

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Absatz 1 des Energiewirtschaftsgesetzes

**Strom und Gas 2009 – Energiemärkte im Spannungsfeld
von Politik und Wettbewerb
– Drucksache 16/14060 –**

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Kurzfassung	2
II. Ausführliche Stellungnahme	3
1. Einleitung	3
2. Zielsetzungen und Zielkonflikte in der Energiepolitik	4
3. Märkte für leitungsggebundene Energie	5
a) Elektrizität	5
b) Gas	6
4. Großhandel	6
a) Strom	6
b) Gas	6
5. Regulierung der Netzebene	7
a) Entflechtung	7
b) Netzzugangsregulierung im Gasbereich	7
c) Netzentgeltregulierung	8
6. Engpassmanagement	8
a) Elektrizitätsnetze	8
b) Gasnetze	10

	Seite
7. Märkte für Regel- und Ausgleichsenergie	10
a) Strom	10
b) Gas	11
8. Gasspeicher	12
9. Wettbewerbsrecht	12
a) Quantitative Verfahren bei der Marktabgrenzung	12
b) Preismisbrauchsaufsicht	12
c) Zusagenpraxis der Europäischen Kommission	13
d) Fusionskontrolle	13

I. Kurzfassung

Das zweite Sondergutachten der Monopolkommission zur Wettbewerbssituation auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas bestätigt, dass in den vergangenen Jahren richtige Weichen für mehr Wettbewerb bei Strom und Gas in Deutschland gestellt wurden. Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission aber auch darin zu, dass für voll funktionsfähige Strom- und Gasmärkte weitere Maßnahmen erforderlich sind.

Zusammengefasst trifft die Bundesregierung zum Gutachten der Monopolkommission die folgenden Aussagen:

Verlässlichkeit und Stabilität in der Energiepolitik

In Übereinstimmung mit der Monopolkommission sieht die Bundesregierung eine wesentliche Aufgabe der Energiepolitik kommender Jahre darin, investitionsfreundliche Rahmenbedingungen für eine saubere, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung sicherzustellen. Hier sind zuletzt – zum Beispiel mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze – deutliche Fortschritte erzielt worden. Einen wesentlichen Beitrag für mehr Planungssicherheit insgesamt wird die Bundesregierung zudem mit einem neuen, szenarienbasierten Energiekonzept leisten.

Auch die Monopolkommission sieht das Spannungsfeld, das zwischen unterschiedlichen energiepolitischen Zielen wie zum Beispiel Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit liegt. Nach Auffassung der Bundesregierung besteht die politische Herausforderung darin, diese Ziele optimal auszubalancieren sowie veränderlichen äußeren Umständen so flexibel wie nötig und verlässlich wie möglich zu begegnen. Dabei müssen – soweit unvermeidlich – Eingriffe in den Markt so schonend wie möglich erfolgen. Für den Bereich der Erneuerbaren Energien folgt hieraus konkret nach Einschätzung der Bundesregierung zum Beispiel: Die gezielte Förderung insbesondere über das Gesetz über den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) war und ist richtig, denn ohne sie wären die bisherigen Erfolge beim Ausbau erneuerbarer Energien nicht möglich gewesen. Ein weiterer Ausbau der erneuerbaren Energien ist erforderlich, damit Deutschland seine u. a. im EEG sowie der EU-Richtlinie 2009/8 festgelegten Minderungsziele erreicht und die Erneuerbaren Energien den Hauptanteil an der Energieversorgung übernehmen können. Gleichzeitig wird die Bundesregierung mit einer Novellierung des EEG, die zum 1. Januar 2012 wirksam werden soll, einen Anstoß dafür geben, dass die Förderung erneuerbar erzeugten Stroms wirtschaftlicher und seine Einspeisung effizienter wird.

Damit die – auch von der Monopolkommission beobachteten – Widerstände vor Ort Investitionsvorhaben nicht verzögern, bedarf es einer größeren Akzeptanz in der Gesellschaft für Neubauprojekte im Energiesektor. Die Bundesregierung setzt sich insbesondere auch für den Ausbau der Netze, die Zusammenführung der deutschen Übertragungsnetze in einer unabhängigen und kapitalmarktfähigen Netzgesellschaft sowie den Ausbau der Grenzkuppel-

stellen ein. Hier sind gemeinsame Anstrengungen von Politik, Wirtschaft und Interessengruppen gefragt. Die Bundesregierung wird ihren Beitrag leisten, in dem sie Aufklärungsarbeit weiter fördert und für einen sachlichen, ideologiefreien Diskurs eintritt.

Wettbewerbsaufsicht

Im Jahr 2007 hat der Gesetzgeber mit § 29 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ein spezifisches Instrument zur Bekämpfung von Marktmachtmissbrauch bei Strom und Gas geschaffen. Nach Auffassung der Bundesregierung haben die Kartellbehörden § 29 GWB bisher mit dem Augenmaß angewandt, das die Monopolkommission für die Anwendung dieser Regelung verlangt. Allerdings dürfen an die Norm keine falschen Erwartungen gestellt werden. Sie kann unzureichenden Wettbewerb nicht beleben, sondern lediglich zur Disziplinierung marktbeherrschender Unternehmen beitragen. Ihrer Funktion, strukturelle Maßnahmen der Politik für mehr Wettbewerb im Energiebereich durch eine effizientere Preismissbrauchskontrolle zu flankieren, ist die Regelung nach Auffassung der Bundesregierung aber gerecht geworden.

Großhandel und Endkundenmärkte bei Strom und Gas

Die Bundesregierung teilt den Vorschlag der Monopolkommission für eine Markttransparenz- bzw. -überwachungsstelle zur konsequenten Beobachtung des Stromgroßhandels. Die derzeitige Aufsicht des Stromgroßhandels ist zwischen verschiedenen Stellen mit unterschiedlich weit reichenden Befugnissen zersplittert. Daher bedarf es einer zentralen staatlichen Stelle mit der Befugnis, den börslichen und außerbörslichen Stromgroßhandel sowie den Regelenergiemarkt zu überwachen und Manipulationsversuche zu unterbinden und zu sanktionieren. Das Vorhaben bedarf aus ordnungspolitischen und praktischen Erwägungen sorgsamer Umsetzung. Ferner ist eine enge Koordinierung mit entsprechenden europäischen Entwicklungen notwendig.

Darüber hinaus stimmen Monopolkommission und Bundesregierung im Gasbereich darin überein, dass eine Reduzierung der Marktgebiete einen wichtigen Beitrag für eine liquide Gasbörse leisten kann. Hier sind inzwischen – mit einer Verringerung von 19 Marktgebieten noch im Jahr 2006 auf jetzt sechs Marktgebiete – große Fortschritte erzielt worden. Die Bundesregierung plant mit der Novellierung der Gasnetzzugangsverordnung die weitere Reduzierung der Marktgebiete gesetzlich vorzuschreiben.

Sowohl Strom- als auch Gaskunden wechseln nach einhelliger Auffassung von Bundesregierung und Monopolkommission noch immer deutlich weniger ihre Anbieter, als dies ein funktionierender Wettbewerb verlangen würde. Die Bundesregierung sieht sich durch den Befund der Monopolkommission in ihrer Auffassung bestätigt, dass noch mehr für die Verbraucherinformation getan werden muss. Die Bundesregierung wird daher Vorgaben der Energiedienstleistungsrichtlinie zu informativer Ab-

rechnung des Energieverbrauchs umsetzen. Auch moderne Messgeräte bei Strom und Gas können nach übereinstimmender Auffassung von Bundesregierung und Monopolkommission einen Beitrag für mehr Verbraucherinformation und für den sparsamen Energieverbrauch leisten, auch durch Kombination mit Einsparstarifen, die einen Anreiz zur Energieeinsparung oder Steuerung des Energieverbrauchs geben. Verbunden mit der Erwartung eines wettbewerblichen Impulses und technischen Fortschritts hat der Gesetzgeber daher im vergangenen Jahr mit einer Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und dem Erlass einer Verordnung über Rahmenbedingungen für den Messstellenbetrieb und die Messung im Bereich der leitungsgebundenen Elektrizitäts- und Gasversorgung (Messzugangsverordnung) das Messwesen bei Strom und Gas vollständig für Wettbewerb geöffnet. Die Bundesregierung wird zeitnah – auch auf Grundlage von Untersuchungen, die die Bundesnetzagentur gegenwärtig anstellt – prüfen, in wie weit der Rechtsrahmen für den flächendeckenden Einsatz intelligenter Zähler – soweit technisch machbar und wirtschaftlich zumutbar – weiterentwickelt werden sollte.

Regulierung der Netze

Nach übereinstimmender Auffassung von Bundesregierung und Monopolkommission kann eine konsequente Regulierungspraxis von Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden – zum Wohle der Verbraucher – einen diskriminierungsfreien Netzzugang gewährleisten. Einen wichtigen Schritt für mehr Wettbewerb auf den Gasmärkten sehen Bundesregierung und Monopolkommission ferner in dem von der Bundesnetzagentur entwickelten Grundmodell der Ausgleichsleistungen und Bilanzierungsregeln im Gassektor (GABi Gas).

