpassungsvorgänge beim Stromabsatz an Letztverbraucher flexibler und der Wechsel in der Belieferung von einer Nachfrageeinheit zu einer anderen wird erleichtert. Zusammen mit dem Reservebedarf sorgt die Nachfrage nach Zusatzstrom dafür, daß ein weiteres wichtiges Wettbewerbselement für eine Neuordnung der Elektrizitätswirtschaft gefestigt wird, nämlich ein glatter Marktzutritt für Newcomer. Mit günstigen Angeboten auf diesem Markt für Aushilfslieferungen können neu in die Elektrizitätswirtschaft drängende Unternehmer Anfangsflauten überbrücken, bis sie am Absatzmarkt zur Versorgung von Letztabnehmer richtig Fuß gefaßt haben¹⁴. Das unterschiedlich schnelle Tempo, mit dem neue oder alte Kraftwerksunternehmen in den beiden großen Teilmärkten für elektrischen Strom vordringen können, resultiert daraus, daß die Fluktuation der Nachfrage nach Aushilfslieferungen wesentlich höher ist als nach Versorgungslieferungen an die Verbrauchergruppen¹⁵. Mit diesem erleichterten Marktzugang wird für beste Voraussetzungen gesorgt, daß die Erzeugungskapazitäten durch das Vorpreschen von Neulingen und durch die dadurch hervorgelockten Anstrengungen der etablierten Unternehmer mit dem nötigen Sicherheitsvorsprung der Nachfrageentwicklung geschmeidig angepaßt werden. Im übrigen werden die Elektrizitätsunternehmen im eigenen Interesse auf eine ungestörte Lieferkonstanz bedacht sein, weil Einbußen bei diesem Qualitätsmerkmal Anpassungsvorgänge erzwingen, in denen andere Elektrizitätswerke die Versorgungsgarantie zum wettbewerbspolitischen Aktionsparameter wählen.

Eng mit dem Durchhalten einer gesicherten Lieferkonstanz ist das Problem der reinen Spitzenlastkraftwerke verkettet, für deren Existenz und damit für die Versorgungssicherheit man fürchtet, wenn eine Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft auf der Trennung von Erzeugung und Transport begründet wird. Sie würden manchmal nur

¹⁴ In der Regel ist davon auszugehen, daß die zuströmenden Unternehmen ein günstiges Angebot präsentieren, weil sie bei dessen Fehlen nicht auf erfolgversprechende Absatzaussichten rechnen dürfen.

¹⁵ Darüber hinaus fördert man die Beweglichkeit der Nachfrage auf dem Elektrizitätsmarkt, wenn die Gebietskörperschaften als Vertreter der Verbrauchergruppen gehalten wären, die Versorgung dieser Nachfrageeinheiten bereits zu einem Zeitpunkt auszuschreiben, der nicht zu dicht beim Endtermin der bestehenden Lieferbeziehungen liegt.

einige Stunden im Jahr eingesetzt und hätten dabei einen sehr hohen spezifischen Brennstoffverbrauch, so daß ihre Kosten, wenn sie selbstständig würden, allenfalls bei extremen Spitzenpreisen zu erwirtschaften wären. Daraus müßte man eigentlich schließen, daß eine Wettbewerbsordnung auf dieser Basis bloß für Grundlastkraftwerke in die Tat umzusetzen ist. Doch werden damit zum Teil Erfahrungen mit den Zuständen unter der heutigen Marktstruktur auf Verhältnisse übertragen, wie sie nach einer wettbewerbspolitischen Reform nach dem hier vorgeschlagenen Konzept herrschen würden. Eine solche Konsequenz versteht sich freilich nicht von selbst, sondern es ist zu prüfen, ob die Neuordnung des Elektrizitätsmarktes nicht Konstellationen hervorbringt, die das Existenzproblem der Spitzenlastkraftwerke entschärft. Gewiß ist zunächst nicht zu bestreiten, daß nach einer wettbewerbspolitischen Richtungsänderung, wenn man einmal von Ausgleichseffekten einer neuformierten Tarifpolitik absieht, die Spitzenlasten, die Nachfragemaxima also, ungefähr gleich hoch sein werden. Demgegenüber bleibt auf der Angebotsseite nicht alles beim alten, weil sich die Unternehmen mit bestehenden Spitzenlastkraftwerken und deren angeblich ungünstigen Kostenstruktur erst einmal im aufbrechenden Wettbewerb am Markt für Zusatzstrom behaupten müssen, an dem sie sich gegen die Angebote vor allem der Newcomer und der aktiveren alten Unternehmen bewähren müssen. Auf einem voll funktionsfähigen Markt für Zusatzstrom sind dann zwei Effekte mit gleichgerichteten Strukturkomponenten zu beobachten: Nimmt man den Umfang der erforderlichen Gesamtkapazität vorläufig als unverändert an, wird sich gleichwohl ein Substitutionseffekt zeigen, weil nämlich die Spitzenlastkraftwerke mit den größten Kostennachteilen von leistungsfähigeren Anbietern ersetzt werden, die bisher durch Wettbewerbsbeschränkungen vom Markt ferngehalten wurden. Daneben wird sich ein Kapazitätseffekt bemerkbar machen, der ebenso dem Fortfall des Gebietsschutzes zuzuschreiben ist. Unter der derzeitigen Struktur der Elektrizitätswirtschaft streben viele Versorgungsunternehmen für ihre Absatzgebiete eine Erzeugungsautarkie an, so daß ihre Selbstversorgungs-Kapazität auf die Nachfragespitze ihrer Kunden zugeschnitten sein muß. Diese Belastungsspitzen der einzelnen Versorgungsgebiete sind aber nicht zeitgleich, so daß die überregionale Belastungsspitze kleiner ist als die Summe der Nachfragemaxima¹⁶. Je mehr Versor-

¹⁶ Es wird oft vergessen, daß es einen Außenhandel mit elektrischer Energie gibt, der nicht selten zu Unrecht vernachlässigt wird und der sicherlich ausgeweitet werden kann. Zwar bestehen formal keine Einfuhrhindernisse, jedoch wirkt der Gebietsschutz prohibitiv, so daß die Versorgungsunternehmen heute ihre eigene Außenhandelsinstanz sind. In einer Wettbewerbsordnung erhielten ausländische Erzeuger einen wirklich freien Zugang zum deutschen Elektrizitätsmarkt. Allerdings muß dabei bedacht werden, daß in vielen Ländern die Elektrizitätswirtschaft zentralverwaltungs-

gungsunternehmen Autarkie-Kapazitäten unterhalten, desto stärker ist die Gesamtkapazität an diesem rein rechnerischen Spitzenbedarf orientiert und ist gemessen an der tatsächlichen Gesamt-Höchstlast überdehnt. Wird der Wettbewerb intensiviert, muß dieser Kapazitätsüberhang abgebaut werden. In diesem Ausscheidungsprozeß müssen die am wenigsten leistungsfähigen Spitzenlastkraftwerke vom Markt weichen und die vielfach hervorgehobene Kostenschere zwischen Grundlast- und Spitzenlastkraftwerken wird ein Stück geschlossen. Obwohl durch die Markterweiterung für Zusatzstrom bei den Spitzenlastkraftwerken extreme Kostenpositionen geräumt werden, wird elektrische Energie in den Zeiten der Höchstlast von den Produktionskosten her nach wie vor teuer sein. Kostspielig war Spitzenstrom bis jetzt nicht minder, gewiß sogar teurer, nur daß diese Tatsache durch eine für Außenstehende beinahe undurchsichtige Mischkalkulation verschleiert wurde. Es ist als Vorteil anzusehen, wenn sich diese Konstellation nunmehr am Markt für Zusatzstrom offen in entsprechenden Preisbewegungen manifestiert, um so die Signalwirkungen für die Lenkung der Produktionsfaktoren zu verstärken. Um ihre Versorgungskonstanz nicht zu gefährden und um nicht durch deren Vernachlässigung zusätzliche Wettbewerbsprozesse heraufzubeschwören, werden die Stromlieferanten der Verbrauchergruppen bereit sein, hohe Preise für Spitzenstrom zu bezahlen, sofern sie von ihren eigenen Alternativkosten noch überflügelt werden. Eine andere Frage ist es, ob und bis zu welchem Grad die Elektrizitätsunternehmen diese Kosten für Spitzenstrom an die Konsumenten unmittelbar weitergeben, intern ausgleichen und/oder auffangen, was von dem Zusammentreffen verschiedener Konstellationen auf den Teilmärkten der Elektrizitätswirtschaft abhängt. Unabhängig davon ist nicht daran zu zweifeln, daß auch reine Spitzenlastkraftwerke kostendeckend arbeiten können, so daß das Ziel einer sicheren Elektrizitätsversorgung unter einer Wettbewerbsordnung nicht bedroht ist. Im übrigen wird die Stellung der Spitzenlastkraftwerke zu isoliert gesehen, deren Position sich nämlich durch das Entfalten des Marktes für Zusatzstrom erheblich wandelt. Von dieser Entwicklung profitieren nicht allein die Unternehmen mit Grundlastkraftwerken, die sich dort Spitzenstrom zukaufen können, sondern ebenfalls Unternehmen mit Spitzenlastkraftwerken, denen dadurch eine Gelegenheit erschlossen wird, Grundlaststrom für ein „lückenloses“ Angebot zu erwerben. Sie können sich fortan also ebenbürtig an Submissionen zur Versorgung von Verbrauchergruppen beteiligen, so daß sich ihr Raum für unternehmerische Aktivitäten ausdehnt. Damit wird die absatzpolitische Diskrepanz zwischen Spitzenlast- und

wirtschaftlich geleitet wird, was unter Umständen den Wettbewerb verzerren kann.

Grundlastkraftwerken entspannt und die Wettbewerbsprozesse sowohl auf dem Markt für Reserve- und Zusatzstrom als auch für Lieferungen an die Verbrauchergruppen gefördert.

(2) Es wird oft passieren, daß der tatsächliche Belastungsverlauf bei den einzelnen Verbrauchergruppen überraschend vom vorausberechneten abweicht, obschon die Methoden, aus den Abnahmegewohnheiten der Stromkonsumenten tägliche „Fahrpläne“ für den Einsatz der Kraftwerke zu erstellen, erfolgreich verfeinert wurden. Das veranschlagte Stromangebot wird also kurzfristig die aktuelle Nachfrage häufig übersteigen oder unterschreiten, womit das Problem der fortlaufenden Lastverteilung auf die einzelnen Kraftwerke aufgeworfen wird. Für den fahrplanmäßigen Belastungsverlauf melden die Stromlieferanten dem Lastverteiler ihr Produktionsprogramm aufgeteilt nach Eigenenerzeugung, Zusatzstrom und abrufbarem Reservestrom, so daß der Lastverteiler den Einsatz der Kraftwerke entsprechend steuern kann. Wird das erwartete Nachfragenvolumen nicht erreicht, so ergeben sich keine Folgen für irgendwelche Marktprozesse, die beim Lastverteiler abzuwickeln sind¹⁷. Solche Geschäftsvorgänge stehen dann an, wenn kurzfristige Angebotsdefizite zu überbrücken sind, die sich jedoch nicht einfach als Differenz von aktuellem und vorausberechnetem Belastungsverlauf ergeben. Jedes auf Lieferkonstanz bedachte Elektrizitätswerk wird mit Nachfrageüberhängen rechnen und deshalb zuvor dem Lastverteiler anzeigen, wie hoch der vorgegebene Produktionsfahrplan überschritten werden kann¹⁸. Gleichwohl können sich jenseits dieser Grenze Angebotslücken auftun, die die betroffenen Stromlieferanten so schnell nicht aus der eigenen Produktion oder aus laufenden Vertragsverhältnissen schließen können. Diese Angebotslücken müssen mit kurzfristigen Aushilfslieferungen anderer Stromproduzenten ausgefüllt werden, für die beim Lastverteiler ein Markt zu errichten ist. Es ist die Funktion dieses Marktes, beim Lastverteiler für einen urplötzlich zutage tretenden Bedarf für Aushilfslieferungen über ein Reserveangebot zu verfügen. Und der Lastverteiler muß Angebot und Nachfrage auf diesem Markt kurzerhand zusammenführen können, um einen Spannungsabfall zu vermeiden und die Versorgungssicherheit aufrecht-

¹⁷ Falls ein Elektrizitätsunternehmen über mehrere Kraftwerkseinheiten verfügt und zudem auf Zusatzlieferungen zurückgreift, muß dem Lastverteiler mitgeteilt werden, welche Einspeisungen gedrosselt werden sollen, wenn die tatsächliche hinter der erwarteten Nachfrage zurückbleibt. Dies kann Verschiebungen auf den elektrizitätswirtschaftlichen Teilmärkten bewirken, ist aber kein Problem der Institution des Lastverteilers.

¹⁸ In der Praxis werden die Grenzen zwischen diesem Markt für Sofort-Hilfen und für Reservestrom fließend sein. Um jedoch die marktstrukturellen Probleme einer Wettbewerbsordnung deutlich hervorzuheben, haben wir in unserem Entwurf die zu erwartenden Marktprozesse einmal bei vorgegebenen Belastungsdiagrammen und zum anderen bei Abweichungen von der prognostizierten Stromnachfrage untersucht.

zuerhalten. Dazu bedarf er praktisch einer Blankovollmacht der Stromversorger, diese Aushilfslieferungen zu beschaffen, weil für Rückfragen keine Zeit ist, wenn unerwartet die Stromnachfrage schlagartig anschwillt. Zwar sind die Stromlieferanten, um keine „Qualitätseinbußen“ ihrer Ware zu erleiden, zweifellos bereit, den Lastverteiler zu den benötigten Stromkäufen zu ermächtigen, aber nichtsdestoweniger müssen sie vor überhöhten Preisforderungen geschützt werden. Dies gelingt am ehesten, wenn von vornherein festliegt, was für solche kurzfristigen Aushilfslieferungen zu bezahlen ist. Und um gleichzeitig den Wettbewerb auch für diese Überbrückungsversorgung wachzuhalten, müssen Stromerzeuger, die an solchen Geschäften interessiert sind, ihr Angebot jeweils für einen Tag dem Lastverteiler einreichen. Bei Lieferdefiziten ist er verpflichtet, die benötigten Strommengen nach der Preiswürdigkeit abzurufen. Diese sofortigen Hilfslieferungen werden faktisch also permanent ausgeschrieben, so daß jeder Anbieter seine Position im Markt unmittelbar ablesen kann, um gegebenenfalls seine Absatzpolitik rasch zu revidieren. Es ist nicht zu befürchten, um einen möglichen Einwand vorwegzunehmen, daß das Angebot jemals zu gering sein könnte, um alle Hilfswünsche zu befriedigen, da zumindest die Spitzenlastkraftwerke, die häufig während langer Zeiträume stillstehen, täglich versuchen werden, ihre Kapazitäten besser auszunutzen. Dies trifft ganz besonders für Wasserkraftwerke zu¹⁹, die praktisch ohne Anlaufzeit die Produktion aufnehmen können und deshalb ohne Verzögerung dem Stromnetz zugeschaltet werden können, aber auch für leistungsfähige Eigenanlagen der Industrie mit Wärme-Kraftkupplung. Bei guten Ertragschancen werden darüber hinaus Unternehmen mit Dampfkraftwerken ebenso geneigt sein, sogenannte „warme Reserven“ für kurzfristige Hilfsleistungen vorzuhalten. Auf diesem Markt nimmt der Lastverteiler also gewisse Maklerfunktionen wahr und ist Ausführungsorgan für die übrigen Stromgeschäfte, was es rechtfertigt, diese gemeinsame Aufgabe als spezielles Dienstleistungsgewerbe zu verselbständigen. — Mit diesem Teilmarkt wird das letzte Glied in eine Ordnung für das stromproduzierende Gewerbe eingefügt, die zugleich der Wettbewerbsfreiheit und einer sicheren Versorgung gerecht wird.

b) Märkte für Stromtransporte

Die Märkte für den Transport elektrischer Energie sind gegenüber den Erzeugermärkten schwieriger zu ordnen, weil sich das Leitungsmonopol nicht auflösen läßt, wenn man Doppel- oder Mehrfachinvesti-

¹⁹ Hier ist an Speicherkraftwerke gedacht im Gegensatz zu Laufwasserkraftwerken, die meist für die „Grundlast“ produzieren.

tionen nicht in Kauf nehmen will. So ist zunächst zu fragen, wie die Wirtschaftseinheiten formiert werden sollen, die die Transportsysteme einmal für die lokale Stromverteilung und zum anderen für die überörtliche Fortleitung betreiben. Grundsätzlich könnten öffentliche Verbände oder private Wirtschaftseinheiten Träger der Leitungsgesellschaften sein. Da lange und vielfältige Erfahrungen gelehrt haben, daß öffentliche Unternehmen sich weder einer sparsameren Kostenpolitik befleißigen, noch stärker gegen die Versuchungen monopolistischer Marktmacht gefeit sind, sind aus diesen Gründen und darüber hinaus wegen ihrer übrigen ordnungspolitischen Nachteile private Leitungsgesellschaften vorzuziehen. Sie wiederum können sich einerseits unmittelbar auf die Mitglieder der jeweiligen Nachfrageeinheiten stützen oder allgemein privatwirtschaftlichen Unternehmerinitiativen und Investoren offenstehen²⁰. Es ist eigentlich nur bei den Ortsnetzen denkbar, daß eine Verbrauchergruppe über eine Genossenschaft oder eine andere Gesellschaftsform ein eigenes Leitungsnetz unterhält, denn für die regionale und überregionale Fortleitung müßten die Nachfrageeinheiten Zweckgemeinschaften gründen, was zu schwerfälligen Organisationsformen und zu vermeidbaren wettbewerbsbeschränkenden Marktschließungen führte. Deshalb sollten diese Transportaufgaben zumindest auf der überörtlichen Ebene, möglichst aber auch auf der Lokalstufe an private Leitungsgesellschaften vergeben werden, die über Submissionen auszuwählen wären²¹. Die Transportleistungen werden dann aufgeschlüsselt auf die einzelnen Mitglieder unmittelbar an die Verbrauchergruppen verkauft, wobei die Kosten für den überörtlichen „Stromversand“ auf Hoch- und Mittelspannungsnetzen über die „Ortsverteiler“ weitergereicht werden.

Da sich das Leitungsmonopol nicht abschaffen läßt, kann man nur versuchen, dieses Monopol möglichst unwirksam zu machen und scharf zu überwachen. Diese Aufgabe ist umso dringlicher, weil bei gegebener Nachfrage der Konsumenten nach elektrischem Strom und den zuge-

²⁰ Es muß freilich unumstößlicher Grundsatz sein, daß den Stromproduzenten der Zutritt zu dem Markt für Transportleistungen versperrt ist, aber — und das ist wichtig — nicht nur ihnen, sondern allen Wirtschaftseinheiten, die durch ein Engagement beim Stromtransport ihre wirtschaftliche Macht ungebührlich steigern könnten. Insofern handelt es sich hier um eine Maßnahme, die Teil einer wirkungsvollen präventiven Fusionskontrolle ist, die sich nicht einseitig gegen Kraftwerke, sondern gegen jedermann richtet. Ein Unterschied liegt in der Beweislage, weil bei Kraftwerken für eine solche vertikale Integration ein übermäßiger Zuwachs an Marktmacht ohne weiteres zu unterstellen ist.

²¹ Man könnte die Leitungsnetze wie den Straßenbau und die Betreuung des Straßennetzes in die öffentliche Verwaltung geben. Doch ist dies bei den Leitungsnetzen im Gegensatz zu den öffentlichen Wegen aus politischen Gründen nicht nötig, weil sie keinen Hoheitsfunktionen dienen, so daß es vermeidbar ist, die Wirtschaftsmacht der Verwaltung weiter zu erhöhen und Keimzellen zusätzlicher Interessenkollisionen zu züchten.

hörigen Transportleistungen, die wegen der jahrzehntelangen Gewöhnung auch nach einer Reform zunächst vermutlich weiterhin als Einheit gesehen werden, durch den forcierten Wettbewerb unter den Stromproduzenten für die Leitungsunternehmen der Spielraum für eine monopolistische Preispolitik ausgeweitet wird. Es ist nicht zu leugnen, daß die Kontrolle der Wirtschaftseinheiten, die die Leitungsnetze betreiben, ebenso an bekannten Mängeln kranken wird wie andere Mißbrauchsaufsichten auch. Und dennoch hat die Überwachung der reinen Leitungsunternehmen Vorteile gegenüber der jetzigen Aufsicht über vollintegrierte Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die vor allem zwei Umständen zu danken sind. Einstufige Wirtschaftseinheiten sind nämlich in ihrer Geschäftspolitik leichter zu beaufsichtigen als vertikalintegrierte, da sie über weniger Schlupfwinkel verfügen, um Wettbewerbsbeschränkungen und deren marktpolitische Folgen zu verschleiern, und da es weniger schwer ist, ihre Angebote zu vergleichen. Dazu haben die Leitungsunternehmen eine relativ undifferenzierte Kostenstruktur, und zwar nicht zuletzt wegen ihres hohen Fixkostenanteils, was die Kostenverhältnisse durchschaubarer macht. Eine Reform der Elektrizitätswirtschaft mit einer Trennung von Stromproduktion und -transport bahnt deswegen nicht nur dem Wettbewerb direkt einen Weg, sondern verleiht außerdem der Wettbewerbspolitik gegenüber den unaufhebbaren Wettbewerbsbeschränkungen mehr Durchschlagskraft²².

Kraftwerke und Leitungsunternehmen produzieren komplementäre Güter, die zudem gleichzeitig erstellt und abgesetzt werden müssen. Das verlangt, daß die Potentiale der beiden Produktionszweige nicht nur bei gegebener Stromnachfrage aufeinander abgestimmt sind, sondern daß sie wegen der Versorgungssicherheit auch bei wachsendem Stromverbrauch gleichmäßig aufgestockt werden müssen. Dies sei — so wird zu bedenken gegeben — kaum zu realisieren, wenn Stromproduktion und Stromtransport voneinander getrennt werden, und erzwingt deshalb ein vertikalintegriertes Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Es wird also angenommen, daß dieses Koordinationsproblem über unternehmensinterne Anordnung besser zu lösen sei als über den Markt. Dieses investitionspolitische Argument bezieht sich — von Ausscheidungsprozessen abgesehen — auf den notwendigen Kapazitätswachstum und weniger auf den Bestand an Leitungssystemen und Kraft-

²² Die Transportunternehmen der verschiedenen Spannungsstufen stehen sich zwar in einem bilateralen Monopol gegenüber, aber ihre preispolitischen Verhaltensweisen werden durch die größeren Erfolgsaussichten der Wettbewerbspolitik eingeschränkt. Im übrigen ist es nicht so, daß diese gewiß unerwünschte Marktkonstellation ein Kind des hier entworfenen Reformplans ist, sondern sie tritt heute überall dort auf, wo Energieunternehmen nicht bis zur letzten Lampe versorgen, nur daß die Aufsicht über diese Monopolketten derzeit weniger effizient ist.

werken. Eben dieser Bestand von zahlreichen Kraftwerken an einem dichten Geflecht regionaler und überregionaler „Stromstraßen“ garantiert gute statische Voraussetzungen, um einen Wettbewerbsprozeß ohne Risiko für die Versorgungssicherheit zu starten. Eine Gewähr für die dynamischen Marktfunktionen ist damit nicht gegeben; dafür dürfen die Marktentscheidungen bei getrennten Produktionseinheiten nicht „schlechter“ ausfallen als bei zusammengefaßter interner Anordnung. Solange günstige Ertragsaussichten bestehen und die Einzel-Unternehmen über dieselben Marktinformationen verfügen, werden die Kapazitäten in dem Maße ausgebaut, wie die Stromnachfrage zunimmt. Sind nun diese beiden Voraussetzungen erfüllt? Günstige Ertragserwartungen sind für die Elektrizitätsversorgung sicherlich unstrittig, wie auch die entscheidenden Marktfaktoren, deren Zahl nicht hoch ist, den tüchtigen Leitungsunternehmen nicht verborgen bleiben können. Dies ist leicht zu erkennen für den Fall, daß sich der Standort der Kraftwerke nicht verschiebt und allein die Stromnachfrage der Verbrauchergruppen wächst. So wie die Kraftwerksunternehmen diese Marktentwicklung beobachten und danach handeln, ist dies den Transportunternehmen gleichermaßen möglich, so daß sie ihre Übertragungskapazitäten unschwer entsprechend anpassen können²³. Kann man einen solchen gleichgerichteten Angebotsprozeß ebenfalls erwarten, wenn Kraftwerksunternehmen neue Standorte suchen und wählen? Denn für diese neuen Erzeugungsstätten sind rechtzeitig ausreichende Netzanschlüsse zu errichten, für die unter Umständen Netzknotenpunkte verstärkt, verlagert oder neu eingefädelt werden müssen. Diese Bedingungen sind keine Hinderungsgründe dafür, die Erzeugungs- und Transportkapazitäten über den Markt aufeinander abzustimmen, da die Standortkalküle der Kraftwerksunternehmen von wenigen maßgeblichen Faktoren bestimmt werden, die auch von den Leitungsunternehmen zu überblicken, ja sogar zu beeinflussen sind. Wichtigster Standortfaktor für Elektrizitätswerke ist unbestritten ein Vergleich zwischen den Ortspreisen für die primären Energieträger und den Transportkosten für den Stromversand. Bei konstanten Preisen der Primärenergien²⁴ wird die Differenz der spezifischen Transportkosten zur einflußreichen Bestimmungsgröße. Liegen die spezifischen

²³ Der Ausbau der örtlichen Verteilungsnetze ist weniger problemgeladen, weil die Wahl der Streckenführung zwischen Erzeugern und Nachfrageeinheiten entfällt und weil man den Transportunternehmen bei der Submission auferlegen kann, daß sie im Zuge von Erschließungsmaßnahmen und bei Nachfragewachstum ihre Leitungsnetze ausdehnen und verstärken müssen, wozu sie schon aus eigenem Geschäftsinteresse bereit sein werden.

²⁴ Da die Preise für Primärenergien durch zahlreiche staatliche Interventionen verzerrt sind, wird auch eine Rückkehr der allgemeinen Energie-wirtschaftspolitik zu marktwirtschaftlichen Prinzipien in gewissen Grenzen Anpassungen in der Elektrizitätswirtschaft bewirken.

Transportkosten für Primärenergien gegenüber der Stromfortleitung sehr hoch wie zum Beispiel bei der Wasserkraft, für die sie praktisch unendlich sind, bei der Braunkohle und bei ballastreicher Steinkohle²⁵, dann sind mit den Lagerstätten auch die Kraftwerksstandorte gegeben und das Koordinationsproblem reduziert sich auf die Erwägungen, wie sie für den Betrieb und den Ausbau des existierenden Stromnetzes angestellt wurden. Sind hingegen Primärenergien, wie etwa hochwertige Steinkohlearten, Erdöl und Erdgas, billiger zu verschicken als elektrischer Strom, werden die Kraftwerke in der Nähe der Verbrauchsschwerpunkte angesiedelt. Mit diesen Kraftwerksstandorten fällt freilich das Abstimmungsproblem weitgehend fort, weil nur kurze Entfernungen zu überbrücken sind. Zusammengeschlossen werden diese „verbrauchsorientierten“ Kraftwerke durch das bestehende Verbundnetz²⁶. Nimmt man noch hinzu, daß frühzeitige Ausschreibungen, die Versorgung einzelner Verbrauchergruppen zu übernehmen, den Transportunternehmern für elektrische Energie zusätzliche Orientierungshilfen bieten, dann ist es gerechtfertigt, eine Koordination von Stromproduktion und Stromtransport über getrennte Märkte für funktionsfähig zu halten. Diese Aussage wird durch den Hinweis, daß die Trassen für Hochspannungsleitungen vornehmlich in dicht besiedelten Gebieten bereits Jahrzehnte im voraus reserviert werden müssen, nicht erschüttert, weil dieser Sachverhalt wie andere Einreden mehr kein besonderes Merkmal einer Koordination über den Markt ist, sondern für den Datenkranz einer jeden Ordnungsstruktur der Elektrizitätsversorgung schlechthin gelten. Und ein reines Leitungsunternehmen kann solche Vorsorgemaßnahmen im Verein mit den raumordnungspolitischen Instanzen ebenso gut treffen wie ein vollintegriertes Elektrizitätsversorgungsunternehmen, da es — wie wir gesehen haben — über ausreichende Plandaten verfügt. Sollten später die faktischen Daten von den Plandaten abweichen, sind beide gezwungen zu reagieren.

c) Übergangsprobleme

Eine umfassende wettbewerbspolitische Reform für die Elektrizitätsversorgung nach dem hier entwickelten Konzept wirft nicht geringe

²⁵ Bei der Atomenergie sind zwar die spezifischen Transportkosten für den eingesetzten Rohstoff gering, aber der Bedarf an Kühlwasser ist immens hoch, so daß auch für diese Kraftwerksart ein naturgegebener Standortfaktor maßgebend ins Gewicht fällt.

²⁶ Sollte die Zahl der „verbrauchsorientierten“ Kraftwerke kräftig anwachsen, wäre die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß der Wettbewerb unter den Stromproduzenten zu erlahmen droht. Davon würden schließlich auch die regionalen und überregionalen Stromnetze in Mitleidenchaft gezogen, so daß sich die Konkurrenzbeziehungen weiter lockerten. Nach den heute zu überschauenden Marktdaten ist eine derartige Wettbewerbskrise in absehbarer Zeit nicht zu befürchten.

Übergangsprobleme auf, weil die gewachsene Ordnung meilenweit von diesem Leitbild entfernt ist. Die Diskrepanz wurzelt in folgenden ordnungspolitischen Strukturkennzeichen:

- Hoher Anteil von öffentlichem Eigentum an den Produktionsmitteln.
- Hoher Konzentrationsgrad.
- Vertikalintegrierte Versorgungsunternehmen, die folgende Produktionsstufen in sich vereinen können: Gewinnung von Primärenergien, Stromprodukten, Handel mit elektrischer Energie, Fern- und Nahtransport sowie Elektroinstallation im weitesten Sinne. Der Grad der Integration ist unterschiedlich; sie umfaßt wenigstens immer die beiden Stufen Stromhandel und örtlicher Transport.
- Vertragssysteme für horizontale und vertikale Marktabgrenzungen, mit denen der Markt für elektrische Energie geschlossen und der Wettbewerb ausgeschaltet wurde.
- Ein behördlich geregeltes Tarifsysteem mit wirtschaftspolitisch ungerechtfertigten Marktspaltungen.