Abbau von Engpässen und Engpassmanagement

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass der Abbau von Engpässen essentiell für mehr Wettbewerb bei Strom und Gas ist. Sie spricht sich daher – in gleicher Stoßrichtung wie die Monopolkommission – dafür aus, die Erlöse aus der Engpassbewirtschaftung vorrangig zur Beseitigung physischer Netzengpässe zu verwenden und wird die hierzu erforderlichen Rechtsänderungen vorbereiten. Die Bundesregierung wird in Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur und den Regierungen der Nachbarstaaten deutsche und ausländische Netzbetreiber weiterhin dabei unterstützen, im Strombereich Engpässe an den Grenzen Deutschlands möglichst effizient im Wege sogenannte impliziter Auktionen zu bewirtschaften.

Weitgehende Übereinstimmung zwischen Bundesregierung und Monopolkommission besteht auch in der Frage von Engpässen im Gasnetz. Die Verbesserung der Kapazitätsbewirtschaftung ist daher ein Schwerpunkt der Arbeiten an einer neuen Gasnetzzugangsverordnung. Konkret wird zum Beispiel die Einführung von Auktionsverfahren zur Kapazitätsvergabe erwogen, um so Ineffizienzen aufgrund langfristiger großvolumiger Kapazitätsbuchungen einzuschränken. Ebenso wird geprüft, ob eine

Begrenzung der Kapazitätsbuchungsdauer erforderlich ist. Auch insoweit stimmen Bundesregierung und Monopolkommission inhaltlich überein.

Regelenergie

Nach einhelliger Ansicht von Bundesregierung und Monopolkommission haben Festlegungen der Bundesnetzagentur zu Primär- und Sekundärregelleistung aus den Jahren 2006 und 2007 den Regelenergiemärkten im Strombereich wichtige Impulse gegeben, doch kann ein gemeinsames Ausregeln der deutschen Regelzonen weitere Effizienzen auf den Regelleistungsmärkten heben. Hierzu hat die Bundesnetzagentur zunächst die vier Regelzonenbetreiber zu einer engen Zusammenarbeit im Rahmen des so genannten Netzreglerverbundes, eines Kooperationsmodells unter Beibehaltung der vier Regelzonen, aufgefordert. Sollte der Netzreglerverbund nicht genügend Effizienzen heben, müssten rasch weitere Schritte, insbesondere die Regelzonenzusammenlegung, eingeleitet werden.

Bei Regelenergie im Gassektor bleiben die Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur aufgrund weniger umfassender Festlegungskompetenzen bisher hinter dem Strombereich zurück. Wegen der positiven Erfahrungen im Strombereich prüft die Bundesregierung daher im Rahmen der Arbeiten an einer neuen Gasnetzzugangsverordnung, in welchem Umfang die Kompetenzen der Bundesnetzagentur ausgeweitet werden sollten. Ebenfalls erwägt die Bundesregierung im Rahmen der Arbeiten an der Gasnetzzugangsverordnung, ein einheitliches Beschaffungsverfahren für Regelenergie vorzusehen.

Erdgasspeichermarkt

Die Monopolkommission und die Bundesregierung sehen übereinstimmend weiterhin Verbesserungspotentiale für den Wettbewerb auf dem Speichermarkt. Das dritte EU-Energiebinnenmarktpaket und dessen Umsetzung in nationales Recht werden für mehr Transparenz bei Speichertzugang sowie Speicherkapazitäten sorgen. Die Bundesregierung wird aufmerksam verfolgen, ob es damit bereits zu spürbar mehr Wettbewerb auf dem Speichermarkt kommt; falls nicht, wird sie weitere Schritte unternehmen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Monopolkommission zwar die Fortschritte für mehr Wettbewerb würdigt, zugleich aber verbleibende Wettbewerbsdefizite – insbesondere im Gasbereich – feststellt und weitere Maßnahmen einfordert. Die Bundesregierung beobachtet hinsichtlich des weiteren Weges zu mehr Wettbewerb bei Strom und Gas in Deutschland ein hohes Maß an Übereinstimmung mit der Monopolkommission.

II. Ausführliche Stellungnahme

1. Einleitung

Gemäß § 62 EnWG hat die Monopolkommission den Auftrag, alle zwei Jahre ein Gutachten über den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs im Be-

reich der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas vorzulegen. Am 4. August 2009 ist die Monopolkommission diesem Auftrag zum zweiten Mal nachgekommen.

Die Bundesregierung hat das von der Monopolkommission am 4. August 2009 veröffentlichte Gutachten dem Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 16/14060) und dem Bundesrat zugeleitet. Hiermit nimmt die Bundesregierung nun gemäß § 62 Absatz 2 Satz 2 EnWG zum Gutachten Stellung.

Insgesamt verzeichnet die Monopolkommission weiterhin erhebliche Defizite auf dem Weg zu mehr Wettbewerb bei Strom und Gas und sieht daher noch entsprechenden Handlungsbedarf. Im Elektrizitätsbereich beobachtet sie Herausforderungen für den Wettbewerb insbesondere auf der Erzeugungsebene, bedingt durch eine hohe Marktkonzentration sowie strukturelle Markteintrittshindernisse. Gleiches gilt im Gasbereich für die hohe Konzentration des Gasangebotes auf wenige Anbieter. Die Monopolkommission verdichtet ihre Schlussfolgerungen zu verschiedenen Forderungen und Verbesserungsvorschlägen, die insbesondere

- einem verlässlichen energiepolitischen Rahmen,
- Verbesserungen bei der Wettbewerbsaufsicht,
- einem funktionsfähigen Großhandel,
- der Weiterentwicklung der Netzregulierung,
- Änderungen im Bereich des Engpassmanagements,
- mehr Wettbewerb im Bereich Regelleistung sowie
- Fortschritten für einen wettbewerblichen Erdgasspeichermarkt

gelten.

Seit die Bundesregierung im vergangenen Jahr zum ersten Sondergutachten der Monopolkommission Stellung genommen hat, hat sich der Rechtsrahmen der Energiemärkte in Deutschland an wichtigen Stellen weiterentwickelt. Dies gilt – neben zahlreichen Maßnahmen auf der Verwaltungsebene – zum Beispiel für

- den Beginn der ersten Periode der Anreizregulierung,
- das Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG 2009),
- die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze (EnLAG),
- die Verabschiedung des Dritten Energiebinnenmarktpaketes, dessen zentrale Strom- und Gasrichtlinien allerdings zu ihrer Wirksamkeit in Deutschland noch der Umsetzung bedürfen, und
- die vollständige Öffnung des Messwesens bei Strom und Gas für Wettbewerb.

Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an der Struktur des Sondergutachtens. Sofern die Monopolkommission die Praxis von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur bewertet, äußert sich die Bundesregierung nur mit der Zurückhaltung, die der Respekt vor der Unabhängigkeit dieser Behörden gebietet.

2. Zielsetzungen und Zielkonflikte in der Energiepolitik

Die Monopolkommission sieht in stabilen, an konsistenten energiepolitischen Zielen orientierten Rahmenbedingungen eine wesentliche Voraussetzung für ein investitionsfreundliches Klima und damit für mehr Wettbewerb in der Energiewirtschaft.

Die Bundesregierung stimmt der Monopolkommission im Grundansatz zu, dass Verlässlichkeit und Stabilität in der Energiepolitik zu gewährleisten sind durch konsistente ökonomische Kriterien bei der Umsetzung politischer Ziele, durch die Verwendung technologieneutraler und marktorientierter Verfahren sowie durch den Abbau administrativer Markteintrittsbarrieren für die Stromerzeugung. Einen Beitrag zu insgesamt mehr Planungssicherheit in der Energiepolitik wird die Bundesregierung innerhalb des nächsten Jahres durch ein neues Energiekonzept leisten. Das Energiekonzept wird szenarienbezogene Leitlinien für eine saubere, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung formulieren.

Im Bereich des Klimaschutzes setzt die Bundesregierung auf einen breiten Instrumentenmix. Dieser besteht u. a. aus dem Emissionshandel und Förderinstrumenten wie dem EEG und dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG). Diese Instrumente haben unterschiedliche Ziele und Ansatzpunkte. Für das EEG und das KWKG ist für das Jahr 2011 die nächste turnusmäßige Evaluierung vorgesehen. In diesem Kontext werden dann erneut u. a. auch die Auswirkungen auf die Industrie überprüft. Darüber hinaus können das EEG und das KWKG nicht ausschließlich vor dem Hintergrund der Emissionsminderung gesehen werden. Sie sind vielmehr auch Maßnahmen zur Technologieförderung und zur Fortentwicklung des Innovationsstandortes Deutschland.

Die Bundesregierung sieht deutliche Fortschritte bei der Schaffung investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen im vergangenen Jahr. So sorgt das am 26. August 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsleitungen dafür, dass Verwaltungsverfahren für bestimmte, vordringliche Netzausbauprojekte gestrafft und die notwendigen Investitionen in die Transportnetze rascher verwirklicht werden können. Auch die Anreizregulierung, die seit Beginn des Jahres läuft und darauf zielt, durch Effizienzvorgaben im Monopolbereich der Netze wettbewerbsanaloge Bedingungen herzustellen, enthält eine Reihe von Vorkehrungen, um Unternehmen Investitionen in die Netzinfrastruktur zu ermöglichen. Zu nennen sind hier zum Beispiel Investitionsbudgets oder Investitionspauschalen. Die Bundesregierung stimmt mit der Monopolkommission überein, dass weiterer Handlungsbedarf bei Investitionen und

Qualitätsregulierung, also einer die Qualität der Netze berücksichtigende Regulierung, besteht.

Die Bundesregierung tritt für eine marktorientierte und klimafreundliche Energiepolitik ein. Bei dem Schutz von Klima, Umwelt und öffentlicher Sicherheit auf den verschiedenen politischen Ebenen stoßen die von der Monopolkommission für die Energiemärkte grundsätzlich favorisierten Wettbewerbs- und Marktmechanismen aber an ihre Grenzen. Die Erfolge beim Ausbau erneuerbarer Energien wären zum Beispiel ohne deren gezielte Förderung nicht möglich gewesen. Die Bundesregierung wird den Ausbau Erneuerbarer Energien konsequent weiter unterstützen und die Energieeffizienz erhöhen. Ziel ist, dass die Erneuerbaren Energien den Hauptanteil an der Energieversorgung übernehmen.

Allerdings bleibt es Daueraufgabe, die verschiedenen Ziele der Energiepolitik so gut wie möglich auszubalancieren und gleichzeitig so schonend wie möglich in den Markt einzugreifen.

Für die erneuerbaren Energien folgt daraus zum Beispiel, dass das Ziel möglichst rascher Marktfähigkeit der Erzeugungsmengen weiterverfolgt werden muss; dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass in einem dynamisch weiter entwickelten Energiesystem konventionelle Energieträger kontinuierlich durch erneuerbare Energien ersetzt und letztere den Hauptanteil an der Energieversorgung übernehmen sollen. Gestützt auf entsprechende Verordnungsermächtigungen im EEG 2009 hat die Bundesregierung inzwischen erste Schritte unternommen, um die Marktintegration der erneuerbaren Energien zu fördern (Ausgleichsmechanismusverordnung – AusglMechV). Im Rahmen der Überprüfung des EEG, die in eine zum 1. Januar 2012 wirksam werdende Novelle münden soll, wird die Bundesregierung weiterhin dafür sorgen, dass die Förderung erneuerbarer Energien wirtschaftlicher und deren Einspeisung effizienter wird. Die Bundesregierung hat am 3. März 2010 den Entwurf einer Formulierungshilfe zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes beschlossen. Ziel der Änderung ist es, einen Abbau der Überförderung bei der Photovoltaik zu erreichen.

Die Bundesregierung teilt die Sorgen, die der Monopolkommission weit verbreitete Widerstände gegen Bauvorhaben im Energiebereich bereiten. Problematisch wirken sich hier insbesondere Interessenunterschiede zwischen den verschiedenen politischen Ebenen aus. So ändert zum Beispiel der bundesweite Zuspruch für den Ausbau erneuerbarer Energien nichts daran, dass lokal dem erforderlichen Ausbau der Stromnetze erhebliche Widerstände entgegengebracht werden. Damit Widerstände vor Ort Investitionsvorhaben nicht immer wieder verzögern, muss für mehr Akzeptanz für Neubauprojekte im Energiesektor, insbesondere bei den erneuerbaren Energien und beim Netzausbau gesorgt werden. Die Bundesregierung wird hierzu ihren Beitrag leisten, zum Beispiel indem sie die Aufklärungsarbeit über energiepolitische Zusammenhänge weiter fördert, vor allem aber, indem sie in energiepolitischen Fragen sachlich und ideologiefrei Position bezieht. Allein kann die Bundesregierung diese Aufgabe jedoch nicht leisten. Es bedarf gemeinsamer Anstrengun-

gen mit Entscheidungsträgern unterschiedlicher politischer Ebenen, Bürgerinitiativen, Verbänden, Interessengruppen und Unternehmen.

3. Märkte für leitungsgebundene Energie

a) Elektrizität

Auf der Nachfrageseite erblickt die Monopolkommission in einer zu geringen Wechselbereitschaft von Haushaltskunden ein wesentliches Hindernis für mehr Wettbewerb. Grund dafür seien insbesondere unzureichende Kenntnisse der Verbraucher über Wechselmöglichkeiten und Einsparpotenziale. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung und hält daher weitere Anstrengungen für mehr Verbraucherinformation für geboten. Die Bundesregierung wird daher Vorgaben der Energiedienstleistungsrichtlinie zu informativer Abrechnung des Energieverbrauchs umsetzen. Auch moderne Messgeräte bei Strom und Gas können nach übereinstimmender Auffassung von Bundesregierung und Monopolkommission einen Beitrag für mehr Verbraucherinformation leisten. Verbunden mit der Erwartung eines wettbewerblichen Impulses und technischen Fortschritts hat der Gesetzgeber daher im Jahr 2008 mit einer Änderung von Energiewirtschaftsgesetz und Messzugangsverordnung das Messwesen bei Strom und Gas vollständig für Wettbewerb geöffnet. Gemäß § 21b Absatz 3 Buchstabe a und b EnWG besteht danach ab dem 1. Januar 2010 unter bestimmten Voraussetzungen eine Pflicht zum Einsatz von Strom- und Gaszählern, die den tatsächlichen Verbrauch und die tatsächliche Nutzungszeit widerspiegeln. Darüber hinaus hat die Bundesnetzagentur im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie alle relevanten technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte eines flächendeckenden Einsatzes fernauslesbarer Zähler (sogenannten „intelligente Zähler“ oder „Smart Meter“) untersucht. Den Abschlussbericht zu diesen Untersuchungen hat die Bundesnetzagentur im März 2010 vorgelegt. Auf Grundlage dieses Berichts prüft die Bundesregierung gegenwärtig, inwieweit für den sinnvollen Einsatz fernauslesbarer Zähler der Rechtsrahmen angepasst werden muss, zum Beispiel damit die technischen Möglichkeiten moderner Messgeräte durch einen verstärkten Einsatz von zeit- und lastvariablen Tarifen auch einen konkreten Nutzen für die Verbraucher entfalten. Die Bundesregierung hat sich im Rahmen des Integrierten Energie- und Klimaprogramms das Ziel gesetzt, dass intelligente Zähler – soweit technisch machbar und wirtschaftlich zumutbar – flächendeckend zum Einsatz kommen. Sollten dafür weitere Maßnahmen erforderlich sein, wird die Bundesregierung diese zeitnah auf den Weg geben.

Angebotsseitig wendet sich die Monopolkommission aus ordnungspolitischen Gründen vor allem gegen das Erneuerbare-Energien-Gesetz und das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz. Die Bundesregierung verweist hierzu auf Ihre Ausführungen unter Nummer 2. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass sowohl EEG als auch KWKG neben klimapolitischen Zielen auch noch weitere Ziele verfolgen, zum Beispiel im Bereich von Umweltschutz, der Schonung fossiler Energieressourcen, Minderung

externer Kosten sowie die gezielte Förderung bestimmter zukunftssträchtiger Technologien. Die Kritik der Monopolkommission an der angeblich „administrativen Preissetzung“ durch die KWK-Förderung teilt die Bundesregierung nicht. Denn nach § 4 Absatz 3 KWK-Gesetz verhandeln entweder Netz- und Anlagenbetreiber einen Abnahmepreis, oder dieser bestimmt sich nach dem Strompreis der EEX (European Energy Exchange AG). Gesetzlich festgelegt ist lediglich eine Zuschlagskomponente, die zu dem Marktpreis hinzutritt. Damit aber ist im Gegensatz zum EEG die Gesamthöhe der KWK-Vergütung gerade nicht gesetzlich garantiert, sondern marktabhängig.

b) Gas

Die Monopolkommission hält auch auf den Gasmärkten weitere Anstrengungen für mehr Wettbewerb für erforderlich. Zusätzlich erschwert wird die Wettbewerbssituation hier durch die Importabhängigkeit Deutschlands und der Europäischen Union. Umso wettbewerbsrelevanter sind nach Einschätzung der Monopolkommission im Gasbereich daher die Endkundenmärkte. Einen wichtigen Beitrag für deren Belebung erblickt die Monopolkommission in der Festlegung der Bundesnetzagentur zum Lieferantenwechsel (GeLi Gas), die nach Einschätzung der Monopolkommission durch ihre Regelungen Rechtssicherheit geschaffen und Markteintrittsbarrieren gesenkt hat. Entgegen der Einschätzung der Monopolkommission lassen sich die Fortschritte, die die Festlegung der Bundesnetzagentur zum Lieferantenwechsel für den Wettbewerb mit sich bringt, auch schon durch Zahlen belegen. Während zum Beispiel die Monopolkommission für die zufällig gewählten Städte Siegburg, Passau und Aurich im 2007 – also vor Geltung der neuen Festlegung – kein bzw. zwei Wechselangebote ermittelt, liegen die Wechselangebote für diese Städte inzwischen im niedrigen zweistelligen Bereich.