Um Erschütterungen der Elektrizitätswirtschaft mit unliebsamen Folgen für die Versorgungssicherheit zu vermeiden, ist diese ordnungspolitische Kluft nicht in einem mächtigen kühnen Schritt zu überwinden. Deshalb muß das Elektrizitätswirtschaftspolitische Reformwerk in Etappen realisiert werden²⁷. Bevor man daran geht, Stromproduktion und Stromtransport zu trennen und den Rahmen für die zugehörigen Teilmärkte zu schaffen, sollte eine Anlaufphase mit einer Neuordnung des Tarifsystems, einer Neugliederung der Absatzgebiete mit Verteilerunternehmen allerorts, aus denen später die Verbrauchergruppen entstehen können, und mit einer anschließenden Aufhebung der Demarkationsabsprachen vorgeschaltet werden, wie ich sie an anderer Stelle dieses Bandes skizziert habe. Mit diesem ersten Schritt kommen Wettbewerbsprozesse in Gang, die noch verstärkt werden können, wenn man möglichst frühzeitig die Integration von Stromprodukten und Gewinnung von Primärenergien auflöst, um für die Stromerzeuger Zugangsschranken zu einzelnen Energiequellen zu beseitigen²⁸. Wenn es bereits in diesem Stadium zu Ausscheidungsprozessen käme, bei denen extrem

²⁷ Es kann hier nicht im einzelnen dargelegt werden, welche Fülle von Rechtsvorschriften für eine solche Neuordnung geändert werden muß. So sind zum Beispiel, um nur einige wichtige Bestimmungen zu nennen, folgende Rechtsgebiete betroffen: Gemeindeordnungen, Wegerecht, Energie-recht, Wettbewerbsrecht, Steuerrecht, Gesellschaftsrecht.

²⁸ Zu diesem Zeitpunkt könnten neben der Ausgliederung der Rohstoffbasis bereits alle übergreifenden Konzentrationen auf vorgelagerte Zulieferermärkte oder auf das nachgelagerte Installationsgewerbe ausgeräumt werden. Dadurch verengt sich für die Elektrizitätsversorgungsunternehmen der Spielraum, sich über Nebenmärkte unerwünschter Wettbewerbsvorteile zu bemächtigen.

leistungsschwache Kraftwerke vom Elektrizitätsmarkt weichen müssen²⁹, so hat das Vorteile für die später anstehende Privatisierung der Elektrizitätsunternehmen. Denn die öffentlichen Verbände müssen auf diesem Wege die bislang verdeckten Verluste selbst tragen und sie können nur Elektrizitätswerke an private Wirtschaftseinheiten verkaufen, die voraussichtlich finanziell stabil sind. Aus diesem Grund ist der Übergang der öffentlichen Elektrizitätsversorgungsunternehmen in Privathand tunlichst in den Schlußabschnitt der Umstellungsperiode zu rücken, nicht zuletzt auch um dem Wagnis zu begegnen, daß die Privatisierung ordnungspolitisch in Mißkredit gerät. Das macht es notwendig, den öffentlichen Elektrizitätswerken völlige unternehmerische Entscheidungsfreiheit zu gewähren und sie von anderen vermeintlichen wirtschaftspolitischen Zwecken offiziell zu entbinden, hinter denen man sich heute in der Elektrizitätswirtschaft gerne verschanzt. Nachdem sich diese anfänglichen wettbewerblichen Marktprozesse auswirken konnten und zu einer ersten Strukturbereinigung geführt haben, können die wirtschaftspolitischen Kernmaßnahmen ergriffen werden, und zwar Trennung von Stromproduktion und Stromtransport, Dekonzentration auf der Angebotsseite und Gruppierung der Nachfrageeinheiten, deren Umfang bereits früher untersucht worden ist. Es wurde demgegenüber noch nicht geklärt, wieweit die Leitungsunternehmen und Stromproduzenten zu entflechten sind. Im Transportbereich sind Unternehmen für die lokale Verteilung und für die überörtliche Fortleitung zu verselbständigen. Bei der regionalen und überregionalen Fortleitung können als Sekundärkriterien, um die Unternehmenseinheiten abzugrenzen, die Spannungsstufe und die Anzahl der mit Transportleistungen zu versorgenden Nachfrageeinheiten herangezogen werden. Bei den Stromerzeugern könnte man so weit dekonzentrieren, daß jeweils nur ein Kraftwerk ein selbständiges Unternehmen bildet. Dieser größtmögliche Grad der Entflechtung hätte den Vorteil, daß die einsetzenden wettbewerblichen Ausscheidungsprozesse nicht verfälscht werden können und daß es sich im Marktprozeß herausstellt, welches Elektrizitätsunternehmen lebensfähig ist und welches nicht. Geht man nicht von diesem Grenzfall aus, so kommt in die Wahl der Unternehmensstruktur unvermeidlich eine gewisse Willkür hinein, weil man wirtschaftspolitisch nicht am Reißbrett entscheiden kann, wie viele Kraftwerke zu einer Unternehmenseinheit gehören sollen. Außerdem würde der Ausscheidungsprozeß verzögert, da die betroffenen Unternehmen zumindest vorübergehend Verluste intern ausgleichen, nämlich solange

²⁹ Während der Überleitungszeit laufen Ausscheidungsprozesse an, obwohl der hohe Konzentrationsgrad zunächst fortbesteht. Deshalb muß in diesem Anfangsstadium die Wettbewerbsaufsicht besonders aufmerksam gehandhabt werden, um einem unbilligen Verdrängungs- und Behinderungswettbewerb vorzubeugen.

sie hoffen, nochmals aus der Verlustzone herauszugelangen. Die Ausscheidungsprozesse könnten sich sowieso hinziehen, wenn sie die Kraftwerksstandorte verlagern, so daß die Leitungsunternehmen als „kapital-schwere“ Anbieter von Komplementärgütern gleichfalls gezwungen werden, sich anzupassen. Weil der Zeitpunkt der Privatisierung aus den vorhin genannten Gründen von diesen Umstellungsvorgängen nicht unabhängig ist, sollten sie nicht unnötig verschleppt werden. Wenn die Produktionsumschichtungen abgeschlossen sind und der Eigentümerwechsel vollzogen ist, hat die Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätsversorgung ihre volle Funktionsfähigkeit erreicht, und von diesem Zeitpunkt an können die Wirtschaftspläne der privaten Marktpartner des Elektrizitätsmarktes über verkehrswirtschaftliche Marktprozesse aufeinander abgestimmt werden.

Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung Ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik¹

Von *Hans-Karl Schneider*, Köln

I. Vorbemerkungen

1. Auf der Sitzung der Arbeitsgruppe Wettbewerb des Wirtschaftspolitischen Ausschusses am 5./6. Juni 1968 in München vertrat Walter Hamm den Standpunkt, daß die Handhabung des gegenwärtigen Kontrollsystems (Fach-, Preis- und Mißbrauchsaufsicht) ungeeignet sei, um die volkswirtschaftlich erwünschte Struktur und Entwicklung der öffentlichen Energieversorgung² zu gewährleisten. In der Diskussion zum Vortrag von Walter Hamm skizzierte der Verfasser einen Stufenplan, der darauf abzielt, den Wettbewerb in der öffentlichen Energieversorgung schrittweise zu intensivieren und dort, wo der Wettbewerb nicht greift, das öffentliche Kontrollsystem zu verbessern.

Der folgende Beitrag führt diesen Gedanken weiter. Er unterstellt als Hauptziel der Energiewirtschaftspolitik, daß sie diejenige Struktur und Entwicklung des Energiesektors (einschließlich öffentl. Energieversorgung) durchsetzen will, welche es ermöglicht, den bei freien Verbraucherentscheidungen sich ergebenden Energiebedarf mit minimalen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten und zu kostennahen Preisen zu decken. Auf die Begründung dieser Zielwahl und auf die Ableitung der Zielimplikationen soll hier nicht eingegangen werden³.

2. Auch auf eine Darstellung und Beurteilung der Lage in der Energieversorgung soll verzichtet werden. Der Verfasser verweist lediglich auf die zahlreichen kritischen Stimmen, die bemängeln, daß die Kosten und Preise in der öffentlichen Energieversorgung im ganzen zu hoch sind. Diese Kritik richtet sich nicht gegen das einzelne EltVU oder

¹ Das Gesamtproblem einer Fortentwicklung der öffentlichen Energieversorgung bearbeitet U. Bönner in einer Forschungsarbeit des Instituts für Berg- und Energierecht der Universität Münster.

² „Öffentliche Energieversorgung“ ist die „Versorgung Dritter“ mit leitungsgebundener Elektrizität und Gas.

³ Vgl. *Hans K. Schneider*, Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, in: *Ordnungsprobleme und Entwicklungstendenzen in der deutschen Energiewirtschaft*, Festschrift für Th. Wessels, hrsg. von F. Burgbacher, Essen 1967.

GVU; Fälle eines bewußten Mißbrauchs der wirtschaftlichen Machtposition kommen vor, gehören jedoch zu den Ausnahmen. Sie richtet sich vielmehr gegen die bestehende Ordnung als solche. Diese lege den Wettbewerb zu sehr „an die Kette“ und praktiziere in den so entstehenden Wettbewerbslücken „regulations“ mit unzureichender Effektivität. Nur eine sorgfältige, ins Detail gehende Analyse könnte klären, inwieweit die verschiedenen Kritiken an der bestehenden Ordnung volkswirtschaftlich berechtigt sind; die mehr pauschalen Urteile genügen hierfür ebenso wenig wie die auf Einzelaspekte gerichteten Verdikte von Interessengruppen. Wenn der Beitrag von einer eigenen Beurteilung der Lage in der Energieversorgung absieht und im folgenden allein nach dem „Wie“ der Verbesserung fragt, so unterstellt er damit, daß die Notwendigkeit einer durchgreifenden Verbesserung bereits erwiesen ist, d. h., einer Verbesserung im *Gesamtbereich* der Energieversorgung und nicht z. B. nur im Bereich der Energieversorgung der Industrie (denn dort erzielbare Verbesserungen mögen sich in anderen Bereichen nachteilig auswirken). Ein wirklicher Beweis steht noch aus. Schon aus diesem Grunde muß der Stufenplan auf seiner ersten Stufe mit Maßnahmen einsetzen, die „weich“ greifen, und muß weiter gefordert werden, daß Untersuchungen angesetzt werden, um Art und Ausmaß der Verbesserungsnotwendigkeiten deutlicher zu erkennen.

3. Die Schwächen des gegenwärtigen Nebeneinanders von energierechtlicher Fachaufsicht, preisrechtlicher Aufsicht und wettbewerbsrechtlicher Verhaltenskontrolle müssen hier ebenfalls undiskutiert bleiben. Kontrollen dieser Art werden selbst bei stärkster Wettbewerbsintensivierung nicht zu vermeiden sein. Sie müssen dann aber enger als bisher aufeinander abgestimmt und auf das Hauptziel hin ausgerichtet sein, dem alle Maßnahmen dienen sollten: auf die kosten- und preisgünstigste Deckung des Energiebedarfs durch den frei gewählten Energieträger.

4. Ein entscheidungstheoretischer Ansatz (Entscheidungsbaum o. ä.) für die Konzipierung des Stufenplanes erwies sich als nicht anwendbar. Hierzu wären Informationen über Art und Stärke der voraussichtlichen Reaktionen der Versorgungsunternehmen auf die verschiedenen Maßnahmen sowie über die Wahrscheinlichkeiten des Eintretens dieser Reaktionen erforderlich gewesen. Diese Informationen fehlen vollständig.

Wenn Wirkungsprognosen nicht möglich oder unzuverlässig sind, empfehlen die Verfechter der „inkrementalen Anpassung“ (Charles Lindblom u. a.), das betreffende Problem in kleinen Schritten und durch Probieren zu lösen: Man beginne mit einer politisch durchsetzbaren und administrativ praktikablen Maßnahme, beobachte das Ergebnis, modifi-

ziere oder ersetze die erste Maßnahme durch eine zweite, beobachte das neue Ergebnis, und so fort, bis schließlich ein befriedigendes Ergebnis erzielt wird. Ein solches Durchwursteln mit isolierten ad-hoc-Maßnahmen wäre zumindest im ordnungspolitischen Bereich der Energiewirtschaftspolitik gefährlich. Denn die Maßnahmenfolgen sind hier zum Teil nicht reversibel, und wo eine Reversibilität besteht, ist sie mit meist erheblichen sozialen Kosten verbunden. Der „incremental approach“ mag den wirklichen politischen Entscheidungsprozeß gut beschreiben, er ist jedoch zu kostspielig, um ihn für die Ordnungspolitik im Sektor der öffentlichen Energieversorgung empfehlen zu können.

Er ist außerdem vermeidbar. Daß es unmöglich ist, die Wirkungen der zur Diskussion stehenden Maßnahmen exakt zu prognostizieren, bedeutet nicht zwangsläufig Verzicht auf jede Planung der zeitlichen Abfolge der Maßnahmen. Vielmehr: Damit die Energiewirtschaftspolitik bestmöglich und zugleich sicher auf die Verwirklichung des energie-wirtschaftspolitischen Hauptzieles hinwirkt,

- muß sie ihre wirtschaftlichen Handlungen planen, weil die wirtschaftlichen Konsequenzen des Tuns oder Unterlassens erheblich sind und daher ein bewußtes, möglichst gut informiertes Handeln vonnöten ist. Sie ist dazu in der Lage, weil die verfügbaren Informationen, obschon unvollkommen und lückenhaft, immerhin grobe oder zumindest alternative Wirkungsprognosen ermöglichen;
- muß ihre Handlungsplanung insbesondere die Modalitäten für die sachliche und zeitliche Abstimmung zwischen verschiedenen Maßnahmenbereichen regeln; denn die Interdependenz der Entscheidungen (z. B. in der Preiskontrolle und in der Wettbewerbsaufsicht) verlangt deren Koordinierung;
- muß sie ihre Handlungsplanung zeitlich stufen; denn der Versuch, einen Handlungsplan zu entwerfen, der die gewünschten Ergebnisse in einem einzigen Schritt herbeiführen könnte, scheitert an der weitgehenden Ungewißheit über die Maßnahmefolgen;
- muß sie bei der Planung der konkreten Maßnahmen einer Handlungsstufe die Erfahrungen mit den bisher ergriffenen Maßnahmen ausnutzen („Prinzip der Informationsverbesserung durch zeitlich gestuftes Handeln“); denn der Informationsstand muß nicht nur immer wieder der (auch durch die schon ergriffenen Maßnahmen veränderten) Lage angepaßt werden, sondern neue Informationen werden oft erst durch das Handeln selbst gewonnen;
- sollte sie bei der Planung der Stufen nach dem „Prinzip des minimalen Bedauerns“ vorgehen, d. h. Maßnahmen mit ungewissen Wirkungen unterlassen, soweit diese irreversibel oder nur mit hohen sozialen Kosten reversibel sind; denn dieser Weg führt zwar nicht

- unbedingt am schnellsten zum Ziele, verringert dafür aber entscheidend die Gefahr überhöhter sozialer Kosten des energiewirtschaftspolitischen Handelns;
- sollte sie die zeitlich gestufte Handlungsplanung öffentlich bekanntgeben; denn dadurch wird für die betroffenen Unternehmen die Unsicherheit über das Handeln der Energiewirtschaftspolitik verringert, werden ihnen insbesondere die energiewirtschaftspolitischen Folgen ihres Tuns oder Unterlassens vor Augen geführt.

Im folgenden ist darzustellen, wie ein dem Prinzip der Informationsverbesserung durch gestuftes Handeln und dem Prinzip des minimalen Bedauerns folgender Handlungsplan in seinen Grundzügen beschaffen ist.

II. Darstellung der Stufen

1. Stufe 1:

- a) Veröffentlichung aller Preise und Lieferbedingungen
- b) Verstärkung der Zusammenarbeit von EVU und Industrie sowie zwischen EVU

Die Maßnahmen der Stufe 1 dienen einer Erhöhung der Markttransparenz und zugleich einer — wenn auch begrenzten — Aktivierung der Marktgegenmacht der Energieabnehmer. Es handelt sich im einzelnen um Maßnahmen, die prinzipiell geeignet sind, auf das energiewirtschaftspolitische Hauptziel hinzuwirken; denn besser informierte Energieabnehmer werden einen Preis- und Kostendruck auf die Energieunternehmen erzeugen, der in Richtung auf das Hauptziel hinwirkt. Die Maßnahmen verbessern außerdem den Informationsstand der Energiebehörden; denn sowohl die Veröffentlichung der Preise als auch die Aufhebung der oben genannten Wettbewerbshemmnisse werden Informationen zutage fördern, die den Behörden bisher nicht zugänglich waren. Schließlich genügen die genannten Maßnahmen auch durchweg dem Prinzip des minimalen Bedauerns; denn sie sind erforderlich für jeden Typ der Energiewirtschaftspolitik, sowohl für einen marktwirtschaftlich orientierten, der den Wettbewerb intensivieren will, als auch für einen mehr dirigistischen Typ. Sie sind somit eine Grundvoraussetzung für die Verbesserung der bestehenden Ordnung in der Energiewirtschaft.

1.1 Die Veröffentlichung aller Preise und Lieferbedingungen erhöht die Markttransparenz und ist damit die entscheidende Voraussetzung dafür, daß die Energieabnehmer (insbesondere die industriellen Sonderabnehmer und die Weiterverteiler) ihre Marktmacht zwecks Kontrolle

der marktbeherrschenden Position der Energieanbieter aktivieren und sinnvoll nutzen können. Hierbei ergeben sich allerdings einige Probleme, auf die nunmehr einzugehen ist.

Relativ unproblematisch ist das Vergleichen der Lieferbedingungen. Die Abnehmer können bei einer Veröffentlichung der Verträge leicht feststellen, ob ihr Versorgungsunternehmen ihnen grundsätzlich dieselben Lieferbedingungen einräumt wie andere Versorgungsunternehmen ihren Abnehmern. Die Höhe der Preise bzw. der gewährten Rabbatte spielt hierbei keine Rolle.

Auch das Vergleichen von Preisen ist noch relativ einfach, soweit es sich um Energieabnahmen in demselben Versorgungsgebiet handelt. Es ist zu erwarten, daß die Energieabnehmer dann und nur dann Preisunterschiede im Falle *zeitlich gleicher* Abnahmeverhältnisse akzeptieren werden, wenn bei der Versorgung Fortleitungs- und /oder Verteilungskosten in unterschiedlicher Höhe anfallen. Im Falle *zeitlich ungleicher* Abnahmeverhältnisse wird es für die Energieabnehmer schon wesentlich schwieriger zu entdecken, ob bestehende Preisdifferenzen durch Kostenunterschiede, sei es in der Fortleitung und Verteilung oder im Erzeugungsbereich, gerechtfertigt sind. Offenbar wird ein Preisvergleich erst dann aussagefähig, wenn Kriterien verfügbar sind, die es erlauben, die Konsequenzen der unterschiedlichen Abnahmecharakteristiken auf die Kosten in Erzeugung, Fortleitung und Verteilung abzuschätzen und miteinander zu vergleichen. Exakt ist dies nur dann möglich, wenn für die Preisbildung von Elektrizität und von Gas jeweils ein einheitliches Preisbildungsprinzip angewandt wird. Solange dieses Prinzip fehlt, besteht immerhin noch die Möglichkeit, durch die Benennung und Veröffentlichung einiger besonders wichtiger Kriterien der Kostenabhängigkeit einen wenigstens groben Vergleich der Preise bzw. ihrer Kostenbasis zu ermöglichen. So werden Vergleiche der bestellten elektrischen Leistung bzw. des höchsten Stunden- und Tagesverbrauchs an Gas, der Spitzenbeanspruchungen, der Jahresnutzungsdauer der beanspruchten Maximalleistung, der Spannungsebenen und einiger anderer Faktoren sicherlich Aufschluß über größere Kostenunterschiede und damit über grobe Verstöße in der Preisbildung geben. Im übrigen sollten die Kriterien gemeinsam mit den Verbänden der Energieversorgungsunternehmen und der Energieabnehmer erarbeitet werden.

In Verbindung mit solchen Kriterien wird der *intraregionale* Preisvergleich aussagefähig. Die Abnehmer werden in die Lage versetzt, ihre Preise mit denen anderer Abnehmer zu vergleichen und dabei vor allem Preisdiskriminierungen aufzudecken. Natürlich ist eine Fehlinterpretation der für die Kosten- und Preisbeurteilung relevanten Daten durch die Abnehmer nicht ausgeschlossen. Daher sollten die Abnehmer eines Energieunternehmens in öffentlichen Hearings ihre Forde-

rung auf Gleichbehandlung erheben und die Versorgungsunternehmen dort ihre Preispolitik rechtfertigen können. Falls Preisdiskriminierungen durch die Intervention der Abnehmer, verstärkt durch den Druck der öffentlichen Meinung, nicht auszuräumen sind, ist ein Eingreifen der Kartellbehörden gemäß § 26 Abs. 2 GWB möglich. Gegenüber der heute geltenden Regelung bietet ein Preisvergleich den Vorteil, daß ein Eingreifen der Kartellbehörde nicht auf die extremen Fälle der Diskriminierung beschränkt bleiben wird.

Der Begriff Preisdiskriminierung wird hier weiter als üblich gefaßt. Er deckt also nicht nur die Fälle ab, in denen Abnehmer mit gleichartigen Abnahmeverhältnissen unterschiedliche Preise zahlen, sondern eine Diskriminierung soll immer dann vorliegen, wenn Preisunterschiede nicht durch Kostenunterschiede zu erklären sind. Soweit also die Abnahmeverhältnisse verschieden sind, dürfen die Preisunterschiede nicht über das Maß hinausgehen, das den durch die Unterschiedlichkeit der Abnahmeverhältnisse bedingten Kostenunterschieden entspricht. Die Verhinderung oder zumindest Einschränkung von Preisdiskriminierungen schließt damit interne Preissubventionierungen aus, die bisher von den Versorgungsunternehmen in verschiedenen Formen praktiziert worden sind.

Auf diese Weise wird noch nicht erreicht, daß die Versorgungsunternehmen eine *kostennahe* Preisbildung betreiben. Selbst wenn sämtliche Preisunterschiede durch Kostenunterschiede gerechtfertigt wären, könnten die Preise eines Versorgungsunternehmens im ganzen erheblich überhöht sein. Der intraregionale Preisvergleich vermag dies nicht aufzudecken.

Zweifelloos am schwierigsten ist der *interregionale* Preisvergleich, weil viele von den Unternehmen nicht beeinflussbare Faktoren der Kostelage bei den einzelnen Unternehmen ein unterschiedliches Gewicht haben. Aber obwohl seine Aussagekraft begrenzt ist, vermag er, richtig angelegt, doch einige wesentliche Informationen zu liefern.. Natürlich ist es nicht sinnvoll, die Preise von zwei z. B. hinsichtlich Abnehmerstruktur und geographischer Verteilung der Abnehmer grundverschiedenen Unternehmen zu vergleichen. Wenn die Unternehmen jedoch im großen und ganzen vergleichbar sind, was an Hand von bestimmten Kriterienwerten für die Abnahme- bzw. Abnehmerverhältnisse beurteilt werden kann, so weisen erhebliche Unterschiede in den Preisen vergleichbarer Lieferungen auf entweder relativ hohe Kosten oder relativ hohe Gewinne des Versorgungsunternehmens mit den höheren Preisen hin. Die Abnehmer dieses Unternehmens werden dann voraussichtlich einen Druck auf ihr Unternehmen ausüben, um zu erreichen, daß die Unternehmensführung die Schlechterstellung ihrer Abnehmer beseitigt. Völlig unhaltbar sind die bei derartigen interregionalen Preis-

vergleichen immer wieder zu hörenden Argumente, die Preisunterschiede erklärten sich aus unterschiedlichen Kosten oder aus der unterschiedlichen Größe der Unternehmungen — und seien deswegen gerechtfertigt. Warum bezieht das kosten- und preisunterlegene Versorgungsunternehmen seine Energie nicht von dem anderen? Warum schließt es sich nicht — zum Vorteil seiner Abnehmer — mit anderen Unternehmen zusammen, um die Kosten zu senken?

1.2. Von industrieller Seite⁴ ist gefordert worden, die *Ausschließlichkeitsklausel in Konzessionsverträgen zu beseitigen und eine begrenzte Durchleitungspflicht für Industriestrom (-gas) zu schaffen*. Hierbei wird davon ausgegangen, daß die Aufnahme der Eigenerzeugung einer direkten Konkurrenz im Erzeugungsbereich der Versorgungsunternehmen gleichzusetzen ist. Einen durchschlagenden Effekt werde die Eigenerzeugung allerdings nur dann erzielen können, wenn ihr in etwa die gleichen Startbedingungen eingeräumt werden, wie sie für die Unternehmen der öffentlichen Versorgung bereits bestehen: Es müsse auch den industriellen Großverbrauchern ermöglicht werden, kostengünstig arbeitende Großeinheiten zu errichten und im Verbund zu betreiben.

Meist rechtfertigt der Verbrauch eines industriellen Großabnehmers nur den Bau einer relativ kleinen Erzeugungsanlage. Erwägt der Abnehmer trotzdem die Aufnahme der Eigenerzeugung, weil er ihre Kosten (meist einschließlich der relativ teuren Reserveenergiebezüge vom Versorgungsunternehmen) niedriger einschätzt als die Preise des Versorgungsunternehmens, so reagiert das Versorgungsunternehmen voraussichtlich mit einer Preissenkung, die den Fremdbezug für den Sonderabnehmer billiger macht als die eigene Erzeugung. Mit dieser Preissenkung werden die Preise des Versorgungsunternehmens zwar nur in Ausnahmefällen auf die Höhe der niedrigstmöglichen Kosten zurückgeführt; solche Ausnahmefälle sind die Wärme-Kraft-Kuppelung und der Einsatz nicht-marktgängiger Einsatzbrennstoffe für die Verstromung bzw. Vergasung. Doch bedeutet sie sicherlich einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine *kostennahe* Preisbildung der Versorgungsunternehmen.

Dieser Effekt würde noch entscheidend verstärkt, wenn es den industriellen Sonderabnehmern ermöglicht wird, große Gemeinschaftsanlagen zu errichten. Zwar sei es den Sonderabnehmern auch heute nicht verwehrt, eine Kapazität zu errichten, die ihren eigenen Bedarf übersteigt, und die überschüssige Energie an das zuständige Versor-

⁴ Prinzipiell gelten die Ausführungen in 1.2 auch für Verteilerunternehmen ohne Eigenerzeugung, doch dürfte es unter den heutigen technischen Bedingungen dieser Abnehmergruppe kaum möglich sein, in eine Konkurrenz zu den großen Erzeugerwerken einzutreten.

gungsunternehmen zu verkaufen. Doch scheiterte dies meist daran, daß der vom Versorgungsunternehmen für diese i. a. ungesicherte Leistung gezahlte Preis nicht attraktiv ist. Ein Aufschluß über die Angemessenheit der von den Versorgungsunternehmen angebotenen Preise für Überschußenergie ist nach Meinung der Industrie nur dann gegeben, wenn die Industriekraftwerke ihre Überschußenergie an Industrieverbraucher oder an andere Versorgungsunternehmen abgeben können.

Die erste Voraussetzung für die Versorgung von Industrieunternehmen aus einer Gemeinschaftsanlage ist die Beseitigung der Ausschließlichkeitsklausel in den Konzessionsverträgen für die Wegenutzung durch die Industrie. Auch der Bau industrieller Gemeinschaftskraftwerke und die Versorgung der daran beteiligten Sonderabnehmer erfüllt zwar nach der heute geltenden rechtlichen Regelung den Tatbestand der „Versorgung Dritter“, ist also öffentliche Energieversorgung. In den Konzessionsverträgen verpflichten sich jedoch die Gebietskörperschaften regelmäßig, die öffentliche Versorgung in ihrem Gebiet ausschließlich einem bestimmten Unternehmen zu gestatten. Die Ausschließlichkeitsklausel steht somit der Eigenversorgung mehrerer Sonderabnehmer aus industriellen Gemeinschaftskraftwerken entgegen, weil hierfür fast immer öffentliche Verkehrsräume in Anspruch genommen werden müssen und für diese öffentlichen Verkehrsräume die Ausschließlichkeitsklausel gilt.

Die zweite Voraussetzung für eine Gemeinschaftsversorgung industrieller Großabnehmer ist die Schaffung einer Durchleitungspflicht. Zwar wäre es möglich und auch oft privatwirtschaftlich rentabel, die Gemeinschaftsversorgung über ein eigenes, neu zu errichtendes Leitungsnetz zu betreiben. Doch wäre dieser Weg volkswirtschaftlich deshalb nicht optimal, weil die zu übertragenden Leistungen nur selten die volle Ausnutzung der Größendegression der Kosten gestatten würden und außerdem kurz- bis mittelfristig die Ausnutzung der Leitungskapazitäten des Versorgungsunternehmens auf den betreffenden Spannungsebenen erheblich verringert werden könnte. Aus volkswirtschaftlicher Sicht empfehlen Vertreter der industriellen Energiewirtschaft daher, die Versorgungsunternehmen zu verpflichten, den interessierten Industrieunternehmen Leitungen gegen ein angemessenes Entgelt zur Verfügung zu stellen. Dabei müßten diese Industrieunternehmen ihren Fortleitungsbedarf freilich so rechtzeitig anmelden, daß das Versorgungsunternehmen ihn in seinen Planungen berücksichtigen kann.

Die durch diese Maßnahmen geschaffene Möglichkeit, große und leistungsfähige Gemeinschaftskraftwerke zu errichten, wird jedoch voraussichtlich nur in relativ wenigen Fällen genutzt werden. Wahrscheinlicher ist, daß das Versorgungsunternehmen den potentiellen Eigen-

erzeugern Preiszugeständnisse einräumen wird, die es dann, sobald die anderen Abnehmer hierüber informiert sind, allen in vergleichbarer Lage sich befindenden Verbrauchern gewähren muß. Die Abschaffung der Ausschließlichkeitsklausel (für industrielle Energielieferungen) und die begrenzte Durchleitungspflicht würden somit weniger die technischen Strukturen und die Eigentumsverhältnisse verändern, als einen vermutlich starken Druck auf die Kosten und die Preise im industriellen Abnahmebereich ausüben.