4. Großhandel

a) Strom

Grundsätzlich hält die Monopolkommission die Organisation des börslichen Großhandels für Strom in Deutschland für funktionsfähig. Denn sie sorgt für hinreichend transparente Märkte und ermöglicht die Ermittlung eindeutiger und nichtdiskriminierender Preise, trägt so also zu einem wettbewerbsfähigen Strompreisniveau bei. Allerdings gelangt sie unter Beachtung der in Deutschland nach ihrer Auffassung weitgehend vermachteten Stromerzeugung zu der Einschätzung, dass sowohl Anreize als auch Möglichkeiten zur missbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht auf dem Stromgroßhandelsmarkt gegeben sind.

Positiv hebt die Monopolkommission die Transparenzinitiative von Bundeswirtschaftsministerium und Elektrizitätsbranchenverbänden hervor.

Für verbesserungswürdig hält die Monopolkommission demgegenüber die gegenwärtige Struktur der Aufsicht über den börslichen und außerbörslichen Stromgroßhan-

del. Bisher sind staatliche Aufsichtsbefugnisse hier auf das sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit als Börsenaufsichtsbehörde, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur verteilt. Hinzu kommen Kontrollbefugnisse der börseneigenen Handelsüberwachungsstelle. Um einer von ihr beobachteten Zersplitterung der Aufsicht entgegenzuwirken, plädiert die Monopolkommission für eine systematische, umfassende Marktbeobachtung (Market Monitoring) und die Einrichtung einer speziellen, unabhängigen Marktüberwachungsstelle mit umfassenden Kontrollbefugnissen für den börslichen und außerbörslichen Handel.

Die Bundesregierung will die wettbewerblichen Strukturen auf den Energiemärkten weiter verbessern und dazu eine Markttransparenzstelle einrichten, welche über alle Informationen verfügt, um zeitnah eine transparente Preisbildung im Stromgroßhandel zu sichern. Allerdings müssen bei Einrichtung einer solchen Transparenzstelle verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt werden, damit sie diejenige positive Wirkung für den Schutz des Wettbewerbs entfaltet, die mit ihr verfolgt wird. Die Einrichtung einer Transparenzstelle greift tief in die vielschichtige Marktüberwachungsarchitektur auf deutscher und europäischer Ebene ein. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Transparenz- und Informationsanforderungen des dritten Energiebinnenmarktpakets (EU-Stromhandels- und Gasfernleitungsverordnung) für den grenzüberschreitenden Strom- und Gashandel. Gleiches gilt für mögliche Maßnahmen, die die EU-Kommission zur Verbesserung der Marktintegrität angekündigt hat. Schließlich sollten bei der Konzeption einer Markttransparenzstelle nach Ansicht der Bundesregierung auch die Ergebnisse der Sektoruntersuchung berücksichtigt werden, die das Bundeskartellamt unter Berücksichtigung von Vorschlägen der Monopolkommission gegenwärtig im Strommarkt durchführt.

b) Gas

Nach Ansicht der Monopolkommission leiden die Gasmärkte in Deutschland weiter an verschiedenen Wettbewerbsproblemen, zum Beispiel an unzureichender Liquidität, geringen Wechselraten, Problemen bei der Regelernergiebeschaffung. Einen wichtigen Beitrag zu deren Lösung kann nach Auffassung der Monopolkommission eine weitere Reduzierung der Marktgebiete leisten. Daher begrüßt sie entsprechende Bemühungen der Bundesnetzagentur, fordert hier aber weitere Anstrengungen.

Die Bundesregierung ist darüber erfreut, dass sich auf einer Linie mit Vorschlägen der Monopolkommission die Zahl der Marktgebiete fortlaufend verringert hat – zuletzt erst am 1. Oktober 2009, also nach Vorlage des zweiten Sondergutachtens. Während es im Jahr 2006 noch 19 Marktgebiete waren, sind es inzwischen lediglich sechs. Diese Fortschritte zeigen, dass sich die Anstrengungen der Bundesnetzagentur zur Reduzierung der Marktgebiete gelohnt haben. Zugleich belegen sie, dass die Bundesnetzagentur richtig gehandelt hat, freiwillige Kooperationsbestrebungen der Netzbetreiber intensiv zu

begleiten, statt voreilig Marktgebietszusammenlegungen einseitig anzuordnen. In Übereinstimmung mit der Monopolkommission sollten die Marktgebiete nach Auffassung der Bundesregierung weiter reduziert werden. Die Bundesregierung wird mit der Novellierung der Gasnetzzugangsverordnung hierzu einen zusätzlichen Impuls geben und den Vorschlag machen, die Marktgebiete weiter zu reduzieren.

Auch die von der Monopolkommission vorgeschlagene Verlagerung verhältnismäßig umfangreicher und bisher überwiegend außerbörslich gehandelter Mengen von Regel- und Ausgleichsenergie an die Börse könnte nach Einschätzung der Bundesregierung für mehr Liquidität sorgen. Ein ähnlicher Effekt für mehr Liquidität wäre nach Auffassung der Bundesregierung bei einer zunehmenden Marktgebietszusammenlegung auch durch eine einheitliche Beschaffung der Regel- und Ausgleichsenergie durch den Marktgebietsverantwortlichen denkbar.

Auch im Gasbereich bedarf ein funktionierender Börsenhandel nach übereinstimmender Auffassung von Bundesregierung und Monopolkommission einer effektiven Kontrolle. Nach Einschätzung der Monopolkommission sollte im Gasgroßhandel – anders als im Stromgroßhandel – mit einem umfassenden Market Monitoring aber so lange gewartet werden, bis sich eine engere Kooperation der bisherigen Aufsichtsbehörden auch bei liquiden Märkten als nicht ausreichend erwiesen hat. Mit diesem Vorschlag bestätigt die Monopolkommission, dass der Gesetzgeber mit Änderung von § 6 Absatz 2 des Gesetzes über den Wertpapierhandel auch im Gasbereich zu Recht die Kooperation zwischen Aufsichtsbehörden intensiviert hat. Die Frage einer synchronen oder – wie von der Monopolkommission angeregt – zeitlich abgestuften Einführung eines Market Monitorings bei Strom und Gas ist im Hinblick darauf zu klären, welche der Varianten am besten den Anliegen von Wettbewerb und effektiver Marktauf-sicht Rechnung trägt.

5. Regulierung der Netzebene

a) Entflechtung

Nach Auffassung der Bundesregierung schöpft die Bundesnetzagentur die ihr nach geltendem Recht zur Verfügung stehenden Möglichkeiten aus, um die Entflechtungsvorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes durchzusetzen. Mit Umsetzung des dritten Energie-Binnenmarktpaketes werden die Netzbetreiber gegenüber anderen Unternehmensbereichen im vertikal integrierten Unternehmen noch unabhängiger werden, weil die entsprechenden Strom- und Gasrichtlinien noch schärfere Entflechtungsvorschriften vorsehen.

Zum Teil dürfte es sich bei Fällen unzureichender operationeller und informatorischer Entflechtung, die die Monopolkommission bei kleinen Netzbetreibern beobachtet, um Übergangsprobleme handeln (zum Beispiel Beschaffungsengpässe bei IT-Systemen, die den Anforderungen der informationellen Entflechtung genügen). Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Unternehmen die Entflechtungsvorschriften in dem Maße besser anwenden

werden, wie sie diese Übergangsschwierigkeiten überwinden.

b) Netzzugangsregulierung im Gasbereich

Die Monopolkommission würdigt wesentliche Maßnahmen der Gasnetzzugangsregulierung aus den vergangenen Jahren sehr positiv. Neben der – bereits dargelegten – Reduzierung der Marktgebiete leistet nach Auffassung der Monopolkommission insbesondere das neue Grundmodell der Ausgleichsleistungen und Bilanzierungsregeln im Gassektor (GABi Gas) einen positiven Beitrag für den Wettbewerb. Mit GABi Gas hat die Bundesnetzagentur – wie von der Monopolkommission in ihrem ersten Sondergutachten gefordert – zum ersten Oktober 2008 ein neues Ausgleichsenergieregime für den Gasmarkt festgelegt. An die Stelle einer stündlichen Bilanzierung tritt eine Bilanzierung auf Tagesbasis. In der Folge werden Markteintrittsbarrieren, die sich aus der Stundenbilanzierung ergeben haben, deutlich reduziert. Dies verbessert die Liquidität des Gasmarktes und die Voraussetzungen für mehr Wettbewerb.

Gleichwohl sieht die Monopolkommission noch eine Reihe von Weiterentwicklungsmöglichkeiten des neuen Grundmodells.

Gelingt es dem Bilanzkreisverantwortlichen nicht, Ein- und Ausspeisungen innerhalb eines Tages zur Deckung zu bringen, so muss er Ausgleichsenergie in Anspruch nehmen. Diese rechnet der Bilanzkreisnetzbetreiber auf der Basis eines Referenzpreises ab, der an den Einkauf- und Verkaufspreis von Gas an verschiedenen Handelsplätzen angelehnt ist. Grundsätzlich begrüßt die Monopolkommission die volatilitätsmindernde Bindung der Ausgleichsenergieentgelte an einen solchen „Korb“ von Referenzpreisen. Gleichzeitig sieht sie aber die Gefahr von Verzerrungen, solange die Referenzbörsen nur unzureichend liquide sind. Nach Auffassung der Bundesregierung bestätigt dieser Befund zum einen die zentrale Bedeutung liquider Gashandelsplätze. Zum anderen weist die Bundesregierung aber darauf hin, dass die als Referenz-Handelsplätze gewählten Handelsplätze – insbesondere der britische National Balancing Point (NBP) und die niederländische Title Transfer Facility (TTF) zu den liquidesten in Europa zählen.