Diese Aussage basiert auf Vermutungen, die durch das bisherige Vorgehen der Versorgungsunternehmen bei geplanten Kraftwerksbauten der Industrie gestützt sind. Es ist aber immerhin vorstellbar, daß die Aufhebung des Ausschließlichkeitsrechts und eine begrenzte Durchleitungspflicht für Industriestrom verstärkt Planungen für die Errichtung von Industriekraftwerken bewirken werden. Dann müßte von den Aufsichtsbehörden geprüft werden, ob hierdurch die volkswirtschaftlichen Kosten der Versorgung insgesamt gesenkt werden können. Die Tatsache, daß der Bau eines Gemeinschaftswerks geplant wird, ist hierfür kein hinreichender Hinweis, weil dieser Entscheidung ja nicht ein Kostenvergleich, sondern der Vergleich von Kosten (des Gemeinschaftswerks und evtl. des Reservestrombezugs) und Preisen des Energiebezugs zugrundeliegt. Außerdem müßte auch in den Fällen, in denen die Gemeinschaftsstromerzeugung der Industrie die langfristig niedrigeren Kosten erwarten läßt, darauf hingewirkt werden, daß Leerkapazitäten bei den Versorgungsunternehmen möglichst verhindert werden. Die Fachaufsicht könnte z. B. den Bau von Eigenerzeugungsanlagen solange hinausschieben, bis das betroffene Versorgungsunternehmen seine Erzeugungskapazitäten ohnehin erweitern muß.

1.3. Die in 1.2. besprochenen Maßnahmen einer (partiellen) Abschaffung einer Ausschließlichkeitsklausel und Einführung einer begrenzten Durchleitungspflicht erweisen sich bei näherer Betrachtung indessen als problematisch. Denn die Argumente, die für sie ins Feld geführt werden, laufen sämtlich auf eine kosten- bzw. preissenkende Wirkung dieser Maßnahmen für die industrielle Energieversorgung hinaus. Volkswirtschaftlich gesehen, geht es jedoch um die Frage, ob die Maßnahmen geeignet sind, das Niveau der Energiekosten im ganzen zu senken, und diese Frage kann nur dann mit Gewißheit bejaht werden, wenn die Kostensituation des Energieunternehmens nicht verschlechtert wird.

Einige Kostensteigerungen, die sich als Folge eines Ausfalls von Industriekunden ergeben können, lassen sich im Prinzip vermeiden. Dazu gehören die bereits in 1.2 erwähnten Leerkosten in der Erzeugung, die bei einer zeitlichen Abstimmung im Ausbau der öffentlichen und privaten Erzeugungsanlagen gar nicht erst entstehen. Dazu gehören auch andere Mehrkosten, die eine rechtzeitig einsetzende und gut

koordinierte Planung von Erzeugungs- und Netzanlagen vermeiden könnte. Andere Kostenverschlechterungen bei den Energieunternehmen scheinen hingegen unvermeidbar zu sein. Wenn in einem Gebiet ein großer Anteil der Industriekunden ausfällt, weil diese auf eine eigene Stromerzeugung übergehen, so wird die Größendegression der Kosten bei den öffentlichen Kraftwerken empfindlich beeinträchtigt werden. Und wenn der Ausfall von Industriekunden zu einer tageszeitlich, jahreszeitlich oder/und konjunkturell schlechteren Mischung der Energieabnahme führt, so muß das Energieunternehmen eine vergleichsweise größere Kapazität vorhalten und kann nur eine niedrigere Ausnutzungsdauer der gesicherten Leistung erzielen. In beiden Fällen erhöht sich das Kostenniveau der öffentlichen Versorgung im Vergleich zur Weiterbelieferung der bisher versorgten Industrieabnehmer.

Eine allgemeine Aussage darüber, ob die Kosteneinsparung einer sich selbst versorgenden Industrie größer ist als die unvermeidbare Kostensteigerung in der öffentlichen Versorgung, scheint beim derzeitigen Stand unseres empirischen Wissens nicht möglich zu sein. Damit entfällt die Basis für eine begründete Empfehlung der besprochenen Maßnahmen.

1.4. Das soll nicht heißen, daß der status quo in der Arbeitsteilung zwischen industrieller Eigenversorgung und öffentlicher Versorgung volkswirtschaftlich optimal wäre. Vielmehr bestehen hier gewiß noch Verbesserungsmöglichkeiten, und es liegt zweifellos im wohlverstandenen langfristigen Interesse der Energieunternehmen, darauf gerichtete Kooperationsbemühungen zu intensivieren, weil sie sonst auf die Dauer mit verstärkter Kontrolle durch Behörden oder andere Einrichtungen rechnen müßten. Es gilt, eine Kooperation in Gang zu setzen, die nach dem Prinzip des „Wettbewerbs durch Vergleichen“ vorgeht, das heißt, bei der die industrielle Eigenerzeugung immer dann einen verstärkten Ausbau erfahren soll, wenn ihre Kosten unter denen der Versorgung aus dem öffentlichen Netz liegen und die Kostendifferenz zugleich etwaige Mehrkosten des Energieunternehmens deckt. Selbstverständlich hat ein die öffentlichen Netze beanspruchendes Industrieunternehmen hierfür eine Vergütung zu zahlen, die den Durchschnittskosten seines Energietransports entspricht.

Das Ingangsetzen der Kooperation ist Aufgabe der Unternehmen selbst und Gemeinschaftsaufgabe ihrer Verbände. Sie ist aber auch Aufgabe einer Energieaufsicht, die als Clearingstelle des Interessenausgleichs operiert und dazu beiträgt, daß die volkswirtschaftlich erwünschte Arbeitsteilung zwischen industrieller und öffentlicher Energieversorgung Wirklichkeit wird. Diese Aufgabe läßt sich lösen, ohne daß es eines die Privatinitiative lähmenden behördlichen Dirigismus bedürfte.

1.5. Ebenfalls auf der ersten Stufe der Bemühungen um volkswirtschaftliche Kosten- und Preisverbesserungen sollten eine verstärkte Kooperation und Arbeitsteilung zwischen den Energieunternehmen selbst stehen. Der Gebietsschutz, den das einzelne Versorgungsunternehmen durch Konzessions- und gegebenenfalls Demarkationsverträge genießt, gibt ihm keinen Freibrief für monopolistische Praktiken. Wie alle Privilegien, so ist auch das des Alleinangebots in der betreffenden Energieart mit Verpflichtungen verbunden, und diese Verpflichtung ist sicherlich nicht durch die allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht abgedeckt, sondern sie verlangt darüber hinaus auch, daß das Energieunternehmen sämtliche Möglichkeiten der Kosten- und Preissenkung nutzt: auch durch Zusammenarbeit mit anderen Energieunternehmen oder durch Verzicht auf Aufgaben, die andere besser erfüllen können.

Mit einigen Einzelaspekten dieser Aufgabe hat sich der Verfasser an anderer Stelle ausführlich auseinandergesetzt. Auf diese Arbeit sei ausdrücklich verwiesen^{4a}.

1.6. Vor allem die Vorschläge zur Verbesserung der Kooperation mögen einigen als wenig aussichtsreich erscheinen — wird verstärkte Zusammenarbeit von Energieunternehmen und Industrie sowie innerhalb der öffentlichen Energieversorgung nicht seit eh und jeh gefordert? Gewiß, für die Beurteilung der hier vertretenen Handlungsvorschläge muß aber beachtet werden, daß sie in einen Stufenplan eingebettet sind. Die Unternehmen müssen bei Annahme des Stufenplanes damit rechnen, daß, falls die Ergebnisse der ersten Stufe nicht befriedigen sollten, die wesentlich härteren Maßnahmen der zweiten Stufe einsetzen würden. Offenbar entsteht so eine völlig andere Bewußtseinslage als bei ungewissem Kurs des Handelns der offiziellen Akteure.

Die zweite Stufe sollte allerdings erst dann eingeleitet werden, wenn die Ergebnisse der ersten Stufe durch sorgfältige Untersuchungen geklärt sind (vergleiche I. 2.).

2. Stufe 2:

- a) Aufhebung des generellen Rechtsschutzes für Demarkationsverträge
- b) Schaffung einer allgemeinen Durchleitungspflicht

2.1 Mit diesen Maßnahmen werden wichtige Voraussetzungen für die Herstellung direkter Konkurrenzbeziehungen zwischen den Versorgungsunternehmen geschaffen. Damit wird also ein marktwirtschaftlicher Weg eingeschlagen, der dem Wettbewerb als Marktordnungs-

^{4a} Hans K. Schneider, Gedanken zur Weiterentwicklung einer dezentralisierten Energie- und Wasserversorgung, in: Beiträge zur kommunalen Versorgungswirtschaft, Heft 36, Köln 1966.

faktor eine wichtige Rolle zuweist. Dieser Weg folgt dem Prinzip des minimalen Bedauerns und dem Prinzip der Informationsverbesserung durch zeitlich gestuftes Handeln. Denn die sozialen Kosten einer Aufhebung oder Teilaufhebung dieser Maßnahmen dürften gering sein, weil zu erwarten ist, daß die Entscheidungen der Versorgungsunternehmen durchweg in der Linie des angestrebten energiewirtschaftspolitischen Hauptzieles liegen werden. Gleichzeitig wird dem Prinzip der Informationsverbesserung durch zeitliche Abstufung des Handelns dadurch Rechnung getragen, daß mit den Maßnahmen dieser Stufe Informationen neu erschlossen werden, die auch für die Planung anderer Maßnahmen (vor allem im Bereich der Fachaufsicht) wertvoll sind.

- Im allgemeinen wird von einem intensiven Wettbewerb erwartet, daß er
- die Unternehmen zu höchsten Marktleistungen und zur kostenminimalen Produktion zwingt;
 - die Exekution derjenigen Anbieter bewirkt, welche schlechtere Marktleistungen als ihre Konkurrenten erbringen;
 - einen permanenten Druck auf die Gewinne ausübt und damit — allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen — einen engen Zusammenhang zwischen Preisen und Grenzkosten herstellt; und schließlich
 - wichtige Informationsdienste leistet: Erst unter den Bedingungen eines starken Konkurrenzdrucks wird in der Regel offenbar, zu welchen Leistungen die Unternehmen überhaupt befähigt sind.

Freilich ist es eine offene Frage, inwieweit der Wettbewerb diese Leistungen auch in der öffentlichen Versorgung zu erbringen vermag. Entscheidend sind hierfür nicht nur die bekannten Besonderheiten dieses Sektors (Leistungsgebundenheit des Energietransports, fehlende oder nur begrenzte Speichermöglichkeit der Energie usw.), sondern auch die Verhaltensweisen der Unternehmen. Es ist eine zunächst offene Frage, ob der „spirit of competition“ der Versorgungsunternehmen ausreicht, um die wichtigsten Möglichkeiten der Wettbewerbsverstärkung auszunutzen, oder ob die Unternehmen nicht eine Politik des friedlichen Nebeneinanders vorziehen und sich damit begnügen, den jeweils erreichten Status quo zu verteidigen. Man möchte aus der Existenz horizontaler Demarkationsverträge schließen, daß die Unternehmen nicht zur Konkurrenz bereit sind, und man möchte diese Auffassung noch dadurch bestärkt sehen, daß es ja auch heute einigen Unternehmen möglich ist, in andere Versorgungsgebiete einzudringen, diese Möglichkeit jedoch praktisch nicht genutzt wird. Der Hinweis auf diese Gegebenheiten erlaubt jedoch keinen gesicherten Schluß auf eine fehlende Wettbewerbsbereitschaft der Versorgungsunternehmen. Es ist immerhin vorstellbar, daß es nur eines Anstoßes bedarf, um bei einigen Unternehmen

die Wettbewerbsbereitschaft zu wecken. Schon das aggressive Verhalten einzelner Versorgungsunternehmen wird genügen, um starre Fronten aufzulösen und den Wettbewerb allgemein zu aktivieren.

Wenn aber ein Wettbewerb zustande kommen sollte, so ist keineswegs sicher, daß er ausschließlich die dem Konkurrenzmodell entsprechenden Wirkungen zeitigen wird. Vielmehr ist vorstellbar, daß ein Verdrängungs- oder Behinderungswettbewerb praktiziert wird, daß sich nicht das jeweils kostengünstigste Angebot durchsetzt, und überhaupt, daß der Wettbewerb als Instrument von einzelnen Versorgungsunternehmen benutzt wird, um ihre Marktmacht langfristig auszubauen und zu sichern. Deshalb ist für die zweite Stufe nicht der Abbau sämtlicher Wettbewerbsbeschränkungen vorgesehen, sondern ein lediglich begrenzter Abbau, dessen Ergebnisse laufend beobachtet und für die Planung weiterer Maßnahmen genutzt werden sollten.

2.2 Eine *Demarkation von Versorgungsgebieten* ist volkswirtschaftlich nur dann sinnvoll und auch erwünscht, wenn sie die Versorgungsbedingungen in den betreffenden Gebieten verbessert. Wenn dies mit hinreichender Gewißheit erwartet werden kann, bietet § 5 Abs. 2 GWB die rechtliche Möglichkeit, eine Demarkation als Rationalisierungskartell zuzulassen. Die Notwendigkeit eines generellen Rechtsschutzes der Demarkationsverträge ist nicht zu erkennen. Die von der Bundesregierung erwogene Gesetzesinitiative mit dem Ziel, durch eine Novellierung des Kartellgesetzes den generellen Rechtsschutz für Demarkationsverträge durch eine spezielle Erlaubniserteilung auf der Grundlage einer Prüfung jedes einzelnen Vertrages zu ersetzen, läßt sich daher als eine Maßnahme der zweiten Stufe vertreten.

a) Horizontale Demarkationsverträge

Der Fortfall der Demarkationsabsprachen zwischen überörtlichen Versorgungsunternehmen wird zunächst an den Rändern der Versorgungsgebiete Konkurrenzbeziehungen schaffen. Diese Erwartung wird von den Unternehmen der Energieversorgung bzw. von ihren Verbänden geteilt. Allerdings beruht die in der Energieversorgung verbreitete Auffassung, daß nur die Abnehmer in den Randgebieten von einer Aufhebung des generellen Rechtsschutzes für Demarkationsverträge profitieren werden, auf einem Irrtum; denn wenn die Lieferbedingungen und die Preise (samt der für ihre Beurteilung wichtigen Kriterien) veröffentlicht werden, scheidet eine ungleiche Behandlung der Abnehmer aus: Die Konkurrenz der Anbieter und die durch Maßnahmen der ersten Stufe aktivierte Gegenmacht der Abnehmer werden verhindern, daß die Versorgungsunternehmen den umworbenen Industrieverbrauchern und Verteilerunternehmen besondere Preiszugeständnisse machen können.

Damit der Preiswettbewerb zwischen den Versorgungsunternehmen nicht verfälscht wird, sollte darauf hingewirkt werden, daß die Energieunternehmen einheitliche Grundsätze für die Preiskalkulation anwenden und dabei bestimmte Mindestnormen, etwa hinsichtlich der Abschreibungsgrundlage, -methode und -sätze oder hinsichtlich der Aufteilung der Kosten bei verbundener Produktion, anwenden. Hier liegt freilich ein bis heute noch ungelöstes Problem, und es kann kaum erwartet werden, daß diese seit Jahrzehnten umstrittenen Fragen schnell und befriedigend gelöst werden können.

Damit der Wettbewerb auch um die von einem Versorgungsunternehmen direkt versorgten Gebiete (B-Verträge) zustande kommt, müssen Berechnung und Höhe der Konzessionsabgaben sowie das Ausmaß der zulässigen Zusatzleistungen einheitlich festgelegt werden. Sonst wäre es nicht ausgeschlossen, daß die Gebietskörperschaften ihre Entscheidung darüber, welches Unternehmen zum Zuge kommt, nicht von den Preisen für die Versorgungsleistungen und von deren Qualität abhängig machen, sondern von der Höhe der Konzessionsabgabenzahlungen sowie von denen der Zusatzleistungen. Da das Leitungssystem in den B-Gemeinden im Eigentum des versorgenden Unternehmens steht, kommt ein Wechsel des Versorgungsunternehmens nur zustande, wenn dieses Unternehmen sein Leitungsnetz an das eindringende Unternehmen veräußert oder verpachtet. Das kosten- und preisunterlegene Versorgungsunternehmen könnte sich aber, indem es dies verweigert, dem Rückzug vom Markte widersetzen. In diesem Falle müßte es gem. § 8 EnWG zur Aufgabe der Versorgung gezwungen werden⁵. Die Höhe der Entschädigung könnte dann von einer neutralen Kommission festgelegt werden.

Damit der Wettbewerb nicht auf die Randzonen der Versorgungsgebiete beschränkt bleibt und damit Doppelinvestitionen bei Leitungen und Umspannwerken weitgehend unterbunden werden, scheint eine allgemeine Durchleitungs- bzw. Benutzungspflicht zweckmäßig zu sein. Auch hier sollte die Festlegung des angemessenen Entgelts für die Anlagenbenutzung durch eine neutrale Stelle erfolgen, wenn die Parteien sich nicht einigen können.

Die Aufhebung des Rechtsschutzes für horizontale Demarkationsverträge schafft zweifellos eine wichtige Voraussetzung für eine Flurbereinigung in der öffentlichen Versorgung. Kostenunterlegene Unternehmen werden sich auf längere Sicht nicht behaupten können, sondern aus dem Marktprozeß ausscheiden oder aber sich mit anderen Unternehmen vereinigen, um eine günstigere Kostenlage zu erreichen.

⁵ Das würde zwangsläufig geschehen, wenn der Vorschlag von Walter Hamm verwirklicht würde, die Kann-Vorschrift des § 8 in eine Muß-Vorschrift umzuwandeln.

b) Vertikale Demarkationsvereinbarungen

Der von einer Aufhebung des Rechtsschutzes für Demarkationsvereinbarungen zwischen Lieferunternehmen und „Abnahmeunternehmen“ zu erwartende Konkurrenzeffekt ist dann der gleiche wie bei horizontalen Demarkationsverträgen, wenn es sich um Verträge zwischen einem Verbundunternehmen und einem Regionalunternehmen handelt; in diesen Fällen gilt das bereits unter a) Gesagte. Die Möglichkeiten für einen Wettbewerb sind dagegen begrenzt, wenn es sich um Demarkationsvereinbarungen zwischen Verbundunternehmen bzw. Regionalunternehmen auf der einen Seite und lokalen Unternehmen (Stadtwerken) auf der anderen Seite handelt. Immerhin kann die mit der ersten Mißbrauchsentschließung der Kartellreferenten des Bundes und der Länder⁶ beabsichtigte Wirkung, die Preise der Verteilerunternehmen an die Preise des liefernden Regionalunternehmens für vergleichbare Lieferungen anzugleichen, nachhaltiger erzielt werden, da das Aufdecken von Preisdifferenzen bei vorhandener Wettbewerbsbereitschaft der Regionalunternehmen auf breiter Front und automatisch erfolgen wird. Mit dieser Preisangleichung wird zugleich sichergestellt, daß interne Subventionierungen über den Preis, wie sie im Querverbund der Verteilerunternehmen anzutreffen sind, abgebaut werden.

Es sollte jedoch in jedem Einzelfalle geprüft werden, warum ein Verteilerunternehmen höhere Preise fordert als das zuliefernde Versorgungsunternehmen. Liegen die Gründe in einer unzureichenden Unternehmerleistung oder in der übermäßigen Belastung durch gemeindliche Aufgaben, so kann die Kartellbehörde gem. § 104 Abs. 2 Ziff. 1 GWB dem lokalen Versorgungsunternehmen aufgeben, den bestandenen Mißbrauch zu beseitigen. Kommt das Verteilerunternehmen dieser Forderung (evtl. auch trotz Verhängung eines Bußgeldes) nicht nach, so hat die Kartellbehörde nach dem geltenden Recht keine weitere Eingriffsmöglichkeit. Denn die Formulierung, daß das zuliefernde Unternehmen „in der Lage wäre“, besagt nicht, daß die Kartellbehörde das lokale Unternehmen zwingen könnte, die Versorgungstätigkeit aufzugeben, selbst wenn das überörtliche Unternehmen zur Übernahme der Versorgung bereit wäre. Auch in diesem Falle müßte wieder § 8 EnWG

⁶ Entschließung der Kartellreferenten des Bundes und der Länder vom 10./11. 6. 1965 zur Frage des Mißbrauchs einer vertikalen Demarkation im Sinne von § 103 GWB, abgedruckt in: *W. Ludwig, A. Cordt, J. Stech*, Recht der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung (Kommentar), Teil IV, Stand Januar 1970. Frankfurt/Main 1970, S. 206 a. Dieser sog. ersten Entschließung folgte am 16./17. 11. 1968 die zweite Entschließung zur Frage des Mißbrauchs einer horizontalen Demarkation; vgl. *W. Ludwig, A. Cordt, J. Stech*, a.a.O., S. 206 c.

zur Anwendung kommen, so daß die Fachaufsichtsbehörde das Verteilerunternehmen zur Aufgabe der Versorgung zwingen könnte⁷.

Die hier aufgeworfenen Probleme hängen eng mit der Regelung des Konzessionsabgabewesens zusammen. Zwei kontroverse Standpunkte stehen sich gegenüber. Die Gemeinden, aber auch viele Energieunternehmen sehen in der Konzessionsabgabe ein als Kosten zu behandelndes Entgelt für die besonderen Leistungen, die die Gemeinden für die Energieversorgung erbringen. Indem die Gemeinden die in ihrem Eigentum stehenden öffentlichen Verkehrsräume für die Sondernutzung durch das Energieversorgungsunternehmen (und ggfs. für die Gewährung eines Ausschließlichkeitsrechts) zur Verfügung stellten, handelten sie nicht anders wie andere private Wegeeigentümer: mit Recht könnten sie daher ein Entgelt für die Überlassung ihres knappen Produktionsfaktors verlangen. Nach dem entgegengesetzten Standpunkt handelt es sich in Wahrheit um eine Steuer auf die Energieeinnahmen, die die Preisrelationen verzerrt. Deshalb sei schon aus energiepolitischen Gründen zu fordern, daß die Konzessionsabgaben abgebaut werden, was bei der Einführung der Konzessionsabgabenanordnung Energie (KA/E) ja auch beabsichtigt gewesen wäre. Diese Forderung geht damit über den Vorschlag des Arbeitskreises „Konzessionsabgabenrecht“ hinaus, der die steuerliche Abzugsfähigkeit der Konzessionsabgaben bei den kommunalen Eigenbetrieben und Eigengesellschaften abzuschaffen empfiehlt⁸. Der Arbeitskreis will die Konzessionsabgaben deshalb beibehalten, weil er befürchtet, daß sonst die kommunale Energieversorgung begünstigt werde. An dieser Stelle kann auf die Kontroverse, ob Konzessionsabgaben echte volkswirtschaftliche Kosten oder aber eine kommunale Steuer auf die Energieeinnahmen sind, nicht eingegangen werden. Sicher ist jedenfalls, daß ein Abbau der Konzessionsabgaben angesichts der kommunalen Finanznot nur dann vertreten werden könnte, wenn den Gemeinden der dadurch entstehende Einnahmeausfall voll ersetzt werden kann.

2.3 Die Ergebnisse der als 2. Stufe vorgeschlagenen Maßnahmen lassen sich beim heutigen Stand unserer Information nicht im einzelnen prognostizieren. Ungewiß ist vor allem, welches Hauptziel die Energieunternehmen anstreben werden und was daraus für ihr Verhalten folgt. Wählt ein Energieunternehmen die Maximierung der mengenmäßigen Strom- bzw. Gasabgabe (kWh bzw. cbm/Jahr) als Hauptziel (und einen befriedigenden Jahresgewinn als Nebenziel), so wird es im Abbau der

⁷ Eine strikte Anwendung des § 67 Abs.1 DGO würde zum gleichen Ergebnis führen.

⁸ Reform des Konzessionsabgabewesens. Im Auftrage der Wirtschaftsministerkonferenz erstatteter Bericht des Arbeitskreises Konzessionsabgabenrecht, Oktober 1968; herausgegeben von der Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft (V.I.K.). Essen, o. J.

horizontalen und vertikalen Demarkationen die Chance für eine beschleunigte Expansion sehen: Es wird in die Gebiete der schwächeren Nachbarn einbrechen und seine Energieabgabe unter Umständen auch durch solche absatzpolitischen Maßnahmen erhöhen, welche vorübergehend den Gewinn schmälern. Wählt ein Unternehmen die mittelfristige Maximierung und Stabilisierung des Gewinns, so wird es expansive Maßnahmen mit Verlust-Risiko unterlassen, und es wird bei der Abwehr von kostenüberlegenen Konkurrenten sich „lehrbuchgerecht“ verhalten: Es wird im zweiten Falle seine Preise denen der Konkurrenz anpassen, größte Anstrengungen zur Kostensenkung unternehmen und gegebenenfalls bereit sein, sich mit anderen Unternehmen zusammenzuschließen, falls dadurch die Kostenlage verbessert werden kann. Welche dieser Hauptzielsetzungen bei welcher Gruppe von Energieunternehmen dominieren wird, läßt sich nicht voraussagen, da die durch die Maßnahmen der zweiten Stufe geschaffene neue Lage die unternehmenspolitische Zielsetzung nicht zu determinieren vermag. Dann besteht aber auch eine erhebliche Ungewißheit über die insgesamt eintretenden Ergebnisse eines Abbaus von Demarkationen.

Immerhin ist diese Ungewißheit nicht total, vielmehr können aufgrund der heute bereits vorliegenden Informationen und der gegebenen Handlungsmöglichkeiten der Energiewirtschaftspolitik die folgenden Aussagen getroffen werden:

- Die Öffnung der Versorgungsgebiete für Konkurrenten bietet den expansiv eingestellten Versorgungsunternehmen neue Chancen: Diese werden ihre Chancen nutzen und dadurch einen Druck auf die Preise ausüben, der wahrscheinlich auch volkswirtschaftliche Kostenverbesserungen bewirkt, weil die expansiven Unternehmen regelmäßig auch die günstigeren Kosten aufweisen.
- Es ist möglich, daß der Gebietsschutz in Einzelfällen niedrigere Kosten ermöglicht als eine vertraglich unregelte Abgrenzung der Gebiete: Wenn Versorgungsunternehmen dies glaubhaft nachweisen können, sollte ihnen die Erlaubnis, ein Rationalisierungskartell zu bilden, erteilt werden.
- Es ist möglich (wenn auch unwahrscheinlich), daß im Erzeugerbereich vorübergehend Überkapazitäten entstehen: Wenn dies der Fall ist bzw. wenn die Gefahr größerer Überkapazitäten droht, kann die Energiefachaufsicht mit § 4 EnWG die Investitionen zeitlich strecken. Damit würden Leerkosten vermieden und würde somit auf minimale Kosten hingewirkt.
- Das Investitionsrisiko wird in der öffentlichen Versorgung nur für solche Unternehmen steigen, die hinsichtlich ihrer Marktleistungen und ihrer Kosten den anderen unterlegen sind: Für die leistungs-

fähigen und expansiven Unternehmen dürfte angesichts der auch weiter kräftig expandierenden Nachfrage nach Elektrizität und nach Gas keine nennenswerte Zunahme des Investitionsrisikos zu erwarten sein.

- Der verstärkte Wettbewerb wird nicht die Zusammenarbeit der überregionalen Versorgungsunternehmen im Verbundbetrieb beeinträchtigen: Selbst dort, wo diese Unternehmen im Wettbewerb stehen, bleiben für sie die großen Vorteile des Verbundbetriebs hinsichtlich der Einsparung von Reserveleistungen und der Erhöhung von Versorgungssicherheit so wichtig, daß sie den im technischen Bereich sich abwickelnden Verbund beibehalten werden. Der Verzicht auf diese Zusammenarbeit würde die eigene Kostenlage so verschlechtern, daß das Unternehmen der Konkurrenz unterliegen würde.

Mit diesen Aussagen ist noch keine vollständige Beurteilung der Maßnahmen der zweiten Stufe möglich. Es ist vor allem unmöglich, die Frage zu beantworten, ob die erste und zweite Stufe zusammen mit den geltenden bzw. gemäß Vorschlägen zur 2. Stufe angepaßten Regelungen für die Aufsicht schon genügen, um das energiewirtschaftspolitische Hauptziel zu verwirklichen. Da die entscheidende Intensivierung des Wettbewerbs aber schon unmittelbar nach der Aufhebung des generellen Rechtsschutzes für Demarkationsverträge und der Schaffung einer generellen Durchleitungspflicht eintreten wird, kann voraussichtlich schon nach wenigen Jahren entschieden werden, ob weitere Maßnahmen erforderlich sind und, wenn ja, welche.

3. Stufe 3: Intensivierung und Verbesserung der Aufsicht

Zwei Wege bieten sich für eine etwaige 3. Stufe an: Die Fortsetzung der Intensivierung des Wettbewerbs durch die Schaffung von Konkurrenzmärkten für „Erzeugerstrom“ und „Versorgungsgebiete“ und die Intensivierung und zugleich Verbesserung der Aufsicht. Wird der Wettbewerbsweg fortgesetzt, so muß konsequenterweise auf Preis- und sonstige Kontrollen verzichtet werden, lediglich eine Aufsicht zum Schutze des Wettbewerbs muß bleiben; denn ein wirksamer Wettbewerb verlangt ein hohes Maß an unternehmerischer Entscheidungsfreiheit. Dieser Weg stellt sich somit als eine strenge Alternative zur Intensivierung der Aufsicht dar.

Folgt man dem Prinzip des minimalen Bedauerns, so sollte der Weg zum „totalen Wettbewerb“ nicht begangen werden. Denn es fehlen nahezu sämtliche Voraussetzungen, um seine Wirkungen im einzelnen prognostizieren zu können; wenn er aber begangen wird, so gibt es kaum ein Zurück. Bei „totalem Wettbewerb“ können Lücken in der Versorgung auftreten, sind andere Störungen in der Versorgung mög-

lich, ist vorstellbar, daß die Größten alle anderen (auch leistungsstarke Versorgungsunternehmen) „fressen“, ist *nicht sicher*, daß der Wettbewerb sich nicht auf längere Sicht hin selbst aufhebt. Die Intensivierung der ohnehin schon bestehenden Aufsicht wird demgegenüber ohne größere Kosten rückgängig gemacht werden, wenn sich herausstellen sollte, daß sie nicht die erstrebten Verbesserungen zu bringen vermag.

3.2 Es würde hier entschieden zu weit führen, die prinzipiellen Möglichkeiten und die einzelnen Maßnahmen zur Verbesserung des Aufsichtssystems zu diskutieren. Für die Fragestellung dieses Beitrags genügt es, auf einige Maßnahmen hinzuweisen, die nach Auffassung des Verfassers in jedem Falle ergriffen werden sollten:

- § 4 EnWG sollte streng gehandhabt werden: Der Bau von energiewirtschaftlichen Anlagen, die höhere Kosten entstehen lassen als Anlagen anderer Unternehmen oder als der Fremdbezug, darf nicht genehmigt werden.
- § 8 EnWG sollte streng gehandhabt werden: Über die schon erwähnte Betriebsuntersagungsmöglichkeit hinaus sollte stärker von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, daß die Fachaufsicht ein Versorgungsunternehmen auffordern kann, die Versorgung im Gebiet eines anderen Unternehmens ganz oder zum Teil durchzuführen, wenn jenes Unternehmen seine Versorgungsaufgaben nicht den gesamtwirtschaftlichen Zielen entsprechend zu erfüllen vermag.

Von dieser Maßnahme sollte allerdings nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn aufgrund eindeutiger gesamtwirtschaftlicher Kriterien und nach Würdigung der Argumente der betroffenen Unternehmen in einem Hearing festgestellt werden kann, daß die Kosten der Versorgung auf diese Weise günstig beeinflußt werden können.

Die ordnungspolitische Handhabung des § 8 EnWG sollte immer dann erfolgen, wenn die Mißbrauchsaufsicht mit Hilfe der beiden Entschließungen nicht zum Erfolge führt; die Mißbrauchsentschließungen können damit als Vorstufe zu § 8 EnWG angesehen werden.

- Die Energieaufsichtsbehörden sollten ermächtigt werden, Kooperationsauflagen immer dann zu erteilen, wenn durch sie erhebliche Einsparungen an Kosten zu realisieren sind.

Die Maßnahmen einer verschärften Energieaufsicht zielen in erster Linie auf eine Verbesserung der Kostenlage ab, daneben aber auch auf niedrigere Energiepreise (bei der Handhabung des § 8 EnWG). Sie eignen sich jedoch nicht, um eine umfassende und rigorose Gewinnkontrolle durchzuführen, d. h. die Erlöse im ganzen an die Kosten heranzubringen.

Wenn sich erweisen sollte, daß die Gewinne der Versorgungsunternehmen überdurchschnittlich hoch sind, so könnte als ein weiterer

Maßnahmenkomplex eine Regulation entsprechend der in den Vereinigten Staaten praktizierten Preiskontrolle in Erwägung gezogen werden. Diese zwingt die Unternehmen, ihre Preise so weit zu senken, daß sie nur eine „fair rate of return“ erwirtschaften können. Diese Preiskontrolle ist in den Vereinigten Staaten mit einer permanenten Kostenkontrolle verbunden, auf die auch hier dann nicht verzichtet werden kann, wenn die schon genannten anderen Maßnahmen der 3. Stufe die Kostenlage nicht entsprechend verbessern und wenn die Preise zu stark von den Kosten abweichen.

Bei allen Maßnahmen zur Intensivierung der Energieaufsicht muß beachtet werden, daß durch sie generell eine erhebliche Machtkonzentration bei den Aufsichtsbehörden bewirkt wird. Wie diese ihre Macht nutzen werden, läßt sich kaum prognostizieren. Es ist keineswegs sicher, daß diese Behörden sich immer als Kontrollorgane der Versorgungsunternehmen verstehen können, vielmehr muß auch die Möglichkeit einer Solidarisierung von Behörden und Unternehmen sowie Unternehmensverbänden in bestimmten Situationen (zum Beispiel in Strukturkrisen) als möglich in Rechnung gestellt werden. Aus diesen Gründen sollte beim Ausbau der Kontrollorgane und bei der Zuweisung weiterer Kontrollrechte vorsichtig vorgegangen werden, damit sich nicht die Frage erhebt, wie die Kontrolleure zu kontrollieren sind. Außerdem aber sollten alle Vorschriften möglichst konkret gefaßt werden, damit der Ermessensspielraum der entscheidenden Stellen eingengt wird.

3.3 Es wird sicherlich erst nach einer Reihe von Jahren möglich sein, zu beurteilen, ob die Intensivierung der Aufsicht zugleich eine Verbesserung war. Wichtig ist, daß von vornherein Effizienzkontrollen für das Tätigwerden der Energieaufsichtsbehörden sowie aller anderen Aufsichtsbehörden für den Energiebereich erfolgen. Außerdem ist eine enge Koordinierung dieser Behörden erforderlich, auf die jedoch in diesem Beitrag nicht eingegangen werden soll.

4. Stufe 4: Zwang zum Wettbewerb

Wenn die Maßnahmen der Stufen 1 bis 3 nicht zum gewünschten Erfolg führen, ergibt sich die Frage, ob dann nicht, als ultima ratio, der Weg des totalen Wettbewerbs beschritten werden sollte. Es wurde bereits im Abschnitt 3.1 darauf hingewiesen, daß die Schaffung eines totalen Wettbewerbs mit dem Prinzip des minimalen Bedauerns kaum zu vereinbaren ist, da die Unsicherheit über die zu erwartenden Ergebnisse der erforderlichen Maßnahmen⁹ hier besonders groß ist.

⁹ Vgl. dazu H. Gröner, Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft, in: ORDO, Bd. XV/XVI. Düsseldorf und München 1965, S. 333 ff.

Zweifelloos wird der Informationsstand der energiepolitischen Entscheidungsstellen als Folge der ersten drei Stufen höher sein als heute, so daß der Erfolg der Stufe 4 dann sicher prognostiziert werden könnte. Ob aber die Informationsbasis ausreichend sein wird, um die richtige Entscheidung zu treffen (Einsatz der Stufe 4 oder nicht), kann heute nicht gesagt werden.

Einen entscheidenden Vorteil könnte die Stufe 4¹⁰ gegenüber den vorangehenden Stufen erbringen: Da für die Erzeuger durch die Trennung des Erzeugungsbereichs vom Verteilungsbereich die Investitionen im Leitungsnetz entfallen, ist der Marktzugang bedeutend erleichtert. Dadurch, daß der Marktzutritt prinzipiell dann auch Unternehmen anderer Branchen offensteht und die technische Entwicklung im Erzeugungsbereich in erster Linie von den im energiewirtschaftlichen Anlagenbau tätigen Unternehmen vorangetrieben wird, kann mit dem Eintritt neuer Anbieter in den Markt immer dann gerechnet werden, wenn diese bei Anwendung der jeweils kostengünstigsten Erzeugungsverfahren hier eine höhere Rendite erzielen können als auf anderen Märkten. Damit ist in diesem System ein Zwang zur Kostenminimierung und zu kosten-nahen Preisen im Erzeugungsbereich gleichermaßen möglich. Selbstverständlich müßte der Wettbewerb dieser Stufe ebenfalls überwacht werden, damit sichergestellt ist, daß nicht die finanzstärksten, sondern die kostengünstigsten Erzeuger zum Zuge kommen.

5. Der Stufenplan — kein fertiges Programm

Der Stufenplan will auf eine Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten und kostennahe Preise der Versorgung mit den leitungsgebundenen Energien hinwirken. Ein allgemein akzeptierbarer, vollständiger und in sich widerspruchsfreier Maßnahmenkatalog kann wegen der mangelnden Kenntnis vom Erfolg und insbesondere von den möglichen negativen Nebeneffekten der zur Wahl stehenden Maßnahmen nicht aufgestellt werden. Es erschien dem Verfasser sinnvoll, eine schrittweise Abfolge von Maßnahmen vorzuschlagen, die sich am Prinzip der stufenweisen Verbesserung des Informationsstandes und am Prinzip des minimalen Bedauerns orientiert, um Unzulänglichkeiten des bestehenden Systems allmählich zu beseitigen, ohne größere neue Schwierigkeiten in Kauf nehmen zu müssen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß eine Anwendung der ersten Stufe andere Ergebnisse zeitigen wird, als vom Verfasser vermutet, so daß später ein anderes Vorgehen zweckmäßiger erscheint. Der Stufenplan sollte daher nur als ein Vorschlag in der gegenwärtigen Diskussion der Energiepolitik angesehen werden.

¹⁰ Es bleibt hier die Frage offen, ob die Maßnahmen dieser Stufe überhaupt politisch durchsetzbar sind (Enteignung oder zumindest enteignungs-gleicher Eingriff beim Leitungsnetz!).

Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung Ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik*

Von *Walter Hamm*, Marburg

I. Allgemeine Bemerkungen

1. Zur Idee des Stufenplans

Nach weit verbreiteter Ansicht sind grundlegende Reformen der wettbewerbsrechtlichen Ausnahmevorschriften für Energieversorgungsunternehmen unerlässlich¹. Die öffentlich diskutierten Maßnahmen, insbesondere der Abbau wettbewerbsausschließender Praktiken, könnten wesentliche Umstellungsprozesse bewirken. Das Verfahren, eine Abfolge aufeinander abgestimmter Maßnahmen zu planen und Schritt für Schritt dem ins Auge gefaßten Ziel näher zu kommen, würde es den Betroffenen erleichtern, sich rechtzeitig auf die neuen Marktverhältnisse einzustellen. Friktionsverluste könnten auf diese Weise vermindert werden. Die Idee des Stufenplans ist aus diesen Gründen zweckmäßig und gut.

2. Zum wesentlichen Inhalt des Stufenplans

Die vorgeschlagenen Maßnahmen, die auch in der oben zitierten Antwort des Bundeswirtschaftsministers erwogen werden, erscheinen grundsätzlich geeignet, das erstrebte Ziel zu erreichen, nämlich eine Befriedigung des künftigen Energiebedarfs zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten². Die Abfolge von Maßnahmen ist einleuchtend be-

*) Diskussionsbeitrag zum „Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung“ von Hans K. Schneider.

¹ Dies spiegelt sich deutlich in der Antwort des Bundeswirtschaftsministers auf eine Große Anfrage zur Stromversorgung der Wirtschaft wider (Bundestagsdrucksache V/3978 vom 14. März 1969).

² Der Korreferent zieht eine Zielformulierung vor, bei der auf die Preise, und nicht auf die Kosten, abgestellt wird (gute und billige Energieversorgung). Da Wettbewerbsbeschränkungen auf den Märkten für Energie nicht vollständig beseitigt werden können, brauchen Kostensenkungen keineswegs immer im Preis an die Kunden weitergegeben zu werden, auch langfristig gesehen nicht. Kostensenkung ist daher nicht ohne weiteres mit billiger Versorgung gleichzusetzen.

gründet. Die im folgenden zu begründenden Einwände betreffen vor allem fünf Punkte:

- a) die Erstreckung der Preisveröffentlichungen auch auf die Individualverträge mit Großabnehmern;
- b) das Ausmaß behördlicher Kostenkontrollen;
- c) die Vernachlässigung wettbewerbsbeschränkender Einflüsse, die von der Handhabung des Wegeigentums durch die Gemeinden ausgehen;
- d) die Schaffung von Maßregeln für ein wettbewerbskonformes Verhalten der Gemeinden;
- e) die Feststellung der Unter- oder Überlegenheit eines Energieversorgungsunternehmens durch Behörden.

II. Die Preisveröffentlichung als Instrument der Wettbewerbsbelebung³

Viele Stromverbraucher zahlen in Unkenntnis der Marktverhältnisse überhöhte Preise. Sie wissen nicht, daß andere Verbraucher in vergleichbarer Lage und mit vergleichbaren Abnahmeverhältnissen billiger als sie beliefert werden, und bemühen sich nicht um Strompreissenkungen. Bessere und allgemein zugängliche Informationen über Strompreise können zu einer Belebung des Wettbewerbs beitragen. Bei der Prüfung dieses Instruments der Wettbewerbspolitik sollte jedoch die unterschiedliche Lage der drei Gruppen von Abnehmern beachtet werden.

1. Tarifabnehmer

Private Haushalte, landwirtschaftliche Betriebe und kleine Gewerbebetriebe werden zu veröffentlichten Grundpreis- und Arbeitspreistarifen versorgt. Sonderregelungen für einzelne Kunden — im Sinne einer Preisdiskriminierung — dürften kaum vorkommen. Die neue Bundestarifordnung Elektrizität, die derzeit beraten wird, würde die interregionale Vergleichbarkeit der Tarifabnehmerpreise fördern, weil die Tarifstrukturen vereinheitlicht würden. Eine verstärkte Preispublizität auf diesem Gebiet ist nicht erforderlich.

2. Kleine Sonderabnehmer

Die Masse der Sonderabnehmer wird aufgrund von „Normalverträgen“ zu einheitlichen Bedingungen versorgt. Bei Stromlieferungsverträ-

³ Da sich die Reformdiskussion vor allem auf die Elektrizitätsversorgung bezieht, werden im folgenden lediglich die Verhältnisse in diesem Zweig der Energieversorgung behandelt.

gen mit zahlreichen kleinen und mittelgroßen Industrieunternehmen wären Einzelverhandlungen über die Preise unzweckmäßig. Deshalb werden üblicherweise mehrere Gruppen von Sonderabnehmern mit etwa gleichartigen Abnahmebedingungen gebildet. Alle Abnehmer einer Gruppe erhalten einheitliche Preisangebote. Die Gruppenbildung bewirkt, daß Kunden mit (meist geringfügig) unterschiedlichen Abnahmeverhältnissen zu gleichen Preisen versorgt werden. Die so bewirkte Diskriminierung innerhalb eines Versorgungsgebiets ist jedoch unerheblich und wird hingenommen werden müssen. „Normalverträge“ ermöglichen die Einsparung von Kosten, die beim Abschluß zahlreicher Individualverträge entstünden. Normalverträge können als Rationalisierungsmaßnahme mit zu vernachlässigendem Diskriminierungseffekt angesehen werden.

Normalverträge enthalten tarifartig festgelegte Preise, die im allgemeinen jedermann zugänglich sind und allen Kunden gegenüber in gleicher Weise angewandt werden. Intraregionale Preisunterschiede, die durch Preispublizität aufgedeckt werden könnten, bestehen in aller Regel nicht.

Bessere Preisinformationen sind allerdings für interregionale Preisvergleiche erwünscht. Zwar sorgen Strompreisvergleiche der Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft (seit 1953) und der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (seit 1965) für eine begrenzte Markttransparenz (Differenzierung nach Benutzungsstundendauer und nach in Anspruch genommener Leistung). Diese Strompreisübersicht könnte jedoch noch verfeinert werden, vor allem durch Einbeziehung der Nebenbedingungen. Es ist damit zu rechnen, daß die Veröffentlichung einzelner Strompreiselemente zwar eine Preisangleichung bei den veröffentlichten Preisen und Preisbestandteilen bewirkt, daß aber die Unterschiede bei nicht erfaßten Preiselementen bestehen bleiben oder sogar noch verstärkt werden. Eine bessere Preispublizität für die Gruppe der kleinen Sonderabnehmer ist daher wünschenswert. Damit würden zugleich gute Voraussetzungen für die praktische Anwendung der beiden Entschlüsse der Kartellreferenten (sog. Vertikal- und Horizontalentschließung) geschaffen.

3. Große Sonderabnehmer

Die großen Sonderabnehmer werden aufgrund von Individualverträgen beliefert. Dabei müssen von Fall zu Fall sehr verschiedenartige technische und ökonomische Bedingungen berücksichtigt werden. Die große Zahl dieser für die Preisfestsetzung wesentlichen Unterschiede in den Abnahmeverhältnissen macht Preisvergleiche zwischen Groß-

abnehmern fragwürdig. Da das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nur die ungerechtfertigt unterschiedliche Behandlung gleichartiger Unternehmen verbietet (nicht die ungleiche Behandlung ungleicher Tatbestände), lassen sich die Diskriminierungsvorschriften dieses Gesetzes auf große Sonderabnehmer nicht anwenden.

Zwei weitere Gesichtspunkte lassen sich gegen veröffentlichte Preisvergleiche bei großen Sonderabnehmern anführen:

- a) Bei oligopolistischen und monopolistischen Marktstrukturen beseitigen Preisveröffentlichungen jeden Anreiz, aktive Preispolitik zu betreiben. Dieser Tatbestand hat sich insbesondere aus der Diskussion über Preismeldestellen eindeutig ergeben. Es würden sich Einheitspreise herausbilden. Die Chance für große Sonderabnehmer, Preiszugeständnisse zu erlangen, wäre überaus gering. Früher enthielten Stromlieferungsverträge häufig Meistbegünstigungsklauseln, die das Elektrizitätswerk zu Preissenkungen verpflichteten, wenn vergleichbaren Kunden niedrigere Preise berechnet wurden. Diese Klauseln standen einer aktiven Preispolitik im Wege und sind erfreulicherweise weitgehend ausgemerzt worden. Preisvergleiche für die Gruppe der großen Sonderabnehmer könnten zu einer Zementierung der Strompreise führen.
- b) Gerade bei großen Sonderabnehmern sind die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) in aller Regel gezwungen, in die Preise bereits auf dem Markt befindlicher oder potentieller Konkurrenten einzutreten, wenn sie diese Kunden nicht verlieren wollen. Dieses Preiseintrittsrecht kann den EVU auch nach den Diskriminierungsbestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht streitig gemacht werden. Im Hinblick auf dieses Preiseintrittsrecht sind Preisvergleiche in der Gruppe der großen Sonderabnehmer nicht aussagekräftig. Ein großer Industriebetrieb oder eine Gemeinde, in deren unmittelbarer Nähe zum Beispiel eine große Erdgasleitung vorbeiführt, befindet sich in einer anderen Lage als Sonderabnehmer weitab von solchen Leitungen. Auch dann, wenn ein großer Industriebetrieb neue Anlagen an einem noch zu suchenden Standort errichten will, sollte es einem EVU nicht verwehrt werden, Konkurrenzangebote — ohne Konsequenzen für bestehende Lieferungsverträge — zu unterbreiten. Da die von neugewonnenen Kunden bezahlten Entgelte in aller Regel neben den Einzelkosten auch noch einen Teil der Gemeinkosten decken, verbessert sich die Ertragslage des EVU und damit auch die Chance, anderen Kunden Preiszugeständnisse zu machen.

Preisveröffentlichungen für die großen Sonderabnehmer sind aus diesen Gründen unzweckmäßig.

III. Kostenkontrollen als Instrument der Wettbewerbspolitik

Kostenkontrollen eignen sich nur sehr bedingt dazu, eine mißbräuchliche Ausnutzung wirtschaftlicher Macht festzustellen. Zweck von Kontrollen marktbeherrschender Unternehmen ist unter anderem die Unterbindung von Verhaltensweisen, die auf die Ausbeutung von Kundengruppen oder einzelnen Kunden und die Festsetzung von Preisen je nach der unterschiedlichen Preiselastizität der Nachfrage hinauslaufen. Diese — vom Standpunkt der Kunden — willkürliche Differenzierung von Preisen ließe sich durch Kostenkontrollen nur dann unterbinden, wenn sich alle Produktions- und Absatzkosten eindeutig einzelnen Produkten und einzelnen Käufern zuschreiben ließen. Ist das nicht möglich, läßt sich mit anderen Worten eine gewisse Willkür bei der Verteilung von Kosten auf einzelne Produkte und Käufer nicht ausschalten, so lassen sich mit Kostenkontrollen Diskriminierungen nicht eindeutig feststellen und nicht verhindern. Es wird zu zeigen sein, daß derartige Verhältnisse in der Elektrizitätsversorgung vorliegen.

1. Ein Teil der EVU produziert und verteilt nicht nur Elektrizität. Zugleich werden häufig auch andere Versorgungsaufgaben (z. B. Gas- und Wasserversorgung) erfüllt und weitere Leistungen produziert (etwa Verkehrsleistungen). Ein — begrenzter — Teil der Kosten läßt sich nicht eindeutig einer Geschäftssparte zurechnen. Die Gemeinkosten von Mehrproduktunternehmen werden in der Praxis häufig nach Kostenschlüsseln aufgeteilt. Dabei können ganz verschiedene Schlüsselungsverfahren angewandt werden. Es kann der Natur der Sache nach keines dieser Verfahren als „richtig“, ein anderes als „falsch“ bezeichnet werden. Die Aufteilung von Gemeinkosten in Mehrproduktunternehmen kann logisch zwingend genausowenig gelöst werden wie das Zuteilungsproblem in der Verteilungstheorie. Mit anderen Worten bleibt stets ein Spielraum für eine mehr oder weniger willkürliche Verteilung von Gemeinkosten.
2. Die Kilowattstunde ist, ökonomisch gesehen, kein homogenes Gut. Sie wird in Schwachlastzeiten zu ganz wesentlich niedrigeren Preisen verkauft als in der Zeit der Nachfragespitzen. Auch die Produktionskosten sind unterschiedlich hoch. Mit den gleichen Produktions- und Verteilungsanlagen werden daher ökonomisch verschiedene Produkte hergestellt. Die Gemeinkosten, die bei verbundener Produktion entstehen, lassen sich ebenfalls nicht eindeutig einem bestimmten Produkt zurechnen. Auch hier kann zwischen verschiedenen Schlüsselungsverfahren gewählt werden, für die sich durchaus plausible Erklärungen finden lassen. Auch insoweit ist eine gewisse Willkür in der Kostenzurechnung nicht auszuschalten. Es bedeutete einen bedenklichen Eingriff in die Geschäftspolitik einzelner Unternehmen, wenn Kartellbehörden von sich aus Gemeinkostenschlüssel vor-

schrieben und damit darüber entschieden, in welcher Weise ein Unternehmen seine Kosten zu decken hat. Unter anderem stellt sich die Frage der Haftung im Falle eines geschäftlichen Mißerfolgs.

3. Ein Preisvergleich zwischen verschiedenen Abnehmern mit dem Zweck, Preisdiskriminierungen festzustellen, ist nur dann möglich, wenn alle durch die Versorgung eines Kunden entstehenden Kosten eindeutig ermittelt werden könnten. In der Elektrizitätsversorgung gibt es jedoch so gut wie keine Kosten, die ausschließlich auf die Versorgung eines bestimmten Kunden zurückzuführen sind. Wegen der verbundenen Produktion und Verteilung von Strom ist der Anteil der Einzelkosten relativ gering. Auch insoweit müßte bei der Anlastung von Gemeinkosten mit mehr oder weniger willkürlichen, jedenfalls logisch nicht eindeutig bestimmbareren Kostenschlüsseln gearbeitet werden.

Aus den dargelegten Gründen dürfte es Kartellbehörden unmöglich sein, in Form von Kostenkontrollen die interne Preissubventionierung einzelner Verbraucher oder die Diskriminierung bestimmter Kundengruppen (z. B. der kleinen Sonderabnehmer) oder gar einzelner Kunden schlüssig nachzuweisen. Müßten die Versorgungsunternehmen künftig ihre Preise mit Nachweisen über entstandene Kosten rechtfertigen, so könnte leicht die gleiche Mentalität entstehen, die bei Kostenerstattungsverträgen festgestellt worden ist: Der Anreiz, die Kosten zu senken, ist gering. Es besteht sogar die Neigung, die Kosten nach oben zu treiben, weil üblicherweise ein prozentualer Gewinnaufschlag zugestanden wird: Mit den Kosten steigt deshalb auch der Gewinn. Der Vergeudung von Produktionsfaktoren und Kostengütern würde Vorschub geleistet.

Wenn auch die ärgsten Nachteile von Kostenkontrollen möglicherweise vermieden werden können, bleibt dieses Instrument der Aufsicht über marktbeherrschende Unternehmen doch fragwürdig. Es sollte erst dann benutzt werden, wenn andere Maßnahmen keinen Erfolg versprechen. Die Kontrolle über den Markt mittels verstärkten Wettbewerbs verspricht wesentlich bessere Wirkungen, ohne daß Behörden detaillierte Vorschriften für die Geschäftsführung und Kostenrechnung aufstellen und deren Einhaltung ständig überwachen müßten. Unter anderem ist — wie im nächsten Abschnitt ausgeführt — daran zu denken, die Gemeinden zu einem wettbewerbskonformen Verhalten bei Entscheidungen über die Fremd- und Eigenversorgung zu veranlassen, etwa durch Ausschreibung der Energieversorgung in geschlossenen Versorgungsgebieten. Außerdem wäre durch rechtliche Regelungen sicherzustellen, daß die Gemeinden ihr Wegeigentum nicht in monopolistischer Weise auswerten können. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die durch rechtliche Regelungen geschaffenen Wettbewerbsbeschränkun-

gen wegen der Bedenken gegen behördliche Kostenkontrollen in ausgeprägterem Maße als vorgeschlagen abgebaut werden sollten.

IV. Zum Wegeeigentum der Gemeinden

Zu den Schlüsselproblemen der Reform in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung gehört das Wegeeigentum der Gemeinden. Selbst ein Verbot aller Demarkationsverträge könnte nichts bewirken, auch keinen Einbruch benachbarter EVU in ein „fremdes“ Versorgungsgebiet, wenn die Gemeinden als Wegeeigentümer nicht bereit sind, billigere Strompreisangebote zu akzeptieren oder zur Fremdversorgung überzugehen. Auch die hohen Konzessionsabgaben der Gemeinden, die die Deckung des Energiebedarfs zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten vereiteln, sind ein Ausfluß des Wegeeigentums der Gemeinden. Würden lediglich die Konzessionsabgaben abgebaut, ohne daß es zu Reformen beim Wegeeigentum käme, so bestünde für die Gemeinden ein starker Anreiz, sich die möglichen hohen Gewinne aus der städtischen Elektrizitätsversorgung durch Übergang zur Eigenversorgung zu sichern. Es käme zur Zersplitterung der Versorgungsgebiete auch dort, wo die großräumige Versorgung niedrigere volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Das erstrebte Ziel wird sich daher nur dann erreichen lassen, wenn auch das Wegeeigentum der Gemeinden in die Überlegungen über Reformmaßnahmen einbezogen wird.

Private Bodeneigentümer können notfalls im Wege der Enteignung gezwungen werden, ihre Grundstücke gegen ein bescheidenes Entgelt für Zwecke der Leitungsverlegung zur Verfügung zu stellen. Kommunale Wegeeigentümer fordern und erhalten zum Teil Entgelte, die mehr als hundertmal so hoch sind. Würde für das Recht auf Nutzung kommunaler Wege zum Zwecke der Leitungsverlegung eine neue Grundlage geschaffen, könnte die monopolistische Ausbeutung des kommunalen Wegeeigentums verhindert werden. Freilich müßte zugleich dafür gesorgt werden, daß Leitungen in kommunalen Wegen nur im Einvernehmen mit kommunalen Instanzen verlegt werden. Die schwierigen verfassungsrechtlichen Fragen, die das Wegeeigentum der Gemeinden aufwirft, können hier nicht behandelt werden. Die Einbeziehung dieses Komplexes in einen Stufenplan ist jedoch unerläßlich, wenn das erwünschte Ziel erreicht werden soll.

V. Maßregeln für ein wettbewerbskonformes Verhalten der Gemeinden

Der erstrebte Wettbewerb mehrerer Anbieter von Elektrizität um einzelne Versorgungsgebiete kann nur dann funktionieren, wenn die

Gemeinden veranlaßt werden, beim Abschluß neuer Versorgungsverträge das für die Stromverbraucher beste Angebot zu akzeptieren. Soweit eine Wahlmöglichkeit zwischen Eigen- und Fremdversorgung besteht, wird dieser Grundsatz keineswegs immer beachtet. Die Strom-, Gas- und Wasserversorgung wird von offiziellen Verbandssprechern als Teil der kommunalen „Infrastruktur“ bezeichnet; eine Gemeinde müsse „Herr über ihre Infrastruktur“ sein. „Das gehört einfach zur echten Selbstverwaltung.“⁴ Es ist zu befürchten, daß kommunale Instanzen bei dieser Grundeinstellung auch dann die Eigenversorgung wählen, wenn die Fremdversorgung niedrigere volkswirtschaftliche Kosten verursacht und für die Stromverbraucher billiger ist. Daß eine gute und leistungsfähige kommunale Selbstverwaltung auch bei Fremdversorgung möglich ist, zeigt das Beispiel vieler Großstädte und mehrerer tausend kleiner Städte und Gemeinden. Wegen des Eigeninteresses der Gemeinden an hohen Konzessionsabgaben und sonstigen von fremdversorgenden Unternehmen gebotenen Leistungen besteht zumindest die Gefahr, daß sich Gemeinden nicht für das EVU entscheiden, das die günstigsten Strompreise bietet, sondern für jenes EVU, das der Gemeinde die höchsten Vorteile verspricht. Preissprünge an den Grenzen von größeren Versorgungsgebieten können bei derartigen Verhaltensweisen auch dann eine Dauererscheinung bleiben, wenn Wettbewerbsbeschränkungen abgebaut werden.

Es empfiehlt sich deswegen eine Ergänzung des Stufenplans durch Vorschriften, die die Gemeinden zur öffentlichen Ausschreibung von Versorgungsaufgaben zwingen, wobei ein angemessenes Entgelt für die Benutzung der Gemeindestraßen zuvor festzusetzen wäre. Ein entsprechender Vorschlag ist bereits 1964 von einer Arbeitsgruppe im Bundeswirtschaftsministerium gemacht worden. An der Ausschreibung hätten auch die Eigenbetriebe der Gemeinden teilzunehmen. Das EVU, das die günstigsten Strompreise anbietet, sollte die Versorgung der Gemeinde übernehmen. Der Zuschlag sollte durch einen unabhängigen Sachverständigen erfolgen.

VI. Beurteilung der Leistungsfähigkeit von EVU durch Behörden

In dem vorgeschlagenen Stufenplan ist vorgesehen, daß die staatliche Energieaufsicht die Leistungsfähigkeit konkurrierender Elektrizitätswerke prüfen soll. Das Ergebnis dieser Prüfung soll über Zulassung oder Nichtzulassung von Konkurrenten entscheiden. Dabei sollen einheitliche Kostenplanvorschriften erarbeitet und einheitliche Abschreibungssätze verbindlich vorgeschrieben werden. Beispielsweise soll das

⁴ *Arnulf Klett*, Stütze der Selbstverwaltung, in: *Zeitung für kommunale Wirtschaft*, Nr. 10 (Oktober) 1969, S. 9.

kostengünstigste Projekt ermittelt werden, wenn industrielle Sonderabnehmer ein Gemeinschaftskraftwerk errichten und ihre Verträge mit dem sie bisher beliefernden EVU nicht mehr verlängern wollen. Auch die Verdrängung von Verteilerunternehmen — nach Beseitigung vertikaler Demarkationsvereinbarungen — soll von Kostenprüfungen durch Behörden abhängig gemacht werden. Würde festgestellt, daß auch das überörtliche Unternehmen die Verteilungsfunktion nicht kostengünstiger übernehmen könnte (z. B. hohe Kosten der Leitungsverlegung oder geringe Benutzungsstundendauer), so dürften aus einem Preisgefälle zu benachbarten EVU keine Forderungen auf Preisangleichung oder Verdrängung des Verteilerunternehmens abgeleitet werden.