Der Bilanzkreisnetzbetreiber verrechnet Kosten für die Beschaffung von Ausgleichsenergie sowie Einnahmen durch die Veräußerung überschüssiger Ausgleichsenergiemengen in einem Umlagekonto. Die Monopolkommission kritisiert, dass ein am Umlageverfahren beteiligter Kunde die Kosten bzw. Erlöse, die über das Umlagekonto verrechnet werden, zwar in Abhängigkeit von seinem tatsächlichen Verbrauch trägt, aber unabhängig davon, wie genau ein Kunde der für ihn erstellten Prognose gerecht wird. Die Bundesregierung hält die Kritik an dieser „sozialisierenden Wirkung“ des Umlagekontos auf Grundlage der GABi Gas für unberechtigt. Sog. Strukturierungsbeiträge sorgen dafür, dass die individuelle Prognosegüte verursachungsgerecht berücksichtigt wird. Diese Strukturierungsbeiträge flankieren die Tagesbilanzierung in der Weise, dass Transportkunden bei

Prognoseabweichungen auf Stundenbasis Entgelte an den Bilanzkreisbetreiber entrichten müssen.

Nach § 13 der Gasnetzzugangsverordnung ist der Netzbetreiber unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, Kapazitäten, die ein Transportkunde nicht nutzt, kurzfristig erneut anzubieten, ohne dass der ursprüngliche Kunde von seiner Zahlungspflicht frei wird. Dieser sog. Use-it-or-lose-it-Mechanismus soll einer Kapazitätshortung vorbeugen. Nach Einschätzung der Monopolkommission gelingt dies aber gegenwärtig nicht, weil der Netzbetreiber häufig keinen Anreiz habe, die Freigabe effektiv durchzusetzen. Die Monopolkommission schlägt daher vor, die Bundesnetzagentur mit der Kontrolle und Durchsetzung dieses Mechanismus zu betrauen. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Regulierungsbehörden insoweit schon nach geltendem Recht die Netzbetreiber kontrollieren und gegebenenfalls missbräuchliches Handeln ahnden können. Gleichzeitig kann die Bundesregierung den von der Monopolkommission beobachteten Verbesserungsbedarf bei der Durchsetzung ungenutzter Kapazitäten nachvollziehen. Die Bundesregierung wird daher prüfen, inwieweit die Kapazitätsfreigabe einerseits effektiver durchgesetzt werden kann, andererseits unverhältnismäßige Bürokratiezuwächse sowie Eingriffe in Kerntätigkeiten der Netzbetreiber vermieden und gleichzeitig effektives Verwaltungshandeln gewährleistet werden können. Gegebenenfalls werden dafür bei der Novelle der Gasnetzzugangsverordnung Änderungen vorgenommen.

c) Netzentgeltregulierung

Die Monopolkommission erkennt an, dass es den Regulierungsbehörden in beiden Perioden der Entgeltregulierung gelungen ist, die von den Netzbetreibern angesetzten Entgelte – zum Wohl der Endverbraucher – deutlich zu kürzen. Zudem haben Entscheidungen von Bundesgerichtshof und Oberlandesgerichten die methodischen Ansätze der Regulierungsbehörden bei Ermittlung der für die Kürzungen maßgeblichen kalkulatorischen Kostenpositionen ganz überwiegend bestätigt.

Bundesregierung und Monopolkommission stimmen darin überein, dass die Anreizregulierung einen weiteren Fortschritt für die Netzentgeltregulierung bedeutet. Daher kann es die Bundesregierung nachvollziehen, dass sich die Monopolkommission ein Anlaufen der Anreizregulierung bereits zum 1. Januar 2008 statt – wie geschehen – zum 1. Januar 2009 gewünscht hätte. Gleichwohl hält die Bundesregierung das Anlaufen der Anreizregulierung zum 1. Januar 2009 für einen großen Erfolg – insbesondere angesichts der erheblichen Komplexität, die mit diesem Paradigmenwechsel für die Regulierung einhergeht.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass eine möglichst einheitliche Regulierungspraxis von Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden wünschenswert ist. Mit dem Nebeneinander von Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden hat sich der Gesetzgeber seinerzeit am Nebeneinander von Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden orientiert. Um Unterschiede in der Regulie-

rungspraxis und Verzerrungen auf den Energiemärkten bestmöglich zu vermeiden, sind zusätzlich Vorkehrungen getroffen. Insbesondere stimmen sich die Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Kooperationsgebots gem. § 64a EnWG – intensiv ab, zum Beispiel in regelmäßigen Sitzungen des sog. Länderausschusses und des Arbeitskreises Netzentgelte.

Ebenso wie die Monopolkommission sieht auch die Bundesregierung, dass im Fall kleiner Netzbetreiber gemäß § 24 Absatz 1 der Anreizregulierungsverordnung Effizienzsteigerungspotenziale aufgrund weniger strikter Effizienzanforderungen im vereinfachten Verfahren möglicherweise nicht voll ausgeschöpft werden (§ 24 Absatz 2 Anreizregulierungsverordnung). Allerdings hält die Bundesregierung auch weiterhin die mit dem vereinfachten Verfahren getroffene Abwägung für sachgerecht, kleinere Netzbetreiber in weiterem Umfang von administrativen Pflichten zu verschonen. Dies gilt insbesondere deswegen, weil die Effizienzwerte, die für Verteilernetzbetreiber im regulären Verfahren ermittelt wurden, gezeigt haben, dass der von § 24 Absatz 2 der Anreizregulierungsverordnung für das vereinfachte Verfahren festgesetzte Effizienzwert nicht unrealistisch ist.

Die Einführung eines Qualitätselementes in die Anreizregulierung wird gegenwärtig von der Bundesnetzagentur vorbereitet und erweist sich, wie erwartet, als anspruchsvolle Aufgabe. Dies gilt sowohl für die theoretische Ausgestaltung wie für die Ermittlung der erforderlichen Daten. Die Bundesregierung hält es – auch im Hinblick auf erforderliche Investitionen – für erforderlich, dass die Bundesnetzagentur die Qualitätsregulierung möglichst rasch umsetzt. Sowohl bei Überlegungen zur Qualitätsregulierung im Gasbereich, wie auch bei laufenden Untersuchungen zu Netz Zuverlässigkeit und Netzleistungsfähigkeit im Strombereich bindet die Bundesnetzagentur die beteiligten Wirtschaftskreise ein. Nicht von der Qualitätsregulierung erfasst werden nach § 24 Absatz 3 der Anreizregulierungsverordnung wiederum kleine Netzbetreiber. Damit können die Regulierungsbehörden in ihrem Fall nicht im Lichte von Netz Zuverlässigkeit und Netzleistungsfähigkeit Zu- und Abschläge auf die Erlösobergrenzen machen. Wie im Fall weniger strikter Effizienzanforderungen hält die Bundesregierung aber auch diese Ausnahme derzeit noch für angemessen, um kleine Netzbetreiber vor großen bürokratischen Lasten zu bewahren.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass der Bundesnetzagentur ein wichtiger Schritt für den Gasmarkt gelungen ist, als sie im Wege einer Festlegung die überregionalen Fernleitungsnetzbetreiber in die Anreizregulierung ab dem 1. Januar 2010 einbezogen hat.

6. Engpassmanagement

a) Elektrizitätsnetze

Nach Auffassung der Monopolkommission müssen Engpässe in den Netzen unbedingt vermieden oder beseitigt

werden, damit Wettbewerb marktmächtige Stromerzeuger disziplinieren kann. Strukturelle Engpässe beobachtet die Monopolkommission mit Ausnahme der deutsch-österreichischen Grenze an allen Grenzen zwischen Deutschland und den Nachbarstaaten. Innerhalb Deutschlands befürchtet sie strukturelle Engpässe für den Fall weiter zunehmender Windstrommengen, des Baus neuer konventioneller Kraftwerke im Norden und einem damit nicht Schritt haltenden Ausbau des Übertragungsnetzes. Ziel müssen nach Ansicht der Monopolkommission weniger Engpässe und deren effizientere Ausnutzung sein. Hierfür müssen unverzüglich die Stromnetze optimiert, verstärkt und bei Bedarf auch ausgebaut werden. Gerade im Bereich der Netzoptimierung liegen erhebliche Potenziale zur kurzfristigen Kapazitätserweiterung. Um diese zu heben sind Anreize in der Regulierung vorzusehen. Ein Instrument ist dafür möglicherweise die Qualitätsregulierung.

Um physische Engpässe abzubauen, verlangt die Monopolkommission eine Pflicht für Netzbetreiber, Engpasslösungen für den Ausbau von Verbindungskapazitäten einzusetzen. Bisher haben die Netzbetreiber nach Artikel 6 Absatz 6 der EG-Verordnung 1228/2003 bei grenzüberschreitenden Engpässen die Wahl: Sie können die Mittel einsetzen, um die tatsächliche Verfügbarkeit der zugewiesenen Kapazität zu gewährleisten, um Netzentgelte zu senken oder für Netzinvestitionen. Eine ähnliche Regelung besteht in § 15 Absatz 3 der Stromnetzzugangsverordnung für innerdeutsches Engpassmanagement.

Auch die Bundesregierung misst dem Abbau von Engpässen eine zentrale Bedeutung auf dem Weg zu mehr Wettbewerb im Strombereich bei. Sie hat sich daher – in Übereinstimmung mit dem Vorschlag der Monopolkommission – eine Zweckbindung zum Ziel gesetzt. Entsprechendes gilt ab März 2011 mit der – im Rahmen des dritten Energiebinnenmarktpaketes verhandelten – EG-Verordnung 714/2009 für grenzüberschreitende Engpässe.

Soweit die Monopolkommission darauf hinweist, dass es innerhalb Deutschlands zu strukturellen Engpässen kommt, wenn der Ausbau des Übertragungsnetzes nicht mit der Zunahme der Strommengen im Norden Schritt hält, bestätigt sie, wie wichtig es war, dass der deutsche Gesetzgeber durch das Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus des Höchstspannungsnetzes einen Impuls für den Netzausbau gegeben hat. Das Gesetz zielt nicht nur auf einen möglichst effizienten, innerdeutschen Stromtransport. Vielmehr ist es auch ein Baustein zur Verwirklichung des europäischen Energiebinnenmarktes, wurden die privilegierten Vorhaben doch auch auf Grundlage der EU-Leitlinien für die Transeuropäischen Energienetze ausgewählt.

Zur Bewirtschaftung temporärer innerdeutscher Engpässe favorisiert die Monopolkommission in der gegenwärtigen Situation ein sog. kostenbasiertes Redispatching, also eine engpassüberbrückende Kraftwerkssteuerung, deren Kosten die Übertragungsnetzbetreiber den Kraftwerksbetreibern erstatten und auf die Netznutzer umlegen. Damit spricht sich die Monopolkommission gegen ein marktba-

siertes Redispatch aus, das insbesondere durch eine Ausschreibung der erforderlichen Energiemengen gekennzeichnet wäre. Die Einschätzung der Monopolkommission entspricht den Ergebnissen einer umfassenden Untersuchung der Bundesnetzagentur und einer schon jetzt zu beobachtenden Praxis der Übertragungsnetzbetreiber. Die Bundesregierung verkennt den wesentlichen Nachteil kostenbasierten Redispatchings nicht, der darin besteht, dass den Übertragungsnetzbetreibern stets die Kosten des Engpassausgleichs erstattet werden. Die Übertragungsnetzbetreiber haben daher keine dem Verfahren inhärenten Anreize, die Engpasssituation zu vermeiden. Gleichwohl hält die Bundesregierung kostenbasiertes gegenüber marktbasierendem Redispatch so lange für vorzugswürdig, wie das Angebot für Redispatch-Leistungen zu eingeschränkt für wirksamen Wettbewerb ist (zum Beispiel weil je Engpass nur wenige Kraftwerke zur Verfügung stehen).

Ebenfalls anerkannt dürfte die Einschätzung der Monopolkommission sein, dass bei strukturellen Netzengpässen das Verfahren eines sog. Market Splittings die effizienteste Bewirtschaftungsmethode darstellt. Die mit einer solchen Lösung einhergehende Aufteilung der bisher einheitlichen Preiszone Deutschlands darf aber aus Gründen möglichst einheitlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen in Deutschland nach Einschätzung der Bundesregierung nur ultima ratio sein. Eindeutig vorrangig ist weiterhin das Ziel, das Auftreten struktureller Netzengpässe durch Maßnahmen im Bereich der Netzinfrastuktur zu vermeiden.

Zu Recht weist die Monopolkommission darauf hin, dass strukturelle Engpässe an den Grenzen Deutschlands am effizientesten im Wege sog. impliziter Auktionen zu bewirtschaften sind. Bei diesem Verfahren koordiniert ein für alle betroffenen Marktregionen zuständiges Handelsbüro die Vermarktung der Übertragungsrechte sowie die Strompreisbildung und gewährleistet so eine möglichst vollständige Auslastung der Engpasskapazität. Anders ist dies bei expliziten Auktionen, bei denen der Käufer im Zeitpunkt des separaten Erwerbs von Übertragungsrechten noch nicht genau die späteren Lieferbeziehungen vorherbestimmen kann, mit der Folge, dass Stromlieferungsmengen und Leitungskapazitäten möglicherweise nicht optimal aufeinander abgestimmt sind. Die Monopolkommission spricht sich zudem für finanzielle an Stelle physischer Übertragungsrechte als Gegenstand impliziter Auktionen aus. Gehandelt werden damit nicht die physischen Austauschvolumina eines bestimmten Engpasses, sondern ein Anspruch auf einen dem Buchungsvolumen entsprechenden Anteil an der Differenz zwischen den Großhandelspreisen der benachbarten Marktgebiete. Die Bundesnetzagentur geht der Frage, ob finanziellen oder physischen Übertragungsrechten der Vorzug gilt, gegenwärtig auf europäischer Ebene nach. Sie hat ihre Meinungsbildung aber noch nicht abgeschlossen.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind Fortschritte bei der Bewirtschaftung der Grenzkuppelstellen sichtbar. So hat die Marktkopplung (Market Coupling), also eine

implizite Auktion unter Koordinierung der betroffenen Energiebörsen, an der deutsch-dänischen Grenze Anfang November 2009 einen erneuten Anlauf genommen, nachdem das Vorhaben im Jahr 2008 kurze Zeit nach seinem ersten Anlaufen aus technischen Gründen eingestellt werden musste. Auch die Arbeiten an einer, in ihrer Komplexität bisher einzigartigen, Marktkopplung der Strommärkte von Deutschland, Frankreich und den BeNeLux-Staaten machen Fortschritte. Die Aufnahme des Betriebs wird für dieses Jahr erwartet. Dieses Projekt ist zugleich ein Beispiel dafür, dass die von der Monopolkommission geforderte Koordinationstätigkeit staatlicher Stellen bei der Integration unterschiedlicher Marktgebiete bereits Realität ist. Denn die Arbeiten an diesem Marktkopplungsprojekt werden flankiert von der Tätigkeit des sog. Pentalateralen Energieforums, in dem Vertreter von Ministerien, Regulierungsbehörden und Unternehmen der fünf Teilnehmerstaaten den Projektfortschritt beraten und so Querschnittsfragen – zum Beispiel im Bereich der Regulierung – rasch und unbürokratisch klären können.

Eine Regional Kooperation wie die des Pentalateralen Energieforums hat sich aus Sicht der Bundesregierung in ihrem pragmatischen Ansatz und dem klaren Blick für die spezifischen Herausforderungen der jeweiligen Region sehr bewährt. Ähnliches dürfte für einige der Regionalinitiativen auf Ebene der Regulierungsbehörden gelten. Diese bewährten Strukturen sind zu berücksichtigen, wenn man – wie die Monopolkommission – über die zukünftige Rolle der Europäischen Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) nachdenkt.

Die Bundesregierung hielt es für sinnvoll, im Rahmen des Regulatoren-Rates der Agentur ACER ebenfalls regionale Entscheidungskammern anzulegen, die bei Konflikten zwischen zwei oder mehreren Regulierungsbehörden einer Region entscheiden. Um eine sachgerechte Behandlung der Fälle zu gewährleisten, wäre es allerdings wichtig, dass in diesem Fall auch nur die regional betroffenen Staaten stimmberechtigt sind.

Demgegenüber lehnt die Bundesregierung die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen auf ACER zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab. Dies gilt auch für die Forderung der Monopolkommission, ACER solle die Bewirtschaftung regionaler Engpässe europaweit harmonisieren. Vor einer Übertragung zusätzlicher Aufgaben sollte zunächst ausgewertet werden, wie sich die Agentur bei Bewältigung der ihr zugewiesenen Aufgaben bewährt. Hierzu muss sie aber überhaupt erst einmal ihre operative Tätigkeit aufnehmen, was im März 2011 geschehen wird. In der Sache stimmt die Bundesregierung der Monopolkommission allerdings dahingehend zu, dass die verschiedenen regionalen Marktkopplungsprojekte möglichst kompatibel ausgestaltet werden müssen, um ohne Umwege zu einer vollständigen Marktintegration innerhalb der Europäischen Union zu führen. Deutschland hat hieran schon deswegen ein besonderes Interesse, weil es energiewirtschaftlich betrachtet an der Schnittstelle verschiedener Regionen liegt. Angesichts der besonderen Komplexität laufender Marktkopplungsprojekte liegt nach Einschät-

zung der Bundesregierung die eigentliche Herausforderung allerdings darin, einerseits die Kompatibilität unterschiedlicher Marktintegrationsmodelle zu gewährleisten, andererseits dadurch aber nicht die Dynamik einzelner Projekte zu gefährden: Harmonisierungsbemühungen dürfen nicht zu Lasten derjenigen gehen, die im Bereich der Marktintegration bisher die größten Fortschritte gemacht haben.