Der Wettbewerb ist jedoch ein dynamischer Prozeß. Von einem Kostenvergleich zwischen konkurrierenden Anbietern in einer bestimmten Wirtschaftsperiode kann nicht ohne weiteres auf Kostenrelationen in der Zukunft geschlossen werden. Beispielsweise ist die jährliche Benutzungsstundendauer und damit der Auslastungsgrad kein unbeeinflußbares Datum, sondern durch geschickte unternehmerische Absatzpolitik, insbesondere Preispolitik, zu verändern. Die Kosten eines EVU sind nicht nur in dieser Beziehung (wenn im erwähnten Fall auch besonders ausgeprägt) von der unterschiedlichen Qualität der Unternehmensleitung abhängig. Es entzieht sich dem Beurteilungsvermögen von Behörden, darüber zu entscheiden, welche künftigen Veränderungen von Kosten möglich und durch verschiedene Unternehmensleitungen realisierbar sind. Über solche Unterlagen müßten Behörden jedoch verfügen, wenn sie — und nicht der Wettbewerb — für die Deckung des künftigen Energiebedarfs zu minimalen volkswirtschaftlichen Gesamtkosten sorgen sollen.

Behörden sollten deshalb nicht damit beauftragt werden, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von EVU zu beurteilen. Bei erst zu errichtenden Werken (z. B. Gemeinschaftskraftwerken von Sonderabnehmern) wären die Kosten überdies nur hypothetisch zu berechnen, wobei Kosteneinsparungen aufgrund überlegener unternehmerischer Leistungen nicht erfaßt werden könnten. Oft ist die niedrige Benutzungsstundendauer in einem Versorgungsgebiet ein Zeichen für eine wenig erfolgreiche unternehmerische Absatzpolitik und damit ein Symptom für die volkswirtschaftliche Erwünschtheit von Verdrängungsprozessen.

VII. Einzelbemerkungen

1. Behördliche Steuerung von Verdrängungsprozessen

Die Verdrängung wenig leistungsfähiger Unternehmen wird im Wettbewerb bei rationalem unternehmerischem Verhalten häufig in einer

Weise bewirkt, die Kapitalverluste minimiert. EVU erfahren aufgrund der Bestimmungen des Energiewirtschaftsgesetzes davon, wenn einige von ihnen versorgte Sonderabnehmer ein Gemeinschaftskraftwerk errichten wollen. Aus eigenem Antrieb werden sie Preisangebote machen, die das Errichten eines Gemeinschaftskraftwerks überflüssig machen, sofern und solange keine günstigeren alternativen Absatzchancen bestehen. Behördliche Interventionen erscheinen daher nicht erforderlich. Wenn ein EVU unternehmerisch falsch handelt, sollte es die Folgen dieses Versagens tragen müssen. Notfalls könnten die Aufsichtsbehörden beratend einwirken.

Würde eine behördliche Steuerung von Anpassungsprozessen derart vorgesehen, daß Industriekraftwerke erst genehmigt werden, wenn das betroffene EVU zur Kapazitätserweiterung gezwungen ist, so wären Komplikationen zu erwarten: Bei EVU, die einen Teil ihres Strombedarfs nicht aus eigenen Erzeugungsanlagen decken, läßt sich der umschriebene Zeitpunkt hinauszögern. EVU mit einem großen Versorgungsgebiet müßten in mehrere Teilbereiche zerlegt werden. Für die Sonderabnehmer ist es unzumutbar, Bau- und Finanzierungspläne auf einen ungewissen zukünftigen Zeitpunkt abzustellen. Wichtige Aggregate müssen langfristig bestellt werden, wobei Bestellfristen unterschiedlicher Dauer einzuplanen sind. Ist der Zeitpunkt für die Genehmigung von industrieeigenen Kraftwerken ungewiß, wird der erwünschte potentielle Wettbewerb erheblich behindert, und seine Wirksamkeit wird beeinträchtigt.

2. Ersatz von Demarkationsverträgen durch Rationalisierungskartelle

Die Beseitigung von Demarkationsverträgen ist grundsätzlich als zweckmäßig zu bezeichnen. Die Wirkungen einer solchen Maßnahme ist freilich schwer zu übersehen. Es wäre deshalb erwägenswert, wenn nicht sofort alle Demarkationsverträge für rechtsunwirksam und unzulässig erklärt würden, sondern wenn zunächst nur gegen eine Gruppe von Demarkationsverträgen vorgegangen würde. Wenn entsprechende Erfahrungen vorliegen, könnte dann in einer weiteren Stufe auch gegen andere Demarkationsverträge vorgegangen werden.

Bei rund 3000 Demarkationsverträgen wäre mit einer erheblichen Belastung der Kartellbehörden zu rechnen, wenn anstelle dieser Verträge Rationalisierungskartelle beantragt würden. Außerdem wäre mit Beweisschwierigkeiten zu rechnen. Wenn in anderen Branchen Rationalisierungskartelle beantragt werden, dann handelt es sich üblicherweise darum, daß ein unrationeller Zustand tatsächlich oder vorgeblich verbessert werden soll. Wird das Kartell genehmigt, so haben die Kartellbehörden nach einiger Zeit zu prüfen, ob die behaupteten Rationalisie-

nungserfolge eingetreten sind und ob der Bedarf besser als vorher befriedigt wird. In der Versorgungswirtschaft wäre ein solcher Nachweis nicht zu führen, da der erstrebte Zustand bereits erreicht ist und — angeblich — vor einer Verschlechterung bewahrt werden soll. Daher könnte nur hypothetisch festgestellt werden, ob und in welchen Fällen Demarkationsverträge durch Rationalisierungskartelle zu ersetzen wären — es sei denn, Rationalisierungskartelle würden erst dann zugelassen, wenn sich im praktischen Versuch ein unrationeller Zustand herausgebildet hat. Es wäre daher noch festzulegen, in welcher Weise die Kartellbehörden zu verfahren hätten, wenn die Demarkationsverträge als unzulässig erklärt werden.

3. Wirksamkeit der Preis- und Fachaufsicht

Die Fachaufsicht hat sich ebenso wie die Preisaufsicht bisher als wenig wirkungsvoll erwiesen. Die Möglichkeiten der Kartellbehörden, eine Bedarfsdeckung zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten herbeizuführen, sind begrenzt.

Die Preis- und Energieaufsichtsbehörden unterstehen den Wirtschaftsministern der Länder. Minister und hohe Beamte dieser Ministerien gehören in vielen Fällen den Aufsichtsräten von öffentlichen EVU an, die von anderen Beamten dieser Ministerien kontrolliert werden sollen. Der parlamentarisch verantwortliche Wirtschaftsminister muß ferner mit der starken Gruppe von Kommunalbeamten in den Landtagen rechnen und wird deshalb nicht geneigt sein, entschieden gegen Mißstände vorzugehen, die vielleicht von Landtagsabgeordneten seiner eigenen Partei zu vertreten sind. Allein wegen solcher Interessenkollisionen — der zu Kontrollierende kontrolliert sich über das Weisungsrecht gegenüber den ihm unterstellten Beamten zum Teil selbst — muß die Effizienz der Aufsicht gering sein. Die Erfahrung zeigt, daß die Energieaufsicht beispielsweise gegen leistungsschwache Kleinst-EVU bisher nicht wirksam vorgegangen ist. Die Preisaufsichtsbehörden werden nur bei Preiserhöhungsanträgen aktiv; die Tätigkeit dieser Behörden fördert die Preiserstarrung. Wegen der institutionellen Schwächen der Energieaufsicht kann nicht damit gerechnet werden, daß die Intensivierung der Preis- und Fachaufsicht zu befriedigenden Zuständen führt.

4. Trennung von Produktion und Verteilung in der öffentlichen Elektrizitätsversorgung

Der Vorschlag, aus den bestehenden EVU die Leitungswege auszugliedern und besondere Leitungsunternehmen zu gründen, dürfte auf zahlreiche praktische Schwierigkeiten stoßen. Das grundsätzlich zu be-

jahende Ziel des Vorschlags besteht in der Öffnung der lokalen Märkte für möglichst viele Produzenten von Elektrizität. Fraglich erscheint jedoch, ob auf diese Weise der Bedarf zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten gedeckt werden kann.

Kraftwerke und Leitungsnetze sind komplementäre Kapitalgüter. Ein störungsfreier Betrieb ist nur dann möglich, wenn das Produktions- und Leitungspotential überall ständig und weit vorausblickend aufeinander abgestimmt wird. Die Ausreifungszeit von Investitionen in Kraftwerken und im Leitungsnetz sind unterschiedlich lang. Trassen für Hochspannungsleitungen müssen in dicht besiedelten Gebieten schon Jahrzehnte im voraus gesichert werden. Netzknotenpunkte lassen sich ebenfalls nur dann mit einiger Sicherheit planen, wenn über die künftigen Erzeugungsstandorte Klarheit besteht. Wegen der physikalisch bedingten überaus engen Verzahnung von Produktion und Transport von Strom ist es fraglich, ob die Lösung des derzeit bestehenden Verbunds zu ökonomisch besseren Lösungen führen würde. Die Stromproduzenten stünden einem Leitungsmonopolisten gegenüber, der nicht gezwungen wäre, mit der notwendigen Flexibilität auf die Wünsche der Kraftwerke nach komplementären Investitionen im Leitungsnetz einzugehen. Engpässe im Leitungsnetz würden Investitionen in Kraftwerken entwerten und die Qualität der Versorgung beeinträchtigen.

Auch die Abstimmung der Investitionen zwischen den Leitungsunternehmen der verschiedenen Spannungsstufen (Hoch-, Mittel-, Niederspannungsnetze) wirft ähnliche Probleme auf. Die Leitungsunternehmen stünden sich, vertikal gesehen, als Monopolisten gegenüber. Ob die Kooperationsprobleme im bilateralen Monopol in befriedigender Weise gelöst würden, ist zumindest fraglich.

Nicht nur beim Ausbau von Erzeugungs- und Verteilungsanlagen entstehen Probleme derart, daß an neuen Kraftwerksstandorten rechtzeitig ausreichende Netzanschlüsse bereit stehen müssen. Auch das Ziel, die potentielle Konkurrenz zwischen den bereits bestehenden Kraftwerken zu verstärken, wirft schwierige Fragen auf. Soll allen Stromproduzenten einer größeren Region die potentielle Konkurrenz um Versorgungsgebiete ermöglicht werden, so wäre dafür vorsorglich eine wesentliche Verstärkung der bestehenden Leitungsnetze vorzusehen. Da stets nur ein Teil dieser verstärkten Leitungsnetze faktisch genutzt würde, führte die vorgeschlagene Trennung von Stromerzeugung und -verteilung zu brachliegenden Kapazitäten. Wegen der Kapitalschwere der Leitungsnetze würde es sich um erhebliche Zusatzinvestitionen handeln müssen. Da die Leitungsunternehmen gezwungen wären, die Mehrkosten für ein derart erweitertes Netz aus den erzielten Einnahmen zu decken, müßten die Entgelte für die Leitungsbenutzung entsprechend hoch festgesetzt werden. Die Zahl der potentiellen Konkurrenten würde dadurch ver-

mindert. Es wäre zu prüfen, ob mit einer Durchleitungspflicht gegen angemessenes Entgelt gleichartige Wirkungen mit niedrigeren Kosten zu erzielen wären. Die Kosten von eventuell erforderlichen Zusatzinvestitionen wären dabei von dem die Durchleitung wünschenden Unternehmen zu tragen.

VIII. Schlußbemerkung

Der vorgelegte Stufenplan kann insgesamt als geeignetes Verfahren angesehen werden, das gewünschte Ziel zu erreichen. Die vorgetragenen Einwände sprechen dafür, die durch die geltenden rechtlichen Vorschriften ermöglichten Wettbewerbsbeschränkungen in verstärktem Maße abzubauen. Die aus institutionellen Gründen wenig effiziente Fachaufsicht sollte so weit wie möglich Schritt für Schritt durch die Kräfte des Marktes abgelöst werden.

Auf welchem Weg zur Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätsversorgung?*

Von *Helmut Gröner*, Bonn

I. Vorbemerkungen

Das Ziel, die verhärteten Ordnungsstrukturen der Elektrizitätsversorgung mit ihren undurchlässigen Wettbewerbsbeschränkungen aufzulockern, wird von vielen anerkannt. Für das hierfür notwendige Reformwerk wird eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen vorgeschlagen, die wettbewerbspolitisch unterschiedlich weit reichen und von unterschiedlicher Durchschlagskraft sind. Aus ihnen hat Schneider einen Katalog von wirtschaftspolitischen Vorkehrungen, die er für nachhaltig wettbewerbsfördernd hält, ausgewählt und zu einem Stufenplan zusammengefügt. Dieses Prinzip, in wirtschaftspolitischen Etappen vorzugehen, sei im Gegensatz zu einem schlagartigen Übergang zu einer völlig neuen Ordnungsform deshalb zu empfehlen, weil es aus verschiedenen Gründen das „Risiko“ einer neuorientierten Elektrizitätswirtschaftspolitik auf ein erträgliches Maß begrenze. Damit wird angenommen:

- Die einzelnen energiewirtschaftlichen Schritte sind grundsätzlich und in den jeweiligen Ausgangslagen der Zwischenstationen wettbewerbsfördernd.
- Die einzelnen Maßnahmen sind nicht nur für sich alleine genommen wettbewerbsfördernd, sondern behindern und versperren auch nicht das Erreichen des Endziels einer voll ausgebauten Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft.
- Der allmähliche ordnungspolitische Wandel hält Anpassungslasten und Umstellungsverluste gering.

Auf diesem Hintergrund ist der von Schneider entwickelte elektrizitätswirtschaftspolitische Stufenplan zu betrachten, wobei die Einzelmaßnahmen zu zwei Gruppen zusammengezogen werden¹.

*) Der Verfasser dankt den Mitgliedern des Arbeitskreises Wettbewerb im Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik für Anregungen und Kritik.

¹ Gegenüber der ursprünglichen Fassung, die hauptsächlich Grundlage dieses Korreferates war, hat Schneider die Abfolge der vorgeschlagenen Maßnahmen anders gegliedert und den Text der Analyse geändert.

II. Veröffentlichung aller Preise und Lieferbedingungen

Als eine von zwei „Grund-Maßnahmen“ (Stufe 1 a) wird von Schneider angesehen, die Markttransparenz beim Absatz von elektrischer Energie zu erhöhen, um damit einen „Wettbewerb durch Vergleiche“ auszulösen. Gewiß ist das Bemühen um eine „Organisierte Markttransparenz“ wettbewerbspolitisch grundsätzlich erwünscht, sofern die Marktprozesse dadurch tatsächlich in wettbewerbliches Fahrwasser gelenkt werden. Die Institution „Organisierte Markttransparenz“ darf also nicht als Nebenwirkungen selbst wiederum Wettbewerbsbeschränkungen hervorrufen oder bestehende Wettbewerbsbeschränkungen verfestigen. Ob diese Bedingungen erfüllt werden, hängt einmal von der Ausgestaltung der „Organisierten Markttransparenz“ ab und zum anderen von der Marktstruktur und von den Verhaltensweisen der betroffenen Marktteilnehmer.

Bei der Ausgestaltung einer „Organisierten Markttransparenz“ kommt es darauf an, *wie* die Markttransparenz gewonnen wird und über *was* Informationen gesammelt und verbreitet werden. Wettbewerbspolitische Forschungen haben gezeigt, daß ein Informationssystem, soll es transparenzverbessernd, aber nicht wettbewerbsbeschränkend wirken, einer Reihe von Kriterien genügen muß, unter denen die Anonymität und die Nicht-Exklusivität die wichtigsten sind. Diese Maßstäbe gelten grundsätzlich auch für die Institution öffentlicher „Hearings“, in denen nach den Vorschlägen Schneiders Preisvergleiche angestellt und diskutiert werden sollen. Freilich sind diese Informationssysteme auf dem Hintergrund der Struktur des zu durchleuchtenden Marktes zu sehen. Eine solche Rückkopplung fällt bei der Elektrizitätsversorgung besonders ins Gewicht. Wird nämlich ein Informationssystem errichtet, um die Markttransparenz zu verbessern, und werden gleichzeitig aber die strengen Gebietsabgrenzungen beibehalten², so werden mit der „Organisierten Markttransparenz“ keine eigentlichen Wettbewerbsprozesse zwischen einzelnen Stromanbietern in Gang gesetzt. Vielmehr gehört eine solche Maßnahme dann zur sogenannten „Gegenmacht-Konzeption“, weil das Informationssystem darauf angelegt ist, die Marktmacht der Stromabnehmer zu stärken³. Dieses Prinzip, die Marktschwachen „aufzurüsten“, anstatt die Markstarken „abzurüsten“, begegnet erheblichen wettbewerbspolitischen Bedenken, die hier nicht im einzelnen zu erörtern sind. Entschließt man sich allerdings zu diesem Weg, so kann man bei der großen Marktmacht der Elektrizitätsversorgungsunternehmen die Marktposition der Stromabnehmer kaum übermäßig kräftigen.

² In späteren Stationen seines Plans hat Schneider vorgesehen, den Gebietsschutz aufzuheben.

³ Zunächst hatte Schneider eine verbesserte Markttransparenz nicht ausdrücklich als Aktivierung von Marktgegenmacht charakterisiert.

Mit diesem Instrument wird es jedenfalls nicht möglich sein, den Machtüberschuß der Elektrizitätsversorgungsunternehmen entscheidend abzubauen, geschweige denn zu kompensieren. Dies ist ein Indiz mehr für die entscheidende Schwäche der „Gegenmacht-Konzeption“, daß es nämlich höchst selten und dann nur zufällig zu einem wirklichen Machtausgleich zwischen den Marktpartnern kommt. Bei einer solchen Konstellation auf dem Elektrizitätsmarkt entfällt die ansonsten notwendige Vorbedingung der Anonymität, denn deren Aufhebung wird geradezu zur Stütze der Gegenmacht, weil identifizierende Marktberichte die öffentliche Meinung in erhöhtem Maße mobilisieren und damit das Gegengewicht gegen wettbewerbsbeschränkende Strategien erhöhen.

In diese Richtung zielt auch der Referenten-Entwurf einer neuen „Bundestarifordnung Elektrizität“⁴, in der in § 14 ein Tarifausschuß vorgesehen ist⁵. Dieser Ausschuß soll vor allem über Fragen der allgemeinen Tarife beraten und von den zuständigen Behörden gehört werden, wenn Ausnahmen von den Pflichttarifen genehmigt werden. Dem Ausschuß obliegt es dabei, Änderungen der allgemeinen Tarife zu diskutieren und sich nicht zuletzt auch mit der Frage zu beschäftigen, ob die allgemeinen Tarife von Elektrizitätsversorgungsunternehmen so gestaltet sind, „daß sie dem Interesse der Volkswirtschaft an einer preisgünstigen Elektrizitätsversorgung sowie den Interessen der einzelnen Verbrauchergruppen des jeweiligen Versorgungsgebietes an einem ihren unterschiedlichen Bedürfnissen angepaßten Tarifsystem Rechnung tragen“ § 1 (2). Mehrheitsentscheidungen werden in dem Ausschuß keine herbeigeführt, und die Behörden sind auch nicht an Voten des Ausschusses oder einzelner seiner Mitglieder gebunden. Während die „Verteidigungsposition“ der Elektrizitätsversorgungsunternehmen durch die Einschaltung der einflußreichen Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke und des Verbandes kommunaler Unternehmen gut abgesichert ist, bereitet die zutreffende Repräsentation der Abnehmerinteressen

⁴ Siehe: Bundeswirtschaftsministerium: Bundestarifordnung Elektrizität. Referenten-Entwurf vom 9. September 1969, Gesch.-Z.: III B 1 — 24 61 73 —. Die neuere Entwicklung der Diskussion und der Bemühungen um eine neue Bundestarifordnung Elektrizität in den Jahren 1970 und 1971 konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

Das Bundeswirtschaftsministerium verfolgt diesen Plan, obwohl es mit seiner Absicht, den Gebietsschutz aufzulockern, in mehreren Anläufen am politischen Widerstand einflußreicher Kreise gescheitert ist. Deshalb muß die Neufassung der Tarifordnung vorerst als Stärkung der Gegenmacht verstanden werden.

⁵ Dieser Entwurf ist inzwischen im Bundeswirtschaftsministerium überarbeitet worden. An der Institution des Tarifausschusses wurde grundsätzlich festgehalten, jedoch ist geplant, ihn anders zusammenzusetzen und auch Vertreter der Industrie beizuziehen, obschon die Tarifordnung nicht für Sonderabnehmer und deren Strompreise gilt. Vgl.: Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft: Tätigkeitsbericht 1969/70. Essen ohne Jahr (1970), S. 17.

nicht geringe Schwierigkeiten⁶. Durch das vorgesehene Hinzuziehen von Verbänden, die Anliegen der Verbraucher tatsächlich oder vermeintlich vertreten, besteht die Gefahr, daß der Tarifausschuß in die Mühlen der Verbandspolitik gerät und zu einer stumpfen Waffe wird. Wie etwa sollen Organisationen einem Interessenkonflikt enttrinnen, die einerseits rückhaltlos sogenannte gemeinnützige öffentliche Unternehmen in der Elektrizitätsversorgung verteidigen und die andererseits in den „Hearings“ eben diese Versorgungsunternehmen anklagen sollen, um Revisionen ihrer Marktpolitik zugunsten der Abnehmer zu erreichen? Ein Erfolg ist notgedrungen mit dem Eingeständnis verbunden, daß es mit der vielgepriesenen Gemeinnützigkeit nicht allzu weit her sein kann. Möchte man sowohl diese Nachteile vermeiden als auch die Gefahr, daß die nicht-organisierten Stromkonsumenten leichthin übergangen werden, dann muß man ein weitgestecktes Antrags- und Anhörungsrecht einführen, das im Grenzfall jedem einzelnen Abnehmer zustehen müßte. Grundsätzlich müßten auch die Tarife für Sonderabnehmer vor diesen Elektrizitätspreis-Ausschüssen verhandelt werden⁷. Bei ihnen geht es freilich weniger darum, Marktinformationen zu erhalten, die sie sich ungleich leichter als Tarifabnehmer entweder selbst beschaffen oder den einschlägigen Übersichten der „Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke“ oder der „Vereinigung Industrielle Kraftwirtschaft“ entnehmen können, als die betroffenen Elektrizitätsversorgungsunternehmen bei öffentlichen „Hearings“ zu einer stichhaltigen Rechtfertigung ihrer Preissetzung zu zwingen. Diese Möglichkeit würde vor allem die Marktposition der großen Zahl von kleinen und mittleren Sonderabnehmern stärken, die faktisch wie Tarifabnehmer behandelt werden und die keine Chance haben, auf die Eigenerzeugung auszuweichen.

Neben der Organisation des Informationssystems ist außerdem wichtig, *welche Marktdaten* gesammelt und jedermann zugänglich gemacht werden. Bei dem heutigen Preissystem auf dem Elektrizitätsmarkt ist man auch für die Marktstatistiken gezwungen, die Trennung in Tarif- und Sonderabnehmer beizubehalten. Dieser Tarifaufbau geht letztlich auf das Leitbild vermeintlich kostennaher oder kostenorientierter Preise mit einem einmal fixierten, leistungsfähigen Zurechnungsschlüssel zu-

⁶ Obwohl die überwiegende Zahl der industriellen Nachfrager nach elektrischer Energie keine Tarifabnehmer ist, legen die industriellen Interessenvertreter Wert darauf, Mitglieder in den Tarifausschuß zu entsenden. Diese Forderung entspringt der Furcht, daß durch Preiszugeständnisse an Tarifabnehmer das Tarifgefüge zu Lasten der industriellen Sonderabnehmer „verzerrt“ werden könnte. Sie möchten also darüber wachen, daß die jetzige Preisdifferenzierung erhalten bleibt, und sie können deshalb nicht den Repräsentanten der allgemeinen Abnehmerinteressen zugezählt werden.

⁷ In einem Gemeinschaftsausschuß gelangten dann die Vertreter der Tarifabnehmer in die Rolle einer Kontrollinstanz, um sich vor eventuellen unbilligen Preiszugeständnissen an Sonderabnehmer zu schützen.

rück, wobei man bei den Tarifabnehmern von standardisierten Verbrauchertypen und bei den Sonderabnehmern stärker oder im Grenzfall direkt von den Verbrauchsgewohnheiten des Einzelfalls ausgeht. Ein solch starres Tarifsystern stört nicht nur die Preisvergleiche ungemein, sondern ist im Grunde nicht mit dem Prinzip kostenorientierter Preise vereinbar, denn es sind ja nicht die Abnahmecharakteristika einzelner Abnehmer, die die Erzeugungskosten der Kraftwerke bestimmen. Sieht man einmal von den Transportkosten ab, so hängen also die Kostenverläufe der Kraftwerke von der Abnahmecharakteristik der Summe der Tarif- und Sonderabnehmer eines geschlossenen Versorgungsgebietes ab. Die heutige getrennte Erhebung der Strompreise für Tarif- und Sonderabnehmer zerreißt diese gemeinsame „Kostenverursachung“, verzerrt so den Preisspiegel und büßt dadurch viel von ihrer Aussagekraft ein. Deshalb wäre es weitaus sinnvoller, die Strompreise aufgeteilt nach einzelnen Spannungsebenen, um die unterschiedlichen Transportkosten annähernd zu berücksichtigen, und getrennt nach Tageszeiten und Jahresablauf aufzuzeichnen und zu publizieren. Bei den Preismeldestellen sollten also die Erzeugerpreise für einzelne Abschnitte der Belastungskurven geschlossener Versorgungsgebiete zuzüglich der anfallenden Transportkosten registriert werden. Um die Transportkosten möglichst vergleichbar zu machen, müßten gleichzeitig bestimmte Strukturdaten der Transportsysteme in den einzelnen Versorgungsgebieten veröffentlicht werden. Erschwert man nämlich den Vergleich der Transportpreise, so ist zu befürchten, daß der Stromtransport zum bevorzugten Exerzierfeld monopolistischer Preisstrategien wird.

Der Entwurf einer neuen „Tarifordnung Elektrizität“, mit der ein erster Anlauf gemacht werden soll, die Markttransparenz zu verbessern, genügt mit dem dort vorgesehenen Tarifaufbau jedenfalls nicht durchgängig den Erfordernissen, die im vorhergehenden Abschnitt für ein Preissystem auf dem Elektrizitätsmarkt herausgearbeitet wurden. So ist ein eigenartiger Bruch zu beobachten, da für den Grundpreistarif in § 4 (1) bestimmte Bezugsgrößen zugelassen werden, die sich auf individuelle Abnahmecharakteristiken beziehen und die Grundlage für das Tarifsystern bilden, nach dem der größte Teil des Stromverbrauchs der Tarifabnehmer abgerechnet wird, während beim sogenannten Schwachlast- oder Nachtstromtarif die Abnahmecharakteristik des gesamten Absatzgebietes eines Versorgungsunternehmens maßgebend sein soll. In § 11 (2) heißt es nämlich: „Der Schwachlasttarif ist für Tageszeiten schwacher Leistungsbeanspruchung anzubieten; diese Zeiten legt das Elektrizitätsversorgungsunternehmen nach Maßgabe der Belastung *seines Versorgungsnetzes* in den Tarifbedingungen fest.“⁸ Es ist nicht einzusehen,

⁸ Hervorgehoben von mir.

warum in den Zeiten geringen Absatzes die Nachfrage des Versorgungsgebietes ausschlaggebend sein soll, nicht aber bei Normal- und Spitzenlast. Läßt man den Elektrizitätsversorgungsunternehmen die Möglichkeit, den Elektrizitätsmarkt nach den individuellen Nachfrageverläufen zu spalten, so leistet man den immer wieder zu beobachtenden Preisdifferenzierungen und Preisdiskriminierungen Vorschub.

Werden die weiteren Stufen des Plans von Schneider verwirklicht, so entfällt in dem Maße, in dem auf dem Elektrizitätsmarkt Wettbewerbsprozesse zu spielen beginnen, die Funktion der Preisausschüsse, soweit es darum geht, die Marktmacht der Stromkonsumenten zu stärken. Dann müssen jedoch Vorkehrungen getroffen werden, gegebenenfalls bestehende Tarifausschüsse bei fortschreitenden wettbewerbspolitischen Reformen neu zu organisieren, damit sie eine nicht-identifizierende Marktbeobachtung betreiben. Wird dies vom Gesetzgeber nicht beachtet, so setzt er den Erfolg seiner übrigen wettbewerbsfördernden Maßnahmen aufs Spiel. Bei zunehmendem Wettbewerb sollten die Preisausschüsse also die Anonymität wahren, nicht exklusiv sein und Tarife abgestaffelt nach den einzelnen Spannungsebenen und nach dem tages- und jahreszeitlichen Belastungsverlauf der Versorgungsgebiete aufzeichnen und publizieren.

III. Auflockerung und Aufhebung des Gebietsschutzes

Bei den Etappen 1 b, 1 c, 2 a, 2 b und 4 in Schneiders Stufenplan geht es darum, durch wirtschaftspolitische Maßnahmen den mit Hilfe wettbewerbsbeschränkender Absprachen gesicherten Gebietsschutz aufzubrechen und verstärkt wettbewerbliche Marktprozesse auszulösen. Für den Fall, daß dies mit den vorgeschlagenen Maßnahmen gelingt, ist nicht recht einzusehen, warum weiterhin am Leitbild kostennaher Preisbildung, an einer scharfen staatlichen Kostenkontrolle und an einer staatlichen Investitionslenkung festgehalten werden soll, deren Intensivierung und Verbesserung Schneider in der Stufe 3 seines Konzepts plazierte hat. Beachtliche wettbewerbspolitische Fortschritte machen nämlich eine behördliche Fachaufsicht zunehmend überflüssig. Es ist zudem zweifelhaft, ob eine solche Kosten- und Investitionskontrolle überhaupt realisierbar und wirksam ist. Da Hamm sich in seinem Korreferat eingehend mit diesen Fragen beschäftigt, werden diese Probleme hier nicht weiter verfolgt.

Der seit jeher von der Wettbewerbspolitik in der Elektrizitätsversorgung geduldete Gebietsschutz stellt ein unüberwindliches Hindernis für erfolgreiche Wettbewerbsprozesse dar. Mit den in den Stufen 1 b bis 2 b und 4 vorgesehenen Maßnahmen wird nun auf verschiedenen Wegen versucht, diese Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen. Die

beiden grundsätzlichen Spielarten einer Neuorientierung der Wettbewerbspolitik in der Elektrizitätswirtschaft weichen darin voneinander ab, wie das Transportsystem für den elektrischen Strom organisiert werden soll. Mit den Mitteln der Stufen 1 b bis 2 b soll der Gebietschutz beseitigt werden; gleichzeitig ist die Transportaufgabe weiterhin von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen wahrzunehmen, deren Marktpolitik im Verteilungsbereich bestimmten Auflagen unterstellt werden soll. Ein anderer Weg (Stufe 4), den Elektrizitätsmarkt völlig neu zu ordnen und einen Zwang zum Wettbewerb auszuüben, wird eingeschlagen, indem man den Erzeugungsbereich vom Fortleitungs- und Verteilungsbereich trennt. Diese Maßnahmen der Stufe 4 mit ihrem Zwang zum Wettbewerb sollen nach Schneiders Ansicht jedoch nur ergriffen werden, wenn die Marktergebnisse einer wettbewerbspolitisch aufgelockerten Ordnung des Elektrizitätsmarktes, wie sie mit den Mitteln der Stufen 1 b bis 2 b geschaffen wird, nicht zufriedenstellend sind⁹. Es muß deshalb geprüft werden, zu welchen Marktergebnissen eine solche Elektrizitätsmarktordnung führt.

Werden die Maßnahmen der Stufen 1 b bis 2 b in die Tat umgesetzt und man könnte davon ausgehen, daß bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen mit einer gewissen „Wettbewerbsbereitschaft“ zu rechnen sei, dann werden die in Gang gebrachten Marktprozesse folgendes bewirken:

(1) Die Preise für elektrische Energie werden in Bewegung geraten; es werden sich Tendenzen zur Angleichung und zur Senkung der Strompreise zeigen. Dabei werden die Maßnahmen der Stufen 1 a bis 2 b die Strompreise unterschiedlich beeinflussen:

(a) Die „Organisierte Markttransparenz“ hilft vor allem, Preisdiskriminierungen abzubauen und wird für die Zukunft dem Aufkommen neuer Benachteiligungen einzelner Abnehmer oder Abnehmergruppen vorbeugen. Sie kann jedoch nicht verhindern, daß das Niveau der nicht-diskriminierenden Strompreise monopolistisch überhöht bleibt.

(b) Der Wegfall des Gebietsschutzes sorgt für eine weitere Nivellierung der Strompreise, die sich auch interregional ausbreitet und größere Räume erfaßt, ohne allerdings alle regionalen Preisdifferenzen einzu-ebnen, was im übrigen aus regionalpolitischen Gründen überhaupt

⁹ Ob die Androhung, gegebenenfalls Wettbewerbsprozesse zu erzwingen, bei den bestehenden Elektrizitätsversorgungsunternehmen wettbewerbliche Verhaltensweisen weckt und stimuliert, ist schwer abzuschätzen. Aber man sollte nicht nur auf die Reaktionen der eingesessenen Unternehmer der Elektrizitätswirtschaft blicken, sondern ebenso auf den unternehmerischen Zuzug aus anderen Wirtschaftszweigen achten, der mit dem Verschwinden der Marktschranken um so stärker angereizt wird, desto weniger die Alt-Unternehmer eigene Initiativen entfalten. Deshalb scheint es nicht abwegig, im Zuge kräftiger ordnungspolitischer Reformen mit einem Anstieg der „Wettbewerbsbereitschaft“ zu rechnen.

nicht wünschenswert wäre. Diese Preisangleichungsprozesse beschränken sich nicht isoliert auf jeweils zwei benachbarte Versorgungsunternehmen, sondern führen zu einer preispolitischen Kettenreaktion, von der mehr oder weniger alle Elektrizitätswerke ergriffen werden. Stößt nämlich ein Elektrizitätsunternehmen, nachdem der Gebietsschutz gefallen ist, in das ursprüngliche Versorgungsgebiet eines benachbarten Unternehmens vor, so ist das bedrohte Elektrizitätswerk in den umstrittenen Absatzzonen zu Preiszugeständnissen gezwungen, falls es nicht fortlaufend Abnehmer verlieren möchte. „Organisierte Markttransparenz“ und Wettbewerbsaufsicht sorgen dafür, daß diese Preisnachlässe auch den übrigen Kunden des ehemaligen Versorgungsgebietes eingeräumt werden. Dadurch können sich wiederum Preistreppen zu anderen angrenzenden Elektrizitätsversorgungsunternehmen herausbilden, die das zunächst unter Wettbewerbsdruck sich anpassende Unternehmen seinerseits absatzpolitisch aktiv werden läßt, um zu versuchen, in die früheren Versorgungsgebiete der übrigen Nachbar-EVU vorzudringen. Von dort pflanzt sich ein solcher Marktprozeß dann in gleicher Weise fort.

Es bleibt zu fragen, auf welchem Niveau, um es einmal vereinfachend auszudrücken, sich die Strompreise nach derartigen Marktabläufen einpendeln. Nimmt man als Bezugsgrundlage die Ausgangssituation, bevor der Gebietsschutz aufgehoben wurde, so ist der Preisstand desjenigen Elektrizitätsversorgungsunternehmens Auffanglinie, das im isolierten Zustand den Strom am billigsten verkauft hat. Geht man einmal davon aus, daß die Elektrizitätswerke bei Gebietsschutz monopolistische Macht besitzen und diese Marktstellung auch preispolitisch ausnutzen, dann ergeben sich für den isolierten Zustand aus unterschiedlichen Marktdaten in den festumrissenen Absatzgebieten verschieden hohe „Monopolpreise“ der einzelnen Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Werden nun die wettbewerbsbeschränkenden Demarkationen aufgehoben und werden dadurch Marktprozesse angestoßen, wie sie eben beschrieben wurden, so geraten diese voneinander abweichenden „Monopolpreise“ aus der „Gebietsschutz-Ära“ bei den „Spitzenreitern“ anfangen unter Druck. Die derart in Gang gekommenen Preissenkungstendenzen klingen aus, wenn der Stand des niedrigsten dieser „Monopolpreise“ des isolierten Zustands vor den wettbewerbspolitischen Reformen erreicht ist. Dieses Elektrizitätsversorgungsunternehmen mit dem relativen Niedrig-Preis-Angebot wächst damit sozusagen in die Rolle eines „Preisführers“¹⁰. Es ist anzunehmen, daß auch bei dieser Preishöhe die Mehr-

¹⁰ Als ein derartiger Preisführer kann freilich nicht jedes Elektrizitätsversorgungsunternehmen auftreten, weil diese Schwellenfunktion eine gewisse Unternehmensgröße mit einem respektablen Angebotspotential voraussetzt. Daraus folgt, daß nicht unbedingt der absolut niedrigste „Monopol-

zahl der Elektrizitätsversorgungsunternehmen noch Stückerloße erzielt, die über den eigentlichen Wettbewerbspreisen liegen und ihnen weiterhin günstige Gewinne bescheren. Deshalb ist damit zu rechnen, daß diese übrigen Elektrizitätswerke es unterlassen, in das Niedrig-Preis-Gebiet des „Preisführers“ einzudringen, weil sie die durch die verbleibenden Wettbewerbsbeschränkungen nach wie vor überhöhten Preise und Gewinne beim Absatz im „eigenen“ Versorgungsgebiet nicht gefährden wollen. Denn sie wären gezwungen, jede Preiskonkession im Niedrig-Preis-Gebiet gleichfalls den Stammkunden im „eigenen“ Versorgungsgebiet zu gewähren. Auch das Elektrizitätsversorgungsunternehmen mit dem niedrigsten Monopolpreis im isolierten Zustand entfaltet aus denselben Gründen keine absatzpolitischen Initiativen, weil es bei einem Vorstoß in andere Versorgungsgebiete seinen überkommenen Monopolpreis aufgeben müßte. Zwar ändert sich durch die wettbewerbspolitischen Reformen der Stufen 1 und 2 die Marktstruktur, aber die mit der Herrschaft der Versorgungsunternehmen über die Leitungsnetze verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen lassen keine wettbewerbliehen, sondern oligopolistische Marktverhältnisse entstehen. Bei dieser oligopolistischen Struktur stellen sich keine Wettbewerbspreise ein, wie soeben gezeigt wurde, vielmehr sind weiterhin überhöhte Preise zu erwarten.

(2) Das in den Stufen 1 und 2 in Schneiders Konzept festgelegte wettbewerbspolitische Vorgehen hat außerdem den Nachteil, daß es die Marktprozesse nicht für alle Abnehmergruppen gleich stark durch Wettbewerbselemente beleben kann. So wird eindeutig durch die verschiedenen Maßnahmen, um den Gebietsschutz zu durchbrechen, der Wettbewerb am stärksten bei den Großabnehmern aktiviert. Aber gerade bei dieser Abnehmergruppe ist die Monopolmacht der Elektrizitätsversorgungsunternehmen seit jeher am schwächsten. Gewiß ist jedes Zurückdrängen von Wettbewerbsbeschränkungen irgendwelcher Art zu begrüßen, und zwar auch dann, wenn davon einseitig eine kleine Gruppe von Großkunden begünstigt wird. Doch wäre es ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, vor allem den Druck der Marktmacht der Versorgungsunternehmen auf die Sonderabnehmer ohne Chancen zur Eigenversorgung und auf die Tarifabnehmer zu mildern. Vom Wegfall des Gebietsschutzes allein ist die Erleichterung jedenfalls nicht zu erwarten, wie sich an den oben unter (1) (b) dargelegten Marktergebnissen ablesen läßt. Ganz besonders trifft dies für die mittleren und kleinen Sonderabnehmer und für die Tarifabnehmer in den direkt versorgten Gebieten zu, weil dort die alteingesessenen Versorgungsunternehmen mit der Ver-

preis“ zur Untergrenze wird, sondern der günstigste Preisstand des Unternehmens aus dem Kreis der potentiellen „Preisführer“.

füfungsgewalt über die Leitungsnetze eine beinahe unangreifbare Position behalten.

(3) Ein weiterer Nachteil der Stufen 1 und 2 ist darin zu erblicken, daß die marktbeherrschende Stellung der großen Gesellschaften nicht angetastet wird. Es genügt nämlich nicht, nur den Strommarkt für den Absatz an Letztabnehmer wettbewerblich aufzulockern, ohne gleichzeitig die Wettbewerbsbeschränkungen auf anderen Teilmärkten der Elektrizitätswirtschaft zu beseitigen, auf denen die Versorgungsunternehmen untereinander in Geschäftsverkehr stehen. Solange die großen Gesellschaften auf den vorgelagerten Märkten, auf denen Reserve- und Zusatzstrom sowie Transportleistungen gehandelt werden und auf denen der Verbundbetrieb organisiert wird, marktbeherrschend sind, solange können sie diese Marktposition ausnutzen, um den anderen Versorgungsunternehmen ihr absatzpolitisches Konzept für den Stromverkauf an Letztabnehmer aufzuzwingen. Will man dem Wettbewerb bei den Stromlieferungen an die Verbraucher einen größeren Spielraum verschaffen, so ist es unumgänglich, dieser absatzpolitischen Führerschaft der großen Gesellschaften, die ihnen aus der Marktbeherrschung auf anderen elektrizitätswirtschaftlichen Teilmärkten zuwächst, mit einem wirksamen wettbewerbspolitischen Flankenschutz zu begegnen. Ferner genießen diese großen Versorgungsgesellschaften gegenüber den wettbewerbspolitischen Auflockerungen einen zusätzlichen Schutz, da mit zunehmender Größe der angestammten Versorgungsgebiete ein Vordringen anderer Elektrizitätswerke immer schwieriger wird. Die potentiellen Konkurrenten verfügen meist gar nicht über die erforderlichen Kapazitäten, um große Teile dieser Märkte beliefern zu können. Hingegen ist zu erwarten, daß demgegenüber die Kapazitäten der großen Gesellschaften ausreichen, um die ehemaligen Absatzgebiete kleinerer Versorgungsunternehmen teilweise oder ganz aufzusaugen. Der heute bereits sehr hohe Konzentrationsgrad bei der Engpaßleistung, bei der Erzeugung und beim überregionalen Transport und damit auf wichtigen Teilmärkten der Elektrizitätswirtschaft führt bei wettbewerbspolitischen Auflockerungen zu sehr unterschiedlichen Startchancen der Elektrizitätswerke. Sollte nicht vor der Freigabe des Wettbewerbs das Problem dieser Konzentration tatkräftig angepackt und gelöst werden, so ist zu fürchten, daß wegen des großen Startvorsprungs einiger weniger riesiger Versorgungsunternehmen der heute bereits unerwünscht hohe Konzentrationsgrad weiter ansteigt¹¹.

¹¹ In der zweiten Fassung seines Stufenplans geht auch Schneider unter 2.1 auf dieses Problem ein. Er befürchtet, sollte der Gebietsschutz aufgehoben werden, daß ein Verdrängungs- oder Behinderungswettbewerb praktiziert werden könnte, bei dem sich nicht die jeweils kostengünstigsten Anbieter durchzusetzen vermöchten. Deshalb sei für die zweite Stufe nicht vorgesehen, sämtliche Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen, sondern lediglich einen

(4) Die Maßnahmen der Stufen 1 und 2 lassen das kommunale Wege-monopol unberührt. Ohne diese absolute Marktbeherrschung zu brechen, ist eine Wettbewerbsordnung in der Elektrizitätswirtschaft undenkbar. Da dieses Problem im Diskussionsbeitrag von Hamm behandelt wird, mag hier der Hinweis auf diese Lücke genügen¹².

Man muß also festhalten, daß die Maßnahmen der Stufen 1 und 2 zwar wettbewerbspolitischen Marktprozessen einen gewissen Spielraum eröffnen, daß aber die zu erwartenden Marktergebnisse und die verbleibenden Marktstrukturen erheblich von den Verhältnissen eines wirklichen Wettbewerbsmarktes abweichen. Selbst wenn man den Wettbewerb einzig auf die Marktergebnisse bezieht, kommt man damit zu der Schlußfolgerung, daß die Elektrizitätswirtschaft doch nach dem in der Stufe 4 niedergelegten Rahmen zu ordnen sei. Erkennt man freilich der Wettbewerbsfreiheit einen ureigenen hohen Stellenwert zu, so wäre die Stufe 4 nicht nur wegen des „Beiwerks“ besserer Marktergebnisse, sondern vor allem wegen dieses fundamentalen Ordnungsprinzips zu realisieren.

Ist es mithin unerlässlich, die Maßnahmen der Stufe 4 zu ergreifen, so muß man fragen, ob der Übergang zu einer solchen Politik nicht erschwert wird, wenn man zunächst den Planstufen 1 bis 3 b folgt. Bei diesem Problem steht eindeutig im Vordergrund, wie bedeutend fest abgegrenzte Versorgungsgebiete für eine Politik der Planstufe 4 sind. Geht man von geschlossenen Versorgungsgebieten ab, so setzt man eine günstige Durchmischung und damit einen günstigen Verlauf der Belastungskurven aufs Spiel. Nun ist aber nicht zu bestreiten, daß die Maßnahmen der Stufen 1 b bis 2 b festgefügte Versorgungsgebiete auseinanderreißen können. Besonders die in Stufe 1 b und 1 c vorgesehenen industriellen Gemeinschaftskraftwerke können zu einseitigen Verlagerungen führen, so daß hierdurch Gebiete mit stark abweichenden Abnahmecharakteristiken entstehen. Es geht nicht darum, diese Gemeinschaftskraftwerke zu verbieten, sondern nur darum, ihnen keine Sonderrechte für die Benutzung der Transportsysteme für elektrische Energie einzuräumen. Solche Sonderrechte abzulehnen ist leichter zu vertreten, wenn die Elektrizitätswirtschaft nach der Stufe 4 geordnet wird, weil

begrenzten Teil. Diesen verbleibenden Wettbewerbsbeschränkungen wird somit eine Schutzfunktion zugeschrieben. Wenn diese Schutzfunktion wegen des hohen Konzentrationsgrades unbedingt benötigt wird, dann kämen die wettbewerbspolitischen Reformen an diesem Punkt zum Stillstand, solange keine zusätzlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Dekonzentration ergriffen werden. Deshalb sind, um die wettbewerbspolitischen Anstrengungen nicht zu gefährden, flankierende ordnungspolitische Regelungen erforderlich, die in Schneiders Stufenplan fehlen.

¹² Neben dem Korreferat von Hamm siehe auch: *Helmut Gröner*, Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft. ORDO, Bd. 15/16 (1965), S. 333 bis 412, hier: S. 348—358.

damit ein offener Elektrizitätsmarkt etabliert wird, zu dem Industrieunternehmen jederzeit Zutritt haben. Deshalb begegnet es Bedenken, wenn Planstufe 2, wie vorgesehen ist, auf jeden Fall zu realisieren sei, weil damit unweigerlich der Verzicht auf geschlossene Versorgungsgebiete verbunden ist.

III. Stufenfolge beim Übergang zu einer Wettbewerbsordnung

Aus den dargelegten Gründen ist es ratsam, eine Wettbewerbsordnung nach der Stufe 4 einzurichten, bei der Erzeugungsbereich und Fortleitungs- und Verteilungsbereich getrennt werden. Der Übergang zu einem solchen Ordnungsrahmen bringt fraglos für die betroffenen Wirtschaftseinheiten Anpassungsprobleme mit sich, so daß es empfehlenswert ist, in folgenden drei Etappen vorzugehen:

(1) Als erster Schritt ist ein neues Tarifsysteem einzuführen mit Abstaffelungen nach dem tages- und jahreszeitlichen Belastungsverlauf und einer getrennten Abrechnung für Stromlieferungen und Transportkosten. Anonyme und nicht-exklusive Preismeldestellen bei den Ländern könnten für eine bessere Markttransparenz der Verbraucher sorgen und den Versorgungsunternehmen erste Anhaltspunkte über ihren Standort in den zu erwartenden Wettbewerbsprozessen signalisieren.

(2) Als nächstes sind aus den bisherigen Absatzgebieten neue geschlossene Versorgungsgebiete zu bilden, deren Abnahmecharakteristika zu den Standortfaktoren zu zählen sind. Unterschiede in diesen Belastungsverläufen fallen bei der angestrebten Wettbewerbsordnung mit einer Trennung von Erzeugung und Transport nicht mehr so ins Gewicht, weil bei den Erzeugern auch nicht benachbarte Versorgungsgebiete „zusammengekoppelt“ werden können. Außerdem sorgt der Wettbewerb dafür, daß sich die Erzeugungsunternehmen als Stromanbieter bemühen, Versorgungsgebiete mit sich ergänzenden Abnahmecharakteristika zu beliefern. Diese Versorgungsgebiete dürfen nicht zu groß abgesteckt werden, weil sonst Standortfaktoren verwischt werden, was wiederum zu ökonomisch falschen Standortentscheidungen führen kann, und weil auf der Nachfrageseite das Entstehen neuerlicher Marktmacht zu verhüten ist und eine ausreichende Fluktuation garantiert werden muß. Deshalb sollten sie nicht über ein bis zwei Kreise hinausreichen. In allen so abgegrenzten Versorgungsgebieten werden Verteilerunternehmen geschaffen. Danach werden die Demarkationsabreden zwischen den Erzeugerunternehmen aufgehoben, wozu nun günstigere Voraussetzungen vorliegen, weil jetzt bei den einsetzenden Wettbewerbsprozessen die ehemals direkt versorgten Landstriche nicht mehr benachteiligt werden. Langsam laufen Wettbewerbsprozesse um diese Versorgungsgebiete an, die von Maßnahmen zur Dekonzentration und

Entflechtung auf den anderen Teilmärkten der Elektrizitätswirtschaft begleitet sein müssen, um allmählich die endgültigen Daten einer Wettbewerbsordnung in der Elektrizitätswirtschaft zu setzen.

(3) Nach dieser Übergangsphase werden Stromerzeugung und Stromtransport voneinander getrennt und ein Wettbewerbssystem errichtet, wie ich es an anderer Stelle skizziert habe¹³.

¹³ Siehe meinen Beitrag „Grundzüge einer Wettbewerbsordnung für die Elektrizitätswirtschaft“ zu diesem Band.

Der Aussagewert des Begriffes „Monopolgrad“ im Rahmen einer dynamischen Wettbewerbstheorie*

Von *Manfred Neumann*, Erlangen-Nürnberg

Die von verschiedenen Autoren vor längerer Zeit¹ vorgeschlagenen Maße des Monopolgrades sollten, wenn sie wirtschaftspolitische Relevanz beanspruchen, einen prägnanten Ausdruck für ein bestimmtes Ausmaß von Marktmacht darstellen und damit in der Lage sein, eine Situation zu signalisieren, in der ein wirtschaftspolitisches Eingreifen erforderlich wird². Für den Wirtschaftspolitiker stellen sich dabei zwei Probleme. Einmal muß man Klarheit über den theoretischen Aussagewert solcher Maße schaffen. Zum anderen müssen Verfahren angegeben werden, eine praktisch-statistische Messung vorzunehmen. Aus erhebungstechnischen Gründen wird man nicht immer in der Lage sein, der Messung die gleichen Kategorien zugrunde zu legen, die theoretisch entwickelt worden sind. Es entsteht dann das Problem, ob und inwieweit Näherungsmaße dazu dienen können, das theoretisch Gemeinte zu erfassen. Dieses zweite Problem soll hier nur am Rande diskutiert werden. Im Vordergrund unserer Überlegungen soll die Frage nach dem theoretischen Gehalt eines Monopolmaßes stehen. Die Beantwortung dieser Frage muß eingebettet sein in eine allgemeine Wettbewerbstheorie.

Obgleich der Begriff des Monopoles in der Marktformenlehre einen eindeutigen Inhalt besitzt, ist es durchaus problematisch, ob dieser Begriff für die Wettbewerbspolitik besonders interessant ist. In der Wettbewerbspolitik geht es nicht schlechthin um das Monopol, sondern um schädliche Auswirkungen des Monopols. Diese werden heute in der Wettbewerbstheorie vor allem darin gesehen, daß ein Monopol aufgrund seiner Marktmacht in der Lage ist, potentielle Konkurrenz zu unterdrücken, vorhandene kleinere Wettbewerber einzuschüchtern und zu

* Der Verfasser dankt den Mitgliedern des Arbeitskreises Wettbewerb im Wirtschaftspolitischen Ausschuß der Vereins für Socialpolitik für Anregungen und Kritik.

¹ A. P. Lerner, Der Begriff des Monopols und die Bestimmung der Monopolmacht, in: Preistheorie, A. E. Ott (Herausgeber), Köln und Berlin 1965; K. W. Rothschild, The Degree of Monopoly, *Economica* 9, 1942; J. S. Bain, The Rate of Profit as a Measure of Monopoly Power, *Quarterly Journal of Economics* 55, 1940/41.

² Vgl. z. B. Th. Wessels, Bemerkungen zum Begriff des Monopolmißbrauchs, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 115, 1959.

einem dem Monopol nicht abträglichen Verhalten zu zwingen, kurz, wettbewerbsbeschränkend zu wirken³. Es ist deshalb sorgfältig zu überprüfen, ob ein Maß des Monopolgrades im Sinne der Marktformenlehre eine wettbewerbspolitische Relevanz besitzt. Nur ein Monopolmaß, das ein Indikator für Wettbewerbsbeschränkungen ist, kann für die Wettbewerbspolitik Bedeutung haben. Aus diesem Grunde muß sich unsere Untersuchung auf eine dynamische Analyse konzentrieren, in der der wettbewerbspolitisch relevante Begriff der Wettbewerbsbeschränkung zu Hause ist.

Wir werden dabei zeigen, daß das in der Literatur viel diskutierte Problem des relevanten Marktes wettbewerbspolitisch völlig bedeutungslos ist, daß es vielmehr auf den Monopolgrad eines Unternehmens für ein Gut ankommt. Der relevante Markt besitzt für eine ganz andere Fragestellung eine Bedeutung. Man kann für einen relevanten Markt wie auch für die gesamte Volkswirtschaft einen durchschnittlichen Monopolgrad berechnen, der ein Indikator für eine bestimmte Einkommensverteilung sein kann. Auf dieser Basis kann man dann die Frage aufwerfen, welche Folgen eine Veränderung des Monopolgrades auf dem Wege über eine Veränderung der Einkommensverteilung und der Sparquote sowie der Investitionsquote für das Wachstum der Wirtschaft hat. Der Kern des Problems besteht darin zu klären, wie der Monopolgewinn personell verteilt wird. Erst nach der Lösung dieser Frage kann man daran gehen zu untersuchen, wie sich Sparen und Investieren durch eine Veränderung des Monopolgrades verändern. Diese Probleme sollen hier nicht behandelt werden⁴.

I. Das Monopolmaß in der statischen Theorie

Die eingangs zitierten Monopolmaße von Lerner und Rothschild beruhen auf der statischen Preis- und Wohlfahrtstheorie. Sie gehen von

³ Diese Blickrichtung kommt in dem Verbot eines „restraint of trade“ in Section 1 des Sherman Act und einer Monopolisierung in Section 2 des Sherman Act besonders gut zum Ausdruck. Vgl. dazu die Diskussion bei A. D. Neale, *The Antitrust Laws of the United States of America. A Study of Competition Enforced by the Law*, Cambridge 1966, S. 109 ff. Ganz ähnlich wurde der Akzent von den älteren deutschen Autoren zum Problem der Wettbewerbspolitik gesetzt. Vgl. etwa F. Kestner, *Der Organisationszwang. Eine Untersuchung über die Kämpfe zwischen Kartellen und Außenseitern*, 2. umgearbeitete und unter Berücksichtigung der neuen Gesetzgebung ergänzte Auflage von O. Lehnich, Berlin 1927. Ganz in dieser Linie hat sich die Rechtsprechung der deutschen Gerichte zur Kartellverordnung von 1923 vor allem mit der Frage der Freiheit von Kartellmitgliedern beschäftigt. Demgegenüber hat die durch Eucken vertretene Akzentverlagerung auf die vollständige Konkurrenz als einer bestimmten Marktform zu einer unglücklichen Fehlentwicklung der Diskussion geführt.

⁴ Vgl. dazu vom Verfasser: *Kapitalbildung, Wettbewerb und ökonomisches Wachstum*, Berlin, Heidelberg, New York 1968.

dem Extremfall der vollständigen Konkurrenz aus und zeigen an, in welchem Grade eine gegebene Situation von der vollständigen Konkurrenz abweicht. Mit dem bekanntesten Maß von Lerner wird die Monopolmacht durch den Koeffizienten

$$m = \frac{\text{Preis minus Grenzkosten}}{\text{Preis}}$$

zum Ausdruck gebracht. In der vollständigen Konkurrenz ist natürlich $m = 0$.

Wenn die Grenzkosten mit den totalen Durchschnittskosten übereinstimmen, was bei einer linear-homogenen Produktionsfunktion der Fall ist, stellt der Zähler des Bruches den Stückgewinn dar. Nach einer Erweiterung des Bruches mit der Produktionsmenge erkennt man leicht, daß m die Gewinnquote ist. Je höher der Monopolgrad ist, um so größer ist die Gewinnquote⁵.

Da die Existenz eines Monopoles im Sinne der Marktformenlehre nicht die Quelle eines Gewinnes ist, der auf einer Differenz zwischen dem Preis und den die normale Faktorenentlohnung enthaltenden Durchschnittskosten zurückgeht, kann man nicht unbedingt vom Auftreten eines Gewinnes auf das Vorliegen eines Monopoles schließen. Dennoch wird man davon ausgehen können, daß die Existenz von Monopolen eine gewinnerhöhende Tendenz auslöst. Von dieser Überlegung ausgehend, hat J. S. Bain die Profitrate als Indikator des Monopolgrades vorgeschlagen⁶. Wenn eine Diskrepanz zwischen dem Preis und den Durchschnittskosten besteht, so liegt mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch eine Diskrepanz zwischen dem Preis und den Grenzkosten vor⁷.

Später hat Bain nachweisen können, daß zwischen der Profitrate und dem industriellen Konzentrationsgrad ein statistisch signifikanter Zusammenhang besteht⁸. Dieses Ergebnis wurde durch eine Reihe weiterer Untersuchungen anderer Autoren bestätigt⁹. In ähnlicher Weise konnte D. Schwartzman nachweisen¹⁰, daß auch zwischen der Relation des

⁵ Siehe Appendix. Dort wird der Beweis erbracht, daß die obige Aussage auch dann richtig ist, wenn nur in einem Sektor der Wirtschaft ein Monopolgrad besteht.

⁶ J. S. Bain, a.a.O.

⁷ J. S. Bain, a.a.O., S. 273.

⁸ J. S. Bain (Industrial Organization, 2nd ed. New York 1968) ermittelte die „excess profit rate on equity“ nach der Formel $(R - C - D)/V$ — i. Dabei bedeutet: R = jährlicher Erlös, C = laufende Arbeits-, Material- und ähnliche Kosten, D = Abschreibung und Amortisation, V = Wert des Eigenkapitals, i = Opportunitätskosten des Kapitals (Marktzins). Die Konzentration wurde als Anteil der acht größten Unternehmen am Umsatz gemessen.

⁹ Vgl. dazu J. S. Bain, a.a.O., S. 448 ff.

¹⁰ D. Schwartzman, The Effect of Monopoly on Price, Journal of Political Economy 67, 1959.

Preises zu den variablen Durchschnittskosten und dem Konzentrationsgrad ein Zusammenhang besteht.

Es wäre nun aber etwas voreilig, wenn man die statistischen Ergebnisse rein im Sinne der statischen Preistheorie deuten würde. Bain selbst hatte 1940/41 drei Ursachen für das Auftreten eines übermäßigen Profits genannt, nämlich einen Monopolgrad als Verkäufer, mangelnde Eintrittsfreiheit in einen Markt und Monopolmacht auf den Beschaffungsmärkten¹¹. Die kausale Interpretation der statistischen Ergebnisse ist deshalb noch offen.

II. Rehabilitation der vollständigen Konkurrenz

Mit der Feststellung, daß durch ein Monopol ein besonderer Gewinn entsteht, ist nun aber noch nicht allzuviel gewonnen. Dieses Monopol könnte darauf beruhen, daß es einem Unternehmer gelungen ist, eine „bessere Mausefalle“ zu erfinden. Sicher sind seine Kosten dann niedriger als die seiner Konkurrenten, es könnte auch sein, daß er alle bisherigen Konkurrenten verdrängen kann und allein am Markte übrigbleibt. Es würde dann ein Gewinn auftreten, den man aber letztlich auf die überlegene Leistung des Unternehmers zurückführen muß. Wenn jedoch der Marktzutritt frei ist, so kann man mindestens langfristig damit rechnen, daß sich die Monopolstellung allmählich auflöst und sich wieder Konkurrenz einstellt.

Mit der vollen Berücksichtigung des Aspektes der Freiheit des Marktzutritts ist es nun möglich, eine dynamische Interpretation des Modells der vollständigen Konkurrenz vorzunehmen. Die vollständige Konkurrenz und ihr Endgleichgewicht der Gewinnlosigkeit erscheint in der hier vertretenen Sicht nicht als ein Zustand, dessen Bedingungen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen realisiert werden müßten. Was realisiert werden muß, ist im wesentlichen nur die Freiheit des Marktzutritts, die Freiheit zum Wettbewerb. In einer stationären Wirtschaft würde sich dann ganz von selbst im Laufe der Zeit allein aufgrund des Gewinnstrebens der Unternehmer ein Gleichgewicht der Gewinnlosigkeit bei völliger Egalisierung der verwendeten Technik einstellen. Wenn nun die technischen Möglichkeiten autonomen Änderungen unterworfen sind, so wird bei freiem Marktzutritt in einer Welt, in der alle Handlungen Zeit erfordern, zwar niemals der Endzustand der Gewinnlosigkeit eintreten; es besteht aber stets eine Tendenz auf diesen Gleichgewichtszustand hin.