b) Gasnetze

Sowohl innerhalb als auch an den Grenzen Deutschlands verzeichnet die Monopolkommission zahlreiche Engpässe und hält die aktuelle Situation insgesamt für unbefriedigend. Die Monopolkommission beschreibt – bei insgesamt ähnlicher Problemlage – verschiedene Unterschiede zum Stromsektor. Problematisch sind im Gasbereich nicht so sehr physische, sondern vertragliche Engpässe: Es ist also physisch grundsätzlich ausreichend Kapazität vorhanden, die vorhandene Kapazität deckt aber nicht die Nachfrage, weil sie aufgrund meist langfristiger und großvolumiger Verträge bereits ausgebucht ist. Wichtiger noch als der Ausbau von Transportkapazitäten ist damit für eine Belebung des Wettbewerbs im Gasbereich eine wirksame Engpassbewirtschaftung. Nach Ansicht der Monopolkommission sollte der Rechtsrahmen an innerdeutschen Engpässen so angepasst werden, dass Kapazitäten im Engpassfall versteigert, statt langfristig reserviert werden. Anders als im Strombereich kommen hier mangels liquider Gasmärkte nur explizite, nicht implizite Auktionen in Betracht. Zudem sollte die Grundentscheidung des Bundeskartellamtes für kürzere Laufzeiten langfristiger Lieferverträge auf der Kapazitätsseite strukturell – auch durch Eingriff in bestehende Kapazitätsrechte – abgebildet werden. Auch an grenzüberschreitenden Engpässen plädiert die Monopolkommission für explizite Auktionen, hält hier aber die Vergabe größerer Kapazitätsanteile auf längerfristiger Basis für sinnvoll. Denn damit wird langfristigen Gaslieferverträgen Rechnung getragen, die mit Lieferanten außerhalb des Einflussbereichs deutscher und europäischer Wettbewerbspolitik geschlossen würden.

Vor diesem Hintergrund bildet die Verbesserung der Kapazitätsbewirtschaftung daher auch einen Schwerpunkt bei der Neufassung der Gasnetzzugangsverordnung, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angestoßen hat. Konkret prüft die Bundesregierung gegenwärtig zum Beispiel die Einführung einer Kapazitätsvergabe im Wege expliziter Auktionen im Engpassfall. In diesem Zusammenhang wird auch geprüft, ob eine Begrenzung der Laufzeiten von Kapazitätsverträgen erforderlich ist.

7. Märkte für Regel- und Ausgleichsenergie

a) Strom

Auf Grundlage von § 29 EnWG hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2006 eine Festlegung zur Beschaffung von Minutenreserve, ein Jahr später auch entsprechende Festlegungen zu Primär- und Sekundärregelleistung getroffen. Die Monopolkommission sieht – wie die Bun-

desregulierung – in diesen Festlegungen einen wichtigen Impuls für die Ausgestaltung der Regelenergiemärkte. Zu den fortbestehenden wettbewerblichen Herausforderungen zählt die Monopolkommission zum Beispiel die besonderen technischen Anforderungen an Regelenergieprodukte als spezifische Marktzutrittschürden. Auch führe die bislang geringe Zahl alternativer Anbieter und die Regelzonenstruktur dazu, dass die Übertragungsnetzbetreiber Regelenergie meist bei ihren jeweiligen Konzernschwestern nachfragen würden, was den Anreiz zur Folge habe, das Preisniveau für Regelenergie über die jeweiligen Grenzkosten zu heben.

Die Bundesregierung kann die fortbestehenden Bedenken der Monopolkommission nachvollziehen. Sie geht aber davon aus, dass sich die Wettbewerbssituation auf den Märkten für Regelleistung weiter verbessern wird. Die Sorge vor einem bevorzugten Rückgriff auf die Regelenergieangebote der Konzernschwestern fällt zumindest für diejenigen Übertragungsnetzbetreiber weg, die in absehbarer Zeit aus einem integrierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen ausscheiden. Abgesehen von diesem Sondereffekt sieht die Bundesregierung Hinweise für eine Belebung des Wettbewerbs. Zwar bleibt die Zahl der Anbieter bei der – technisch besonders anspruchsvollen – Sekundärregelung weiterhin deutlich hinter der Minutenreserve zurück. Doch ist zu berücksichtigen, dass auch die Festlegung der Bundesnetzagentur zur Beschaffung von Minutenreserve ein Jahr vor derjenigen zu Primär- und Sekundärregelung erfolgte und daher positive wettbewerbliche Effekte mit einer gewissen Verzögerung zu erwarten sind. Für das Jahr 2009 ist erfreulicherweise festzuhalten, dass mehrere neue Anbieter bereits in den Markt eingetreten sind, andere – nach Informationen der Bundesnetzagentur – ihren Markteintritt vorbereiten.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass kontinuierlich geprüft werden muss, ob die technischen und regulativen Rahmenbedingungen verbessert werden können, damit mehr Wettbewerb auf den Regelenergiemärkten entsteht. Entsprechend verfährt die Bundesnetzagentur bereits. Dabei ist die Bundesnetzagentur aber auch auf Hinweise der Marktteilnehmer angewiesen, welche Regelungen sich als Hindernis für den Markteintritt erweisen und in wie weit auf sie ohne Verzicht an Netzsicherheit verzichtet werden kann.

Nach Auffassung der Monopolkommission könnte ein gemeinsames Ausregeln der deutschen Regelzonen die Wettbewerbssituation auf den Regelenergiemärkten weiter verbessern. Auf einer Linie mit dieser Anregung der Monopolkommission hat die Bundesnetzagentur auf Veranlassung des Bundeswirtschaftsministeriums zum einen die Auswirkungen einer Zusammenlegung der Regelzonen, zum anderen eine in sonstiger Weise verstärkte Koordinierung bei eigenständig fortbestehenden Regelzonen (im sog. Netzreglerverbund) geprüft. Das Modell des Netzreglerverbundes haben die Übertragungsnetzbetreiber EnBW Transportnetze AG, Vattenfall Europe Transmission GmbH und Transpower Stromübertragungs-GmbH entwickelt. Es behält die vier Regelzonen bei, erhöht aber die Effizienz des Regelzonenbetriebs ebenfalls,

in dem z. B. das Gegeneinanderregeln der vier Regelzonen abgeschafft wird. Die Bundesnetzagentur hat externe Gutachter mit der Bewertung beider Modelle beauftragt. Die Gutachter bewerten beide Alternativen hinsichtlich ihrer Folgen für Effizienz und Kostensenkungen als nahezu gleichwertig. Nach Maßgabe des Bundeswirtschaftsministeriums hat die Bundesnetzagentur aufgrund dieses Ergebnisses in einem ersten Schritt alle vier Netzbetreiber zur Zusammenarbeit im Netzreglerverbund aufgefordert. Sollte der Netzreglerverbund nicht genügend Effizienzen heben, müssten rasch weitere Schritte, insbesondere die Regelzonenzusammenlegung, eingeleitet werden.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung der Auffassung, dass alle evolutionären Weiterentwicklungsmöglichkeiten zur Optimierung der Regelenergiemärkte ausgenutzt werden sollten, um so die Märkte für weitere Anbieter und gegebenenfalls auch andere Technologien zu öffnen. Mögliche „Stellschrauben“ könnten hier auf Ebene der Festlegungen der Bundesnetzagentur eine weitere Verkürzung der Ausschreibungszeiträume bei Primär- und Sekundärregelung sowie die Verkürzung der auszuschreibenden Zeitscheiben bei allen Regelleistungsarten sein.

b) Gas

Die Monopolkommission würdigt die am 1. Oktober 2008 von der Bundesnetzagentur veröffentlichten Regelungen zur marktorientierten Beschaffung von Regelenergie als wichtigen Schritt zu einem wettbewerbsorientierten Gasmarkt. Dennoch sieht sie hier Optimierungsmöglichkeiten. Nach Auffassung der Monopolkommission ist insbesondere das Verfahren zur Bestimmung des Regelenergiebedarfs nicht transparent genug, so dass der ermittelte Regelenergiebedarf fehlerhaft sein kann. Zudem seien die Beschaffungsverfahren sowie die Regelenergieprodukte zu standardisieren, um eine Marktzersplitterung zu vermeiden. Die Monopolkommission schlägt vor, der Bundesnetzagentur auch für den Bereich Regelenergie im Gasbereich eine Festlegungskompetenz einzuräumen.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass ein einfacher, übersichtlicher Regelenergiemarkt einen wesentlichen Schritt hin zu einem liquiden wettbewerbsorientierten Gasmarkt darstellt. Gleichzeitig müssen die Spielregeln, nach denen der Markt funktioniert, flexibel genug sein, um geänderte Marktbedürfnisse zeitnah abbilden zu können. Im Rahmen der Arbeiten an einer neuen Gasnetzzugangsverordnung wird zum einen daher ein einheitliches Beschaffungsverfahren für Regelenergie je Marktgebiet geprüft. Zum anderen geht das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der Frage nach, in welchem Umfang Festlegungskompetenzen der Bundesnetzagentur im Bereich Regelenergie sinnvoll sind. Bei positivem Ergebnis sollte eine entsprechende Regelung mit Neufassung der Gasnetzzugangsverordnung eingeführt werden.

8. Gasspeicher

Die Monopolkommission und Bundesregierung sehen übereinstimmend weiterhin Verbesserungspotential für den Wettbewerb auf dem Speichermarkt.

So beschreibt die Monopolkommission, dass es Transportkunden anhand der bisher bestehenden Informationspflichten in Bezug auf Speicherfüllstände gegenwärtig nicht möglich sei, Gasrouten und -speicherungen effizient zu planen. Außerdem seien Informationen zu den Speicherfüllständen notwendig, um eine fundierte Aussage zur Funktionsfähigkeit des aktuellen Speicherzugangsregimes machen zu können. Da die Bundesregierung diese Einschätzung teilt, wird sie mit Umsetzung der Vorschriften der dritten EU-Gasbinnenmarkttrichtlinie für mehr Transparenz im Speicherbereich sorgen.

Mit Interesse nimmt die Bundesregierung auch die Anregung der Monopolkommission zur Kenntnis, zur Etablierung eines marktorientierten Kapazitätsmanagements Speicherkapazitäten gleichzeitig einem Auktionsverfahren und einem Mechanismus zur Kapazitätsfreigabe (sogenannte Use-it-or-lose-it-Mechanismus) zu unterwerfen. Allerdings hält es die Bundesregierung vor dem Hintergrund der – auch von der Monopolkommission befürworteten – Grundentscheidung für einen verhandelten Speicherzugang für konsequent, die Modalitäten des Kapazitätsmanagements zunächst einmal nicht durch eine Vorgabe von Auktionsverfahren und Freigabe-Mechanismus vorzustrukturieren. Sofern aber die erwarteten Transparenzzuwächse und die Marktgebietszusammenlegungen nicht zu spürbar mehr Wettbewerb auf dem Speichermarkt führen, sind weitere Schritte denkbar.

9. Wettbewerbsrecht

Die Bundesregierung begrüßt die Entscheidung der Monopolkommission über den eigentlichen Netzbereich hinaus auch die Wechselwirkungen zwischen dem regulierten Bereich und den Wettbewerbsmärkten zu betrachten.

Die Bundesregierung teilt die positiven Bewertungen der Monopolkommission zur kartellrechtlichen Wettbewerbsaufsicht. Soweit die Monopolkommission Kritik an der kartellrechtlichen Wettbewerbsaufsicht äußert und hierzu Verbesserungsvorschläge macht, beobachtet die Bundesregierung eine weitreichende Übereinstimmung mit bereits im Sondergutachten von 2007 getätigten Aussagen.

a) Quantitative Verfahren bei der Marktabgrenzung

Die Monopolkommission fordert vom Bundeskartellamt einen stärkeren Rückgriff auf quantitative Verfahren für die Marktabgrenzung und bei der Beurteilung der Wettbewerbssituation auf den Energiemärkten. Die Bundesregierung hat keine Anhaltspunkte für methodische Defizite der – auch höchstrichterlich bestätigten – Praxis des Bundeskartellamtes bei Marktabgrenzung und -analyse. Gleichwohl ist auch die Bundesregierung der Ansicht, dass eine vermehrte Anwendung ökonomischer Methoden die Qualität kartellbehördlicher Entscheidungen

grundsätzlich zusätzlich absichern kann. Nach Auffassung der Bundesregierung liegt hierin aber auch kein Unterschied zur Sichtweise des Bundeskartellamtes, das quantitativen Methoden grundsätzlich ebenfalls positiv gegenübersteht. Allerdings weist die Bundesregierung in Übereinstimmung mit ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht 2007/2008 des Bundeskartellamtes (Bundestagsdrucksache 16/13500, S. V) darauf hin, dass der verstärkte Einsatz quantitativer Testverfahren angesichts der großen praktischen Schwierigkeiten, die sie mit sich bringen, verhältnismäßig sein muss und eine effiziente Kartellrechtsanwendung nicht beeinträchtigen darf.

b) Preismissbrauchsaufsicht

Nicht neu ist die kritische Haltung der Monopolkommission zu der Preismissbrauchsvorschrift für marktbeherrschende Strom- und Gasanbieter in § 29 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die Ende des Jahres 2007 in Kraft getretenen ist. Die Monopolkommission sieht in einer Anwendung von § 29 GWB grundsätzlich kein geeignetes Instrument zur Verwirklichung eines wettbewerblichen Strom- und Gasmarktes. Denn § 29 GWB setze nicht an den eigentlichen Ursachen eines fehlenden Wettbewerbs im Energiesektor an, sondern behandle lediglich die daraus folgenden Symptome. Nach Auffassung der Bundesregierung kann keine Preismissbrauchskontrolle und damit auch nicht § 29 GWB die Funktion erfüllen, Wettbewerb zu schaffen. Den Ursachen fehlenden Wettbewerbs im Energiebereich ist die Bundesregierung in den letzten Jahren mit anderen Maßnahmen nachgegangen, zum Beispiel mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für neue Elektrizitätserzeugungsanlagen und den beschleunigten Ausbau von Hochspannungsnetzen durch die Kraftwerksnetzanschlussverordnung oder das Energieleitungsausbau-Gesetz. Diese Schritte zur Verbesserung der strukturellen Wettbewerbsbedingungen kann und soll § 29 GWB lediglich befristet flankieren, indem er Kartellbehörden in die Lage versetzt, einen Missbrauch der noch nicht wettbewerblich kontrollierten, marktbeherrschenden Stellung eines Energieanbieters leichter festzustellen.

Nach Einschätzung der Bundesregierung hat das Bundeskartellamt bisher bei Anwendung von § 29 GWB auch genau die Vorsicht und das Augenmaß gezeigt, für das sich die Monopolkommission ausspricht. Wie bereits in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2007/2008, Bundestagsdrucksache 1613500, S. VIII dargelegt, begrüßt die Bundesregierung daher weiterhin die effektive Durchsetzung der Norm und den dadurch erzielten Nutzen für die Verbraucher. Zwar kann die Bundesregierung die Sorgen der Monopolkommission nachvollziehen, dass Zusagen von Rückerstattungen und Bonuszahlungen, zu denen sich eine Reihe von Unternehmen zwecks Einstellung der Missbrauchsverfahren verpflichtet haben, bestehende Lieferverhältnisse zusätzlich verfestigen und damit weitere Markteintrittsbarrieren errichten. Doch fallen nach Einschätzung der Bundesregierung etwaige Marktverschlusseffekte von Zusagen gegenüber den erzielten Preisnachlässen nur gering ins Gewicht. Zum anderen hat das Bundeskartellamt ver-

sucht, durch strukturelle Auflagen, wie etwa die Veröffentlichung einer Gasleitungskarte, die Wettbewerbsbedingungen neuer Gasanbieter zu verbessern.

c) **Zusagenpraxis der Europäischen Kommission**

Scharf hat die Monopolkommission die Zusagenentscheidungen der Europäischen Kommission kritisiert, mit der sich die E.ON AG und die RWE AG zur Veräußerung von Kraftwerkskapazitäten bzw. Leitungsnetzen verpflichtet haben. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass das Instrument der freiwilligen Verpflichtungszusage sorgsam und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angewandt werden muss. Es darf nicht dazu dienen, politische Ziele, z. B. Entflechtungen, statt auf gesetzgeberischem Wege administrativ im Wege der Anwendung des Wettbewerbsrechts durchzusetzen.

d) **Fusionskontrolle**

Die Bundesregierung teilt die überwiegend positive Beurteilung der Fusionskontrollpraxis des Bundeskartellamtes im Bereich der Energiewirtschaft durch die Monopolkommission. Entsprechend positiv hat sich die Bundesregierung zuletzt in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2007/2008 (Bundestagsdrucksache 16/13500 S. VI) geäußert. Dies gilt insbesondere, soweit das Bundeskartellamt weitere vertikale Beteiligungen marktbeherrschender Vorlieferanten an Weiterverteilern untersagt und damit frühere Hinweise der Monopolkommission berücksichtigt hat.

Die Monopolkommission befürwortet, dass das Bundeskartellamt zunehmend wettbewerblich problematische Fusionsfälle im Energiebereich auf Basis der Abwägungsklausel des § 36 Absatz 1 GWB mittels Zusagenentscheidung freigibt, also unter der Voraussetzung, dass die wettbewerblichen Vorteile des Zusammenschlusses auf anderen Märkten die negativen Wirkungen des Zusammenschlusses überwiegen. Sie hat auch keine Einwände, dass das Bundeskartellamt insoweit verlangt, dass aufgrund der Zusagen der Unternehmen eine deutliche

Überkompensation der Wettbewerbsnachteile eintreten muss. Auch die Bundesregierung sieht in der Abwägungsklausel ein sinnvolles Instrument zur Beurteilung von Zusammenschlüssen. Denn sie gestattet es, sämtliche für die Gesamtwürdigung eines Zusammenschlusses erforderlichen Wettbewerbsbedingungen in die Beurteilung einzubeziehen und so die Interessen des Wettbewerbs und der am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen miteinander in Einklang zu bringen.

Nicht folgen kann die Bundesregierung hingegen der Monopolkommission, wenn diese das Bundeskartellamt kritisiert, weil es – unter Auflagen – die Minderheitsbeteiligung der EnBW AG an der EWE AG, die ihrerseits Hauptaktionär der Verbundnetz Gas AG (VNG) ist, freigegeben hat. Die Monopolkommission zieht eine Verbindung zu der Ministererlaubnis