¹¹ J. S. Bain, *The Rate of Profit as a Measure of Monopoly Power*, a.a.O., S. 273.

Für den fiktiven Endzustand der Gewinnlosigkeit gelten alle Ergebnisse der statischen Wohlfahrtsökonomik. Wenn sich aufgrund freien Marktzutritts die Tendenz zum Endgleichgewicht ungestört entfalten kann, gelten für die betreffende Volkswirtschaft tendenziell auch die Ergebnisse der statischen Wohlfahrtsökonomik.

Man kann noch mehr sagen. Der einzelne Unternehmer kann dem Zustand der Gewinnlosigkeit ausweichen, indem er neue Wege zur Erledigung der Produktionsaufgabe sucht, entdeckt und beschreitet. Die Durchsetzung von Verfahrensinnovationen ermöglicht ihm, den tendenziell transitorischen Vorsprungsgewinn in einen für ihn dauerhaften Gewinn zu verwandeln. Will der Unternehmer Gewinne erzielen, so ist er bei freiem Marktzutritt zu Innovationen gezwungen. Man kann daher aus dem Streben nach Gewinnerzielung bei freiem Wettbewerb eine Tendenz zur Durchsetzung von Verfahrensinnovationen ableiten.

Wenn jedoch die Freiheit des Wettbewerbs beschränkt ist, so ist auch die Tendenz zum Zustand der Gewinnlosigkeit gestört, es entstehen Monopole mit den bekannten schädlichen Auswirkungen für die ökonomische Wohlfahrt. Darüber hinaus entfällt die bei freiem Marktzutritt zur Gewinnerzielung bestehende Notwendigkeit zur Einführung neuer technischer Produktionsverfahren. Auch ohne technischen Fortschritt läßt sich der Gewinn stabilisieren¹².

Die im allgemeinen dem Monopol zugeschriebenen schädlichen Auswirkungen beruhen also hier auf einer Wettbewerbsbeschränkung. Der Monopolfall ist hier ein ebenso fiktiver Endzustand wie die vollständige Konkurrenz, der entwickelt wurde, um die Auswirkungen einer Wettbewerbsbeschränkung in ihren letzten Konsequenzen darzustellen. Ich glaube, daß sich auf diese Weise eine Synthese zwischen der Preistheorie und der Wettbewerbstheorie erreichen läßt.

Bei dieser Interpretation wird es aber auch klar, daß es praktisch nicht möglich ist, einen Monopolgrad zu ermitteln, der auf einem Vergleich des Endzustandes der vollständigen Konkurrenz und dem des reinen Monopols beruht. Aufgrund einer Wettbewerbsbeschränkung werden bei evolutorischer Technik stets auch intramarginale Gewinne entstehen, die nicht Monopolgewinne im Sinne der statischen Preistheorie sind. Bei freiem Marktzutritt sind diese Gewinne einer tendenziellen Erosion unterworfen, sie stellen aber auch ein für den Fortgang des Konkurrenzprozesses notwendiges transitorisches Element dar. Dagegen können sich intramarginale Gewinne aufgrund von Wettbewerbs-

¹² Es ist daher wohl kein Zufall, daß auch Änderungen der industriellen Organisation, wie der Aufbau von Kartellen, von Schumpeter zu den Innovationen gezählt werden. Tatsächlich haben sie für den einzelnen Unternehmer — nicht für die Volkswirtschaft — eine ähnliche Auswirkung wie die Einführung einer neuen Produktionstechnik.

beschränkungen für längere Zeit erhalten. Da infolge von Wettbewerbsbeschränkungen der Erosionsprozeß gestört ist, kann man damit rechnen, daß in Produktionsrichtungen mit Wettbewerbsbeschränkungen höhere intramarginale Gewinne entstehen als in anderen Produktionsrichtungen mit weniger gestörtem Konkurrenzprozeß. Durch eine Ermittlung der Profitraten kann man dann versuchen, die Produktionsrichtungen nach dem Ausmaß der Wettbewerbsbeschränkungen in eine Rangordnung zu bringen.

Man muß jedoch berücksichtigen, daß die technische Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen mit unterschiedlichem Tempo vor sich geht. Wenn die Flexibilität der Anpassung in den einzelnen Produktionsrichtungen gleich ist, wird man doch in den technisch rascher vorschreitenden Produktionsrichtungen im allgemeinen einen höheren Gewinn erwarten können, ohne daß das auf größere Wettbewerbsbeschränkungen hindeuten muß. Eine ähnliche Verzerrung stellt sich ein, wenn die Anpassungsgeschwindigkeit aufgrund von Unteilbarkeiten in der verwendeten Technik in den einzelnen Produktionsrichtungen unterschiedlich ist. Bei der Aufstellung einer Rangskala von Wettbewerbsbeschränkungen müßte aus diesen Gründen zuvor eine Normalisierung vorgenommen werden, damit Verzerrungen ausgeschaltet werden¹³.

Nach diesen etwas kursorischen Darlegungen müssen im folgenden die Zusammenhänge etwas genauer analysiert werden. Es muß insbesondere die Beziehung zwischen intramarginalen Gewinnen und dem Monopolgewinn der Preistheorie geklärt werden. Erst dann sind wir in der Lage, den Aussagewert eines gemessenen Monopolgrades zu bestimmen.

III. Monopolgrad als Ausdruck von Wettbewerbsbeschränkungen

Wir wollen zunächst den Fall eines homogenen Marktes behandeln. Wettbewerbsbeschränkungen beziehen sich in diesem Falle auf den Zugang zu bestimmten Produktionstechniken¹⁴.

¹³ Man sollte aber andererseits auch nicht zu strenge Anforderungen an das Monopolmaß stellen. Es ist ja immerhin beachtlich, daß in der Praxis der Einfluß von Wettbewerbsbeschränkungen so stark ist, daß selbst mit Hilfe der sehr groben Messung Bains und anderer dennoch signifikante Ergebnisse erzielt wurden. Aus diesem Grunde sollte man auch einen anderen, nicht selten vorgebrachten Einwand gegen die Messung des Monopolgrades mittels des Gewinnes nicht überbewerten. Es ist häufig gesagt worden, daß Wettbewerbsbeschränkungen auch dazu führen können, daß eine an sich überholte Technik konserviert wird und deshalb ein übermäßiger Gewinn gar nicht entsteht, oder daß der Monopolgewinn zu einem großen Teil in Form höherer Löhne an die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter weitergegeben werden muß. Diese Möglichkeiten besitzen vermutlich nur eine begrenzte Bedeutung.

Ausgegangen sei von einem Fall, in dem keine zunehmenden Skalenerträge auftreten und auch keine Unteilbarkeiten in der Produktion vorhanden sind. Ein Monopolanbieter, für den wir annehmen, daß Grenzkosten und Durchschnittskosten übereinstimmen, rechnet mit einer fallenden Nachfragekurve. Bei den Grenzkosten MK würde sich ein Monopolpreis von MP_m bilden.

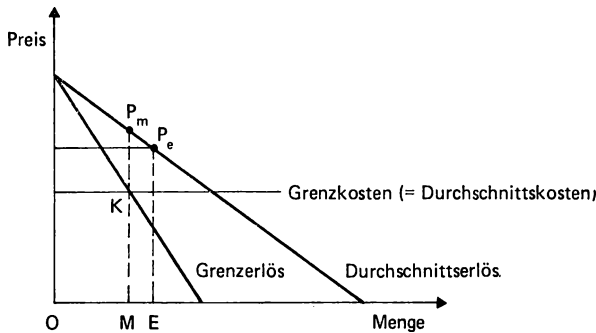


Fig. 1

Wenn nun jedoch prinzipiell freier Markteintritt möglich ist, die potentiellen „Newcomer“ aber zu etwas ungünstigeren Kostenbedingungen produzieren und ihre Grenzkosten etwa EP_e betragen, so kann der Preis auf dem betreffenden Markt nicht über den Wert EP_e steigen. Der Monopolist muß mit einer geknickten Preis-Absatz-Kurve rechnen. Der horizontale Ast liegt gerade unter den Grenzkosten der potentiellen Newcomer, so daß ihr Eintritt ausgeschlossen wird¹⁴. Der Monopolist erzielt jetzt einen Stückgewinn in Höhe der Differenz zwischen seinen Stückkosten und denen seiner potentiellen Konkurrenten. Dieser Gewinn ist eindeutig ein intramarginaler Gewinn, ein Vorsprungsgewinn. Wenn jedoch keine künstlichen Eintrittssperren bestehen, kann dieser Gewinn auf die Dauer nicht erhalten bleiben, denn es muß dann den potentiellen Konkurrenten möglich sein, schließlich ebenfalls zu den Grenzkosten MK zu produzieren. Am Ende muß der Preis mit den Grenz- und Durchschnittskosten übereinstimmen. Es kann dabei durch-

¹⁴ Im nächsten Abschnitt können wir dann zeigen, daß der Fall des homogenen Marktes einen Spezialfall des allgemeineren Falles eines heterogenen Marktes darstellt.

¹⁵ Während in der Literatur zur geknickten Nachfragekurve des Oligopols die Höhe des Preises indeterminiert ist, wird sie hier durch den Eintrittspreis der potentiellen Konkurrenten bestimmt.

aus sein, daß auch dann noch das gesamte Angebot von nur einem Produzenten stammt, denn bekanntlich ist die Zahl der Anbieter bei horizontaler Grenzkostenkurve, die auf die eingangs getroffenen Annahmen der Abwesenheit von Unteilbarkeiten und von variablen Skalenerträgen zurückgeht, indeterminiert.

Wenn der Preis über den Durchschnittskosten liegt, so kann man in dem betrachteten Fall umgekehrt schließen, daß künstliche Eintrittssperren vorliegen müssen. Liegt der Eintrittssperrenpreis unter dem Preis des Cournotschen Punktes, so ist der entstehende Gewinn ein intramarginaler Gewinn im Sinne der statischen Preistheorie. Wird durch die Eintrittsbarrieren dagegen ein Eintrittssperrenpreis herbeigeführt, der höher ist als der Cournotsche Preis, so vollzieht sich die Preisbildung auf dem betreffenden Markt nach den Gesetzen der Preisbildung im Fall des reinen Monopols. In beiden Fällen liegt die Ursache für das Entstehen eines Gewinnes in der Existenz von Eintrittsbarrieren, in der Existenz von Wettbewerbsbeschränkungen. Da aufgrund freien Marktzutritts die Situation der Gewinnlosigkeit der vollständigen Konkurrenz erreicht wird, deutet ein Monopolmaß, mit dem der Grad der Abweichung vom Zustand der vollständigen Konkurrenz gemessen wird, auf Wettbewerbsbeschränkungen hin.

Dieser grundsätzliche Zusammenhang wird nicht dadurch aufgehoben, daß sich innerhalb eines geschlossenen Kreises von Oligopolisten der Preis entsprechend der von den Oligopolisten gewählten Strategie in unterschiedlicher Höhe bilden kann, so daß zwischen der Zahl der Anbieter und der Preishöhe keine eindeutige Beziehung zu bestehen braucht¹⁶.

Diese Möglichkeit führt aber nur zu einer gewissen Modifikation, nicht zu einer grundsätzlichen Revision unseres Ansatzes. Dazu wären wir nur gezwungen, wenn auf die Dauer ein Markteintritt neuer Konkurrenten völlig ausgeschlossen wäre. Nur in diesem Falle besäßen die Oligopolmodelle, die im Anschluß an die grundlegende Stackelbergsche Analyse entwickelt wurden, eine größere praktische Relevanz. Tatsächlich ist eine derartige Grundsituation aber nur temporär wahrscheinlich. Auf die Dauer ist in der Regel wenigstens prinzipiell ein Eintritt neuer Konkurrenten möglich. Der Analyse einer solchen Situation wollen wir uns jetzt zuwenden.

¹⁶ Auf diese Schwierigkeit könnten auch die Meßergebnisse von J. S. Bain hindeuten. Er fand nämlich, daß für die untersuchten Industriezweige keine *kontinuierliche* Beziehung zwischen der Profitrate und dem Konzentrationsgrad bestand, wohl aber zeigte sich bei einer Einteilung der Industriezweige in zwei Gruppen mit hohem und niedrigem Konzentrationsgrad in der Gruppe mit hohem Konzentrationsgrad eine signifikant höhere Profitrate. Die Scheidelinie zwischen den beiden Gruppen lag bei einem Marktanteil von etwa 70 v. H. für die acht größten Unternehmen. Vgl. J. S. Bain, *Industrial Organization*, a.a.O., S. 446.

Eine besondere Ursache von Eintrittssperren können zunehmende Skalenerträge sein. Die eleganteste Formulierung dieses Zusammenhangs stammt m. W. von F. Modigliani¹⁷, der damit den Grundgedanken der Modelle von Sylos-Labini¹⁸ und Bain¹⁹ dargestellt hat. Auf Grund zunehmender Skalenerträge und daher sinkender Durchschnittskosten kann es eine optimale Betriebsgröße geben. Bis zur optimalen Betriebsgröße $\bar{x}$ nehmen die Durchschnittskosten ab. Beim Konkurrenzpreis P_c betrage die Nachfrage X_c . Wenn sich nun eine gewisse Zahl von Konkurrenten am Markt befindet und ihr Gesamtangebot X_0 beträgt, so daß $X_c - X_0 < \bar{x}$ ist, so kann der Zutritt eines weiteren Anbieters auf Grund der abnehmenden Durchschnittskosten ausgeschlossen sein, wenn der Preis der etablierten Unternehmen eine gewisse Höhe nicht überschreitet. Dieser Eintrittssperrenpreis liegt über dem Konkurrenzpreis, begründet also einen Gewinn.

Zur Darstellung dieses Falles trägt man auf der Abszisse die Produktionsmenge mit dem Maßstab $\bar{x} = 1$ und auf der Ordinate den Preis mit dem Maßstab $P_c = 1$ ab. Die Nachfragekurve und die Durchschnittskostenkurve, die bis $\bar{x} = 1$ fällt, sind in der folgenden Figur 2 dargestellt. Wenn der Preis höher wäre als die Durchschnittskosten, so

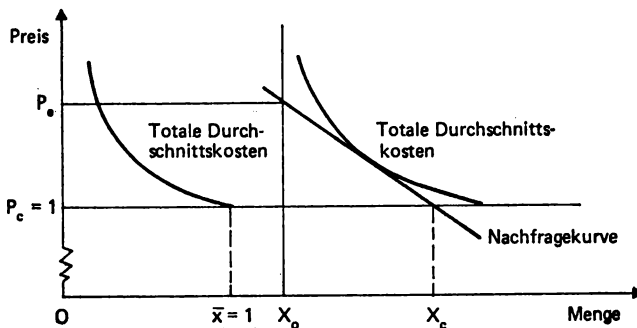


Fig. 2

bestünde ein Anreiz zum Markteintritt. Den kritischen Preis, bei dem ein Eintritt daher gesperrt ist, erhält man durch eine Verschiebung des Koordinatenursprungs nach rechts, die so lange fortgesetzt wird, bis die

¹⁷ F. Modigliani, New Developments on the Oligopoly Frontier, Journal of Political Economy 66, 1958.

¹⁸ P. Sylos-Labini, Oligopoly and Technical Progress, Cambridge, Mass. 1962 (ursprünglich italienisch Mailand 1957).

¹⁹ J. S. Bain, Barriers to New Competition, Cambridge, Mass. 1956.

Durchschnittskostenkurve die Nachfragekurve berührt. Auf der Abszisse wird dann die Menge X_0 angegeben, die von den etablierten Unternehmen angeboten wird. Durch den Schnittpunkt der bei X_0 errichteten Senkrechten (die verschobene Ordinate) mit der Nachfragekurve wird der Preis P_0 bestimmt. Der von diesem Preis ab nach rechts fallende Teil der Nachfragekurve ist dann die für neue Konkurrenten relevante Nachfragekurve. Auf Grund der Konstruktion ist es klar, daß es für diese keine Produktionsmenge gibt, bei dem der Preis die Durchschnittskosten übersteigt. Zu einem Eintritt neuer Konkurrenten kommt es mithin nicht.

Man erkennt nun unschwer, daß diese Überlegung wohl eine größere Realitätsnähe besitzt, daß sie aber gegenüber dem zuerst diskutierten Fall der horizontalen Grenzkosten- und Durchschnittskostenkurve nichts wesentlich Neues bringt. Sie führt aber dazu, bei der Interpretation der Profitrate als Ausdruck der Monopolmacht vorsichtiger zu verfahren. Wir sehen hier, daß Eintrittssperren und ein entsprechender Gewinn auch allein aufgrund technisch gegebener Skalenerträge auftreten können. Während man künstliche Eintrittssperren prinzipiell beseitigen kann, sind die auf zunehmenden Skalenerträgen beruhenden Eintrittsbeschränkungen der Einwirkungsmöglichkeit durch wettbewerbspolitische Maßnahmen weitestgehend entzogen. Es könnte freilich sein, daß von den etablierten Unternehmen Produktionstechniken mit geringeren Skalenerträgen, die einen leichteren Zutritt neuer Konkurrenten ermöglichte, zur Konservierung der bestehenden Verhältnisse unterdrückt werden. Es hätte zwar dann den Anschein, als seien technische Gründe für die Eintrittsbeschränkungen ausschlaggebend, tatsächlich aber beruhen sie auf Wettbewerbsbeschränkungen.

IV. Vollständige Konkurrenz auf dem heterogenen Markt

Wir wollen nun zeigen, daß der homogene Markt nur ein Spezialfall des heterogenen Marktes ist und daß hier wie dort prinzipiell die gleichen Zusammenhänge zu beobachten sind. Zur Konzentration auf das für einen heterogenen Markt Wesentliche nehmen wir durchweg an, daß der Zugang zu der jeweils besten Produktionstechnik völlig frei ist. Die für einen heterogenen Markt charakteristischen Wettbewerbsbeschränkungen beziehen sich auf den Zugang zur Produktion bestimmter Güter.

Zur Analyse der Verhältnisse auf dem heterogenen Markt wollen wir uns des neuen Ansatzes der Konsumtheorie von K. J. Lancaster bedienen, der auf der recht einleuchtenden Grundidee beruht, daß nicht die Güter einen Nutzen für den Konsumenten stiften, sondern die in

den Gütern verkörpert Eigenschaften²⁰. Die Güter sind in dieser Sicht nichts anderes als vom Produzenten vorgenommene Zusammenstellungen von Eigenschaften. Es ist klar, daß ein Unternehmer völlig frei ist, die Zusammensetzung des Eigenschaftsbündels zu variieren und diese Variation als Mittel des Wettbewerbs einzusetzen. Bevor wir aber auf diese Zusammenhänge eingehen können, muß vorweg in Kürze die neue Konsumtheorie dargestellt werden.

Wir setzen voraus, daß man die Eigenschaften in irgendeiner Weise quantifizieren kann. Zwischen den Eigenschaften $z = (z_1, z_2, \dots, z_k)$ und den Gütern $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ wird eine lineare Beziehung

$$z = Bx$$

angenommen. Zum Beispiel sei dieses System durch

$$z_1 = b_{11}x_1 + b_{12}x_2 + b_{13}x_3$$

$$z_2 = b_{21}x_1 + b_{22}x_2 + b_{23}x_3$$

gegeben. Die Zahl der Eigenschaften beträgt in dem Beispiel $k = 2$ und die Zahl der Güter $n = 3$. Die Koeffizienten der Matrix $B = (b_{ij})$ sind in der folgenden Weise zu interpretieren:

Der Koeffizient $b_{ij} = z_i/x_j$ gibt die Menge der Eigenschaft i an, die von einer Einheit des Gutes j bereitgestellt wird. Die Koeffizienten b_{ij} sind daher geeignet, Gütermengen in Eigenschaftsmengen zu transformieren. Wenn bestimmte Gütermengen gegeben sind, läßt sich auf Grund der Matrix $B = (b_{ij})$ die Menge der zur Verfügung gestellten Eigenschaften ermitteln. Die in dem obigen System der Konsumtechnologie dargestellten Zusammenhänge kann man mit Hilfe der folgenden Figur abbilden.

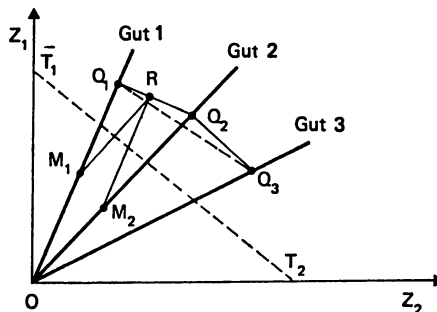


Fig. 3

²⁰ K. J. Lancaster, A New Approach to Consumer Theory, Journal of Political Economy 74, 1966.

Auf den Achsen werden die Eigenschaften abgetragen. Die eingezeichneten Prozeßstrahlen stellen die Konsumaktivitäten „Gut 1“, „Gut 2“ und „Gut 3“ dar. Die Steigung eines Prozeßstrahles ist $z_1/z_2 = b_{1j}/b_{2j}$ für das Gut j .

Bei einem gegebenen Einkommen E und Preisen der Güter läßt sich nur mittels der Bilanzgleichung $\sum x_j p_j = E$, im verwendeten Beispiel

$$p_1 x_1 + p_2 x_2 + p_3 x_3 = E,$$

eine Konsummöglichkeitenkurve ableiten. Wenn man E als das Einkommen eines Individuums interpretiert, wie Lancaster, so erhält man die Konsummöglichkeitenkurve des betreffenden Individuums; wenn man E als das gesamte verfügbare Einkommen der Volkswirtschaft deutet, wie wir es hier tun wollen, so erhält man die Konsummöglichkeitenkurve der Volkswirtschaft.

Durch die Bilanzgleichung wird bei gegebenem Einkommen und gegebenen Preisen die maximal mögliche Menge des einzelnen Gutes $x_j = E/p_j$ festgelegt. Dabei wird vorausgesetzt, daß die Gütermengen beliebig teilbar sind. Mit Hilfe des Systems der Konsumtechnologie läßt sich dann die dazu korrespondierte Menge der beiden Eigenschaften ermitteln. Man erhält für das Gut j $z_1 = b_{1j}E/p_j$ und $z_2 = b_{2j}E/p_j$. Auf diese Weise läßt sich in der Figur 3 eine Serie von Maximalpunkten Q_1 , Q_2 und Q_3 festlegen. Die Steigung eines Strahles gibt die Zusammensetzung der Eigenschaften an und die Länge eines Strahles die Menge des durch den betreffenden Vektor dargestellten Gutes.

In der traditionellen Konsumtheorie wurden Eigenschaften und Güter miteinander identifiziert, indem angenommen wurde, daß ein Gut nur eine einzige Eigenschaft bereitstellt. Die „Prozeßstrahlen“ der traditionellen Theorie sind daher gleich den Achsen des Koordinatensystems. In einer bestimmten Preis-Einkommens-Situation wird die Konsummöglichkeitenkurve deshalb durch eine Gerade (wie z. B. T_1T_2) abgebildet. Es ist klar, daß die neue Konsumtheorie eine größere Zahl von Möglichkeiten zuläßt.

Aus den Konsummöglichkeiten kann nun allein aufgrund einer Effizienzüberlegung eine Auswahl getroffen werden. Effizient ist entweder der Konsum des Gutes 1, 2 oder 3 allein oder eine Kombination von Gut 1 und 2 oder eine Kombination von Gut 2 und 3.

Wenn nur ein Gut konsumiert wird, so ist die Menge durch die Länge des Vektors OQ_i determiniert. Wenn zwei Güter konsumiert werden, z. B. Gut 1 und Gut 2, so ist die Menge der beiden Güter durch die Länge der Vektoren OM_1 und OM_2 bestimmt, deren Summe durch den Vektor OR gebildet wird. Die durch die beiden Gütermengen zur Verfügung gestellten Eigenschaftsmengen sind dann durch den Punkt R

gegeben. Alle möglichen Eigenschaftskombinationen, die maximal durch eine Kombination der Güter 1 und 2 erreichbar sind, liegen auf der Linie Q_1Q_2 . Analoges gilt für jedes andere Güterpaar.

Ineffizient ist dagegen eine Kombination des Gutes 1 und 3, weil man dadurch eine Eigenschaftskombination erhalten würde, die auf der Verbindungslinie zwischen Q_1 und Q_3 liegt, und es evident ist, daß man durch den alleinigen Konsum des Gutes 2 mindestens von einer Eigenschaft mehr erreichen kann, ohne von der anderen Eigenschaft weniger zu haben. Allgemein ausgedrückt, stoßen wir hier auf das bekannte grundlegende Theorem der Aktivitätsanalyse, nach dem in einer effizienten Auswahl die Zahl der Aktivitäten (hier die der Güter) nicht größer sein kann als die Zahl der Variablen (hier die der Eigenschaften)²¹. Wenn eine effiziente Auswahl getroffen ist, haben wir ein Gleichungssystem $z = Bx$, das eine eindeutige Lösung $x = B^{-1}z$ besitzt. Das bedeutet, das man für jedes Eigenschaftsbündel angeben kann, welche Gütermengen zu seiner Bereitstellung erforderlich sind.

Dieses Theorem wirft ein interessantes Licht auf das vielfach so bezeichnete Phänomen der „Produktinflation“. Da bei effizienter Auswahl die Zahl der Güter die der Eigenschaften nicht übersteigen kann, ist eine unökonomische Produktinflation nur vorübergehend möglich, solange ein Gleichgewicht noch nicht gefunden ist.

Um die gewählte Zusammensetzung des Güter- und Eigenschaftsbündels zu bestimmen, reicht jedoch die Konsummöglichkeitenkurve noch nicht aus. Dazu bedarf es noch der Einführung einer Nutzenfunktion, die wir für die folgenden Überlegungen als gesellschaftliche Nutzenfunktion interpretieren müssen. Als Argumente sind in dieser Nutzenfunktion die Eigenschaftsmengen enthalten. Für die gesellschaftliche Nutzenfunktion gilt, daß stets die Grenzzraten der Substitution zwischen zwei Eigenschaften für alle Individuen gleich sind²². Der Aus-

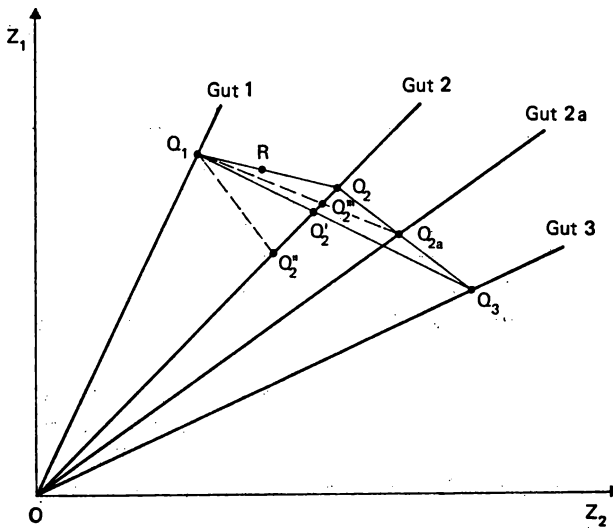
²¹ Aus diesem Grund ist auch der allgemeinere Fall Lancasters, in dem er neben den Gütern noch zusammengesetzte Aktivitäten unterscheidet, prinzipiell irrelevant. Lancaster führt noch die Aktivitäten y ein und unterstellt, daß eine Beziehung $x = Ay$ zwischen den Gütern und den Aktivitäten besteht. Ferner wird zwischen den Aktivitäten und den Eigenschaften die Beziehung $z = By$ angenommen. Für den Fall, daß die Zahl der Güter gleich der Zahl der Aktivitäten ist, erhält man $y = A^{-1}x$ und kann durch Einsetzen $z = BA^{-1}x$ ableiten. Ich glaube, daß es besser ist, die Beziehung zwischen den Aktivitäten und den Gütern als $y = Cx$ zu schreiben. Güter tragen also in unterschiedlichem Maße zur Konstituierung einer Aktivität bei. Dann muß zunächst das Problem der effizienten Auswahl der Güter gelöst werden. Nach dem grundlegenden Theorem der Aktivitätsanalyse muß danach die Zahl der Güter gleich der der Aktivitäten sein. $y = Cx$ ist also eine Gleichung mit eindeutiger Lösung und kann in $z = By$ eingesetzt werden. Man erhält $z = BCx$, wobei jetzt wieder die Zahl der Eigenschaften z von der Zahl der Güter x verschieden sein kann, so daß noch einmal aus den x eine effiziente Auswahl zu treffen ist.

gleich der individuellen Grenzzraten der Substitution zwischen je zwei Eigenschaften wird durch die Konkurrenz der Konsumenten herbeigeführt. Wenn er erreicht ist, gilt das von Lancaster für den einzelnen Konsumenten abgeleitete Theorem, nach dem die Zahl der Güter die der Eigenschaften nicht übersteigen kann, auch für die gesamte Volkswirtschaft.

Die Konsummöglichkeitengrenze, die aus den eben erörterten Effizienzüberlegungen konkav zum Ursprung verlaufen muß, verschiebt sich radial nach außen, wenn das Einkommen steigt. Sie verändert ihre Steigung, wenn sich das Preisverhältnis der Güter verändert.

Für unsere Überlegungen wichtig ist eine isolierte Veränderung eines Preises. Es sei angenommen, daß in der durch Figur 4 dargestellten Preis-Einkommens-Situation die Güter 1 und 2 in dem durch Punkt R dargestellten Verhältnis verbraucht werden, weil an diesem Punkte die Konsummöglichkeitenkurve eine Indifferenzkurve der gesellschaftlichen Nutzenfunktion berührt. Wenn nun der Preis des Gutes 2 steigt und daher bei dem gegebenen Einkommen und gegebenen Preisen der anderen Güter weniger vom Gute 2 gekauft werden kann, so wandert der Maximalpunkt Q_2 in Richtung auf den Koordinatenursprung. Bei einer genügend starken Erhöhung des Preises p_2 , wenn der Endpunkt des Vektors für Gut 2 den Punkt Q_2' überschreitet, scheidet das Gut 2 völlig aus dem Kreis der effizienten Kombinationen aus. Es wird nicht mehr gekauft, sondern durch das Gut 3 ersetzt, weil die Eigenschaftskombinationen auf der Linie Q_1Q_3 jetzt den auf der Linie Q_1Q_2 liegenden Kombinationen überlegen ist. Diese Effizienzsubstitution, die ohne Zuhilfenahme der Nutzenfunktion abgeleitet wurde, setzt bei einer diskontinuierlichen Konsumtechnologie erst ein, wenn die Preiserhöhung einen bestimmten Schwellenwert überschritten hat. Man kann aber unschwer sehen, daß das tote Intervall um so geringer ist, je kleiner die Unterschiede zwischen den Steigungen der Prozeßstrahlen sind. Wenn es etwa ein Gut 2a gibt, das dem Gut 2 ähnlicher ist als das Gut 3, so kommt es zu einer Effizienzsubstitution bereits dann, wenn bei einer (geringeren) Preiserhöhung des Gutes 2 der Maximalpunkt des Vektors für das Gut 2 den Punkt Q_2' überschreitet. Da die Steigung der Prozeßstrahlen die Zusammensetzung der bereitgestellten Eigenschaften wiedergibt, ist das tote Intervall für die Effizienzsubstitution umgekehrt um so größer, je weniger ähnlich die angebotenen Güter sind.

²² Zur Konstruktion gesellschaftlicher Indifferenzkurven vgl. *E. J. Miskan, A Survey of Welfare Economics, 1939—1959*, in: *Surveys of Economic Theory*, vol. I, London and New York 1965.



Innerhalb des toten Intervalls der Effizienzsubstitution findet man die gewöhnliche Substitution entlang von Indifferenzkurven einer Nutzenfunktion, auf die wir hier nicht genauer einzugehen brauchen. Man kann sich anhand der Fig. 5 leicht klar machen, daß innerhalb des toten Intervalles bei einer Preiserhöhung für das Gut 2 die Verbindungslinie Q_1Q_2 eine größere Steigung annimmt (Q_1Q_2') und bei nicht inferioren Eigenschaften das neue Nutzenmaximum durch

den Punkt R' gegeben wird. Zu diesem Punkte gehören die Vektoren OM_2' und OM_1' . Da der Vektor OM_2' kürzer ist als der Vektor OM_2 , hat die nachgefragte Menge des Gutes 2 abgenommen.

Das Auftreten einer Effizienzsubstitution hängt davon ab, daß ein potentiell Angebot eines Gutes 3 vorhanden ist. Wenn das der Fall ist, kann der Preis des Gutes 2 eine bestimmte Höhe nicht überschreiten. Wenn es doch geschieht, so verschwindet dieses Gut völlig vom Markt. Die Nachfragekurve des Gutes 2 hat aus diesem Grunde einen geknickten Verlauf. Innerhalb des toten Intervalls der Effizienzsubstitution verläuft die Nachfragekurve geneigt und bei einem bestimmten Maximalpreis wird sie horizontal. Wir haben hier also das gleiche Bild wie auf dem homogenen Markt.

Es ist zweckmäßig, an dieser Stelle daran zu erinnern, daß die Analyse unter recht strengen Bedingungen durchgeführt wurde, die vor allem in den Annahmen der vollständigen Teilbarkeit der Gütermengen und in der vollständigen Anpassung der interindividuellen Grenzzinssätzen der Substitution bestehen. Mit der Erfüllung dieser Voraussetzungen ist nur langfristig und tendenziell zu rechnen. Deshalb gibt die geknickte Nachfragekurve mit horizontalem Verlauf oberhalb des Schwellenpreises nur einen tendenziell gültigen Sachverhalt an. Es kann kurzfristig durchaus sein, daß die Effizienzsubstitution sich nicht vollständig durchsetzen kann und deshalb die Nachfragekurve auch oberhalb des Schwellenpreises einen geneigten Verlauf nimmt. Da aber hier eine dynamische Wettbewerbstheorie angestrebt wird, wäre es unzweckmäßig, temporäre Phänomene zu verabsolutieren, vielmehr kommt es darauf an, das endgültige Gleichgewicht herauszuarbeiten, um die Richtung kennenzulernen, auf die hin sich die Entwicklung bei Stabilität dieses Gleichgewichtes bewegt.

Die obere Preisgrenze stellt den Eintrittssperrenpreis dar. Dieser Preis liegt, wie wir oben zeigten, um so höher, je unähnlicher das potentielle Gut 3 dem Gute 2 ist. Man kann das in der folgenden Weise wettbewerbstheoretisch deuten. Wenn es dem Anbieter des Gutes 2 gelingt, die Produktion eines Gutes zu verhindern, das die von den Konsumenten gewünschten Eigenschaften in fast der Zusammensetzung wie das Gut 2 enthält, so ist der Eintrittssperrenpreis hoch. Als Folge davon entsteht ein besonders hoher Gewinn, der ebenso wie im Falle des homogenen Marktes eine reine Rente oder ein reiner Monopolgewinn sein kann.

Wenn dagegen freier Marktzutritt insbesondere in qualitativer Hinsicht besteht, die Konkurrenten also die Freiheit genießen, ein Gut 3 zu produzieren, dessen Prozeßstrahl fast die gleiche Steigung besitzt wie der des Gutes 2, so nähert sich das tote Intervall der Effizienzsubstitution dem Werte null.

Wir wollen nun daran gehen, Ansätze zu einer dynamischen Wettbewerbstheorie für den Fall eines heterogenen Marktes zu formulieren, indem wir die neue Konsumtheorie dazu benutzen, die Entwicklung eines unvollkommenen Marktes aus einem vollkommenen Markte heraus zu erklären. Zunächst hat es dabei den Anschein, als würden durch die Einführung eines neuen Gutes Unvollkommenheiten des Marktes geschaffen, womit sich dann leicht die Vorstellung verbindet, der Wettbewerb würde an Wirksamkeit verlieren. Bei näherem Zusehen aber läßt sich zeigen, daß das keineswegs notwendig der Fall ist.

Zur Analyse dieser Zusammenhänge gehen wir von einem homogenen Markt aus, auf dem die Güter mit den Eigenschaften identifiziert werden können. Die Konsummöglichkeitenkurve sei in Figur 6 dann

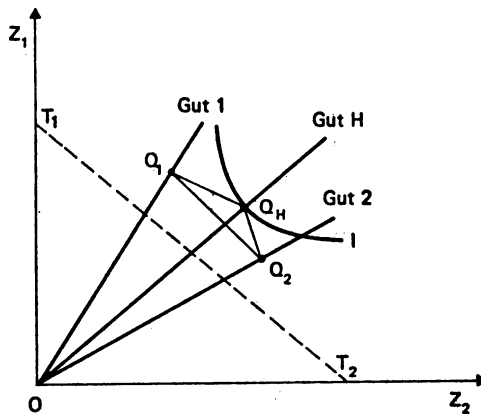


Fig. 6

durch die Linie T_1T_2 gegeben. Es wird das Gut z_1 und das Gut z_2 produziert und verkauft. Wenn nun ein Anbieter das Gut 2 zu produzieren beginnt, das neben der Eigenschaft 2 auch die Eigenschaft 1 enthält, so verschwindet das Gut z_2 völlig vom Markt, wenn die (nicht eingezeichnete) Strecke T_1Q_2 eine Indifferenzkurve berührt (es würde das Gut z_1 verschwinden, wenn die nicht eingezeichnete Strecke T_2Q_2 eine Indifferenzkurve berührte). Ein anderer Produzent kann nun durch die Einführung des Gutes 1 auch das Gut z_1 zum Verschwinden bringen. Für einen Newcomer ist dann die Konsummöglichkeitenkurve Q_1Q_2 als Datum gegeben. Wenn er zum Zuge kommen will, muß er ein Gut anbieten, das in der Lage ist, eines der bisher verkauften Güter zu verdrängen. Die am Markt befindlichen Anbieter werden aber ihrerseits

eine Verdrängung zu verhüten suchen, indem sie ihre Güter so billig anbieten, daß ein Newcomer keine Chancen hat. Die Parallelität zum Verhalten auf einem homogenen Markt und die dort analysierte Rolle des Eintrittssperrenpreises fällt dabei sofort ins Auge. Bei der Abwesenheit von Zugangssperren für Produktionsverfahren ist es nicht unwahrscheinlich, daß schließlich der Preis eines Gutes mit den Durchschnittskosten übereinstimmt.

Wenn dann noch zwei Güter produziert werden, kann man allmählich eine Konvergenz der Steigungen der Vektoren der beiden Güter erwarten, denn bei gleicher Länge der Vektoren kommen nur Güter als potentielle Konkurrenten der alten Güter in Betracht, deren Vektoren innerhalb des Segmentes liegen, das von den Vektoren der Güter 1 und 2 gebildet wird.

Die Zwangsläufigkeit eines solchen Konvergenzprozesses kann man sich auch auf folgende Weise klar machen: Wenn völlig freier Marktzutritt besteht, also alle Zusammensetzungen der Eigenschaftsbündel möglich sind, existieren prinzipiell unendlich viele Vektoren. Da die Endpunkte der Vektoren aufgrund des Effizienzprinzips konkav angeordnet sein müssen und eine unendlich große Zahl von Vektoren einen monotonen und stetigen Verlauf der Konsummöglichkeitenkurve garantiert, kann bei einem Tangentialpunkt einer Indifferenzkurve mit der Konsummöglichkeitenkurve nur noch ein Vektor gewählt werden. Wenn die Konvergenz der Eigenschaftsbündel vollendet ist und nur noch das Gut *H* produziert wird, hat sich der Versuch der Produzenten zur Heterogenisierung der Märkte selbst paralysiert.

Den Produzenten stehen nun zwei Wege offen, um diesem Erosionsprozeß zu entgehen. Einmal können sie Innovationen durchführen, indem sie eine zusätzliche Eigenschaft in ein neues Gut aufnehmen. Beispiele dafür sind etwa die automatische Haushaltswaschmaschine, tiefgefrorene Fertiggerichte und Waschkonservierer für das Auto. Eine andere Art der Innovation besteht darin, mehrere Güter als ein Paket, in technischer Sprache als eine Konsumaktivität anzubieten. Die durch Innovationen geschaffenen Heterogenitäten sind aber bei freiem Marktzutritt einer ständigen Erosion ausgesetzt, so daß die Unternehmer mehr oder weniger zu dauernden Produktinnovationen, mit denen nicht selten auch Verfahrensinnovationen verbunden sind, angetrieben werden. Ganz ähnlich wie wir oben für den Fall des homogenen Marktes aus dem Gewinnstreben eine Tendenz zur Realisierung von Verfahrensinnovationen abgeleitet haben, so läßt sich auf dem heterogenen Markt auf Grund des Gewinnstrebens eine Tendenz zu Güterinnovationen nachweisen.

Die andere Möglichkeit, um sich dem Erosionsprozeß zu entziehen, besteht in der Durchsetzung von Wettbewerbsbeschränkungen, durch

die den Konkurrenten der Zugang zur Produktion von Gütern, die den eigenen in der Eigenschaftszusammensetzung ähnlich sind, verwehrt wird. Wenn der Marktzutritt auf diese Weise in qualitativer Hinsicht gesperrt werden kann, bleibt eine einmal eingeführte Heterogenität bestehen und ein Zwang zur Einführung neuer Güter entfällt. Wir haben dann für das einzelne Gut eine geknickte Nachfragekurve mit der Möglichkeit dauerhafter, nicht der Erosion ausgesetzter Gewinne.

V. Die Irrelevanz des Problems des relevanten Marktes

Wir sahen oben, daß infolge von Eintrittssperren auf einem heterogenen Markt Gewinne auftauchen, die man als Indikator für Wettbewerbsbeschränkungen ansehen kann. Offensichtlich wäre es nun völlig verfehlt, wenn man zur Untersuchung der Frage, ob Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen oder nicht, auf einem heterogenen Markt von dem Gewinn eines Unternehmens ausgeht. In gleicher Weise ist es verfehlt anzunehmen, daß eine Gewinngröße für eine Reihe von Unternehmen auf einem heterogenen Markt ein zuverlässiger Indikator für Wettbewerbsbeschränkungen sein könnte; denn die Verhältnisse können bei jedem Gute anders liegen und auch für jedes Unternehmen anders gelagert sein. Ob Wettbewerbsbeschränkungen bestehen, kann man nur durch die Betrachtung eines Gutes ermitteln. Die sonst viel diskutierte Frage des relevanten Marktes wird für die Ermittlung von Wettbewerbsbeschränkungen irrelevant. Indikator für Wettbewerbsbeschränkungen kann nur der Gewinn sein, den ein Unternehmen mit einem Gute erzielt. Die bei der Feststellung des Gewinnes für ein Gut auftretenden Probleme der Kostenzurechnung in einem Mehrproduktunternehmen können beträchtlich, brauchen aber nicht unübersteigbar sein.

Wie wir oben bei der Diskussion des Modells der vollständigen Konkurrenz und des homogenen Marktes gesehen haben, ist allerdings nicht die Existenz eines Gewinnes schlechthin ein Indikator für eine Wettbewerbsbeschränkung, sondern höchstens die Tatsache, daß ein solcher Gewinn nicht im Laufe der Zeit verschwindet. Es ist klar, daß der Gewinn bestenfalls ex post anzeigen kann, ob eine Wettbewerbsbeschränkung vorliegt. Man muß freilich auch berücksichtigen, daß ein Unternehmen ständig Vorreiter der technischen Entwicklung sein könnte und deshalb aufgrund der dauernden Innovation seinen Vorsprungsgewinn stabilisiert. Für sich allein genommen hat die Gewinngröße daher nur einen begrenzten Aussagewert. Die Wettbewerbspolitik kann auf eine direkte Überprüfung der Frage nach der Existenz von Wettbewerbsbeschränkungen nicht verzichten. Auf der anderen

Seite kann die Feststellung eines übermäßigen Gewinnes eine Kontrolle der direkten Überprüfung von Wettbewerbsbeschränkungen dienen, indem sie auf versteckte oder schwer zu entdeckende Wettbewerbsbeschränkungen hinweist.

Appendix

Wir unterstellen eine Zwei-Güter-Wirtschaft mit dem Volkseinkommen $Z = P_x X + P_y Y$ und dem Faktoreinkommen $F = wN + rK$, wobei w der Lohnsatz und r der Zinssatz, N die Arbeit und K das Kapital ist. Der Monopolgewinn beträgt $M = Z - F$. Dabei wird angenommen, daß auf dem Markt für das Gut X ein Monopol besteht, während das Gut Y unter vollständiger Konkurrenz angeboten wird. Die Produktionsfunktionen seien

$$X = AK_x^{U_x} N_x^{1-U_x}$$

und

$$Y = BK_y^{U_y} N_y^{1-U_y}$$

U_x bzw. U_y gibt die Produktionselastizität des Kapitals an. A und B sind Konstante.

Der in vollständiger Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zustande kommende Lohnsatz beträgt

$$w = P_x (1-m) X (1-U_x) / N_x = P_y Y (1-U_y) / N_y$$

und der Zinssatz bei vollständiger Konkurrenz auf dem Kapitalmarkt

$$r = P_x (1-m) X U_x / K_x = P_y Y U_y / K_y$$

In den Formeln ist m das Lernerische Maß des Monopolgrades, das bekanntlich gleich dem reziproken Wert der Preiselastizität der Nachfrage ist.

Aufgrund der eingeführten Definition ist das Volkseinkommen

$$Z = w (N_x + N_y) + r (K_x + K_y) + M.$$

Nach Einsetzen der Ausdrücke für w und r erhält man

$$Z = P_x (1-m) X + P_y Y + M.$$

Folglich ist $M = P_x m X$ oder es ist $m = M / P_x X$.

Korreferat zum Aussagewert des Begriffes „Monopolgrad“ von M. Neumann

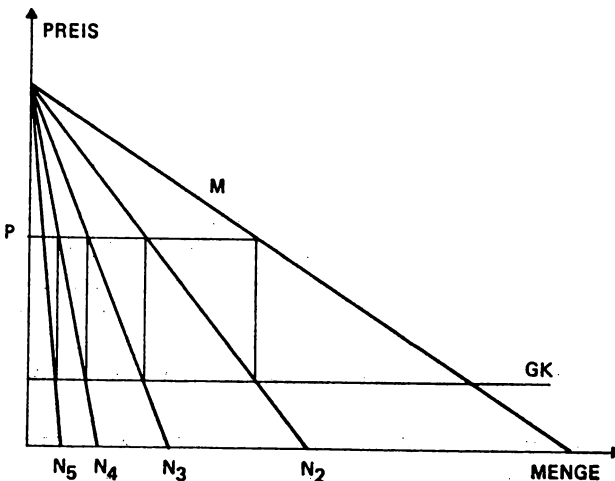
Von *Ernst Heuss*, Marburg

Es ist sinnvoll, den Monopolgrad zunächst in der Weise zu umschreiben, wie Neumann es getan hat, nämlich als denjenigen Gewinn, der nicht der Erosion ausgesetzt ist. Allerdings kann es sich nur um eine Ausgangsthese handeln, bei der weiter zu fragen ist, ob sie das eigentliche Phänomen Monopol und die sich daraus ergebenden Konsequenzen in den Griff bekommt.

Der Marktprozeß auf Oligopolmärkten

1. Homogener Markt

Neumann versucht mit Hilfe von Zugangssperren, die u. a. auch auf Unteilbarkeiten zurückzuführen sind, den Monopolgrad bzw. den Monopolgewinn zu erklären. Es läßt sich jedoch zeigen, daß es für derartige Gewinne keiner solchen Erklärung bedarf. Von entscheidender Bedeutung ist die Verhaltensweise. Besteht eine oligopolistische Verhaltensweise, so wird der Preis bei gleichen Grenzkosten der Anbieter, unabhängig von ihrer Anzahl, auf dem Niveau des Monopolisten gehalten.



Der Grund hierfür liegt darin, daß bei oligopolistischer Verhaltensweise jeder Anbieter den gleichen Marktanteil hat und daß für die auf ihn anfallende Nachfrage die gleiche Preiselastizität wie für die Marktnachfrage besteht. Folglich wird der einzelne Anbieter bei gleichen Grenzkosten wie im Falle des Monopolisten nach dem Kriterium $\text{Grenzumsatz} = \text{Grenzkosten}$ denselben Preis setzen. Ein qualitativ neues Element kommt erst mit einer Veränderung der Verhaltensweise dazu, d. h. wenn die Anzahl der Anbieter so stark ansteigt, daß anstelle der oligopolistischen die polypolistische Verhaltensweise tritt. In diesem Fall ergibt sich ein anderer Preisbildungsprozeß, der bei $n \rightarrow \infty$ (n = Anzahl der Anbieter) den Preis auf das Grenzkostenniveau senkt (vgl. Cournots Darstellung der polypolistischen Verhaltensweise, bei der jeder Anbieter die produzierte Menge der Konkurrenten als gegeben annimmt).

Im Prinzip gilt das gleiche auch für die erst sinkenden totalen Durchschnittskosten, die mit Erreichen der Kapazitätsgrenze zu einer Vertikalen übergehen. In diesem Falle führt die oligopolistische Verhaltensweise zur sogenannten Übersetzung einer Branche, bei der die überhöhten totalen Durchschnittskosten die frühere monopolistische Gewinnmarge u. U. völlig aufzehren. Allerdings besteht für die im Markt Etablierten auch die Möglichkeit, einen Preis zu setzen, der tiefer ist als der nach dem Gewinnmaximierungskriterium $\text{Grenzumsatz} = \text{Grenzkosten}$. Es gilt dann die von Sylos-Labini herausgearbeitete Preisuntergrenze. Damit ist aber noch keine Aussage über das wirkliche Verhalten von Oligopolisten gemacht. In nicht seltenen Fällen halten die Oligopolisten aus taktischen Gründen beträchtliche Kapazitätsreserven, mit denen sie jedem Neuankömmling entgegentreten können, falls er wagt, in diesen Markt einzutreten. Mit einer solchen Politik wird man z. B. das Verhalten der amerikanischen Stahlindustrie besser als mit der von Sylos-Labini erklären können. Man sollte daher auch hier mit dem Ansatz der geknickten Nachfrage zurückhaltend sein.

2. Heterogener Markt

Neumann versucht mit der Darstellung von Lancaster die Produktdifferenzierung und damit auch den heterogenen Markt analytisch zu erklären. Unabhängig von den Einwendungen, die sonst dagegen erhoben werden können, kann dieser Ansatz wegen der Bedingung der unendlichen Teilbarkeit der betreffenden Güter nur einen engen Ausschnitt der Wirklichkeit erfassen. So beschränkt sich der Anwendungsbereich weitgehend auf solche Fälle wie die Zubereitung eines Menüs, bei dem man die Quantität von Pfeffer, Salz usw. nuancieren kann. Hingegen ist dies nicht für die industriellen Konsumgüter wie Haus-

haltsmaschinen, Autos usw. möglich, geschweige denn für Investitionsgüter. Stellt man hingegen bei der Produktdifferenzierung auf ihren Substitutions- und Nachfragekreierungseffekt ab, so lassen sich für den heterogenen Markt die gleichen Parallelen wie auf dem homogenen Markt ziehen. Wenn auch auf dem heterogenen Markt die oligopolistische Verhaltensweise etwas schwieriger zu fixieren ist, so ist dennoch der Preisbildungsprozeß determinierbar. Daraus ergeben sich die gleichen Konsequenzen wie für den homogenen Markt (u. a. Übersetzung einer Branche). Dieser Preisbildungsprozeß zeigt aber noch weitere Auswirkungen auf die anderen Aktionsparameter wie Werbung, Produktdifferenzierung usw. So kann die oligopolistische Verhaltensweise zu einem höheren Umfang an Werbung wie auch an Produktdifferenzierung gegenüber der polypolistischen Verhaltensweise führen. Es kommt daher auch hier zu einer Verschwendung von Produktivkräften, welche zu einer Aufzehrung der Monopolgewinne führen kann.

Prüfung der Kriterien

In der Wirklichkeit sind weniger die Monopole im eigentlichen Sinne des Wortes als vielmehr die Oligopole von Bedeutung. Es sind daher Überlegungen zum „Monopolgrad“ vor allem auf letztere Märkte zu beziehen. Die Analyse der oligopolistischen Verhaltensweise zeigt, daß sie in verschiedene Richtungen wirkt:

- a) die Hochhaltung des Preises kann zu beträchtlichen Gewinnmargen führen, die dann aufrechterhalten werden, wenn der Zugang zum Markt gesperrt wird.
- b) Die höheren Gewinnmargen können einen übermäßigen Zufluß von Anbietern in diesen Markt auslösen, was eine Verschwendung der Produktivkräfte nach sich zieht (u. a. unausgenützte Kapazitäten) und eine Fehllokation der Produktivkräfte darstellt. Diese negativen Auswirkungen lassen sich aber nicht am Monopolgewinn ablesen, da es keinen solchen Gewinn in diesen Fällen zu geben braucht.
- c) Das oligopolistische Verhalten kann sich aber auch in entgegengesetzter Richtung auswirken und bestimmte Formen der Produktdifferenzierung unterbinden (erst unter dem Druck der ausländischen Konkurrenz erklärte sich die amerikanische Automobilindustrie bereit, den economy car zu produzieren). Auch hier lassen sich solche Auswirkungen nicht anhand der Monopolgewinne feststellen. Die unterlassenen Produktivitätsfortschritte bzw. die Minderversorgung wegen unterbliebener Produktdifferenzierungen sind nicht meßbar.

Die Auswirkungen der Fehllokation bei oligopolistischer Verhaltensweise zeigen, wie wenig geeignet dafür der Gewinn als Indikator ist.

Selbstredend soll nicht geleugnet werden, daß sich die monopolistische und oligopolistische Verhaltensweise in entsprechend höheren Gewinnen niederschlagen kann. Um aber festzustellen, ob diese Gewinne auf ein solches Verhalten zurückzuführen sind, bedarf es eines Eingehens auf die Verhaltensweisen in dem betreffenden Markt. Als weiteres Beispiel dafür sei die Preisdiskriminierung angeführt. Sie bedeutet beim Monopol etwas gänzlich anderes als beim Wettbewerb. Für das Monopol ist die Analyse der Preisdiskriminierung von Joan Robinson in „The Economics of Imperfect Competition“ einigermaßen adäquat. Es handelt sich hier um das Ausschöpfen der Konsumentenrente bei der Nachfrage. Gänzlich anders verhält es sich bei der Preisdiskriminierung im Rahmen eines wettbewerblichen Prozesses. Hier werden mit der Preisdiskriminierung eines einzelnen Anbieters Preisfronten aufgebrochen und dadurch ein Preisdruck nach unten ausgeübt, d. h. es geht von denjenigen, die mit Hilfe der Preisdiskriminierung niedrigere Preise setzen, eine Preissenkungswelle aus, die schließlich den gesamten Markt erfaßt.

Selbst in den Fällen, in denen Monopolgewinne auf „Unteilbarkeiten“ zurückgeführt werden können, steckt die Analyse noch in den Kinderschuhen. Es fehlt eine Theorie der Praktiken, mit denen Unteilbarkeiten auf Oligopolmärkten erst künstlich geschaffen werden. Als Beispiel dafür sei die vertikale Integration genannt, mit welcher zeitlich aufeinanderfolgende Produktionsprozesse in einer Hand vereinigt werden. Dadurch werden technische Produktionsoptima aufgebläht, die keineswegs notwendig sind, und zwar deswegen, weil es sich um technisch voneinander unabhängige Produktionsprozesse handelt, die von verschiedenen, meist auch räumlich getrennten Betrieben ausgeführt werden.

Hinter einem Gewinn, der nicht der Erosion ausgesetzt ist, kann sich aber auch das Gegenteil des obengenannten verbergen, wie bereits Neumann am Ende seiner Ausführungen angedeutet hat. Wenn einzelne Unternehmungen ihre Pionierleistungen nach Imitationen durch die Konkurrenten stets durch neue ersetzen, so werden die betreffenden Unternehmungen trotz laufender Erosion zu jedem Zeitpunkt Pioniergewinne aufweisen. Freilich müßte man eine nähere Analyse vornehmen und nachweisen, daß der Pioniergewinn in Zeitpunkt t_1 auf andere Verfahren oder andere Produkte zurückzuführen ist als in Zukunft t_0 . Es braucht nicht weiter ausgeführt zu werden, daß eine solche differenzierte Gewinnanalyse faktisch nicht durchführbar ist.

Sonstige Bemerkungen

In einer Anmerkung macht Neumann Eucken für eine Fehlentwicklung verantwortlich, die er mit einer Akzentverlagerung auf die vollständige Konkurrenz hervorgerufen habe. Da es sich hier um eine

ganz allgemeine Vorstellung handelt, sei dieser Anschauung nachstehende Ausführungen von Eucken entgegengehalten:

„Und wenn man meint, Konkurrenz setze vollständige Homogenität der Ware voraus, so sagt man *implicite*, daß es kaum Konkurrenz gibt. Das Ergebnis, daß es eigentlich kaum Konkurrenz gibt, liegt schon in der Wahl des falschen Kriteriums beschlossen und bedeutet nichts.“¹

Oder an anderer Stelle:

„Man bezeichnet z. B. die vollständige Konkurrenz als diejenige Marktform, bei welcher der Einfluß des Einzelnen gleich Null ist, was offensichtlich nur bei einer unendlichen Zahl von Anbietern oder Nachfragern der Fall ist. Das Monopol wird als Gegenstück konstruiert: *Ein* Betrieb versorgt alle Kunden, und da sämtliche Substitutionsmöglichkeiten ausgeschlossen sein müssen, kann diese Stelle nur ein Betrieb einnehmen, welcher *alle* Waren für die Welt liefert.

Beide Fälle sind unreal, und die gesamte Wirklichkeit liegt zwischen ihnen. Für die Erfassung der mannigfaltigen Wirklichkeit ist so gut wie nichts geleistet, und die beiden Begriffe Konkurrenz und Monopol sind bereits verwandt, zur Bezeichnung bestimmter *realer* Tatbestände also nicht mehr verwertbar.“²

Ebenso läßt sich die Kritik an dem Konzept „des relevanten Marktes“ in dieser Form nicht aufrechterhalten. Zunächst sei bemerkt, daß für Fragen der Einkommensverteilung der relevante Markt nicht erforderlich ist. Die Berechnung der Gewinnmarge der einzelnen Unternehmung bedarf des relevanten Marktes nicht, und das gleiche trifft für die Gesamtheit der Unternehmungen zu, aus der die volkswirtschaftliche Durchschnittsrate der Gewinne errechnet wird. Die eigentliche Schwäche des Konzeptes des relevanten Marktes besteht in dem Fehlen eindeutiger Kriterien für relevant und irrelevant. Aber selbst wenn dafür brauchbare Kriterien gefunden wären, würde der relevante Markt kein Patentrezept darstellen, mit dem man monopolistischen und oligopolistischen Praktiken auf die Spur käme. Auch hier gilt die alte Einsicht, daß sich erst aus der Analyse des Zusammenspiels von recht zahlreichen Faktoren das erschließt, was realiter passiert. Um diese mühsame Diagnose kommt man so wenig wie ein Arzt herum.

¹ Vgl. W. Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 3. Aufl., Jena 1943, S. 123.

² Vgl. W. Eucken, a.a.O., S. 307.

Replik zu dem Korreferat von E. Heuss

Von *Manfred Neumann*, Erlangen-Nürnberg

Zu dem Korreferat von Herrn Heuß möchte ich mich auf die Erörterung einiger weniger Punkte beschränken:

Herr Heuss geht in seiner Analyse von den Verhaltensweisen der Anbieter aus. Meines Erachtens führt dieser Ansatz aber in eine Sackgasse, denn die Anzahl der möglichen Verhaltensweisen ist außerordentlich groß, so daß die auf diesem Ansatz beruhende Theorie über Konditionalaussagen nicht hinauskommt. Demgegenüber stellen Eingangssperren und Unteilbarkeiten objektiver Beobachtung zugängliche Tatbestände dar, so daß die theoretisch abgeleiteten Sätze auf empirische Sachverhalte gestützt werden können.

Der Hinweis, auf dem heterogenen Markt sei die Annahme der unendlichen Teilbarkeit unrealistisch, ist zutreffend. Das gleiche gilt aber für weite Partien der ökonomischen Theorien überhaupt. Tatsächlich kommt es aber auch gar nicht darauf an, ob die Annahmen realistisch sind, sondern darauf, daß die Ergebnisse nicht in die Irre führen. Im übrigen stellt der in meinem Modell abgeleitete Transformationsprozeß eines heterogenen Marktes in einen homogenen Markt nur eine langfristige Tendenz dar. Langfristig ist jedoch auch die Annahme der Teilbarkeit nicht abwegig. Man denke nur daran, in wie feinen Abstufungen zum Beispiel im Automobilbau die verschiedenen Eigenschaften des Fahrkomforts und der Motorleistung angeboten werden können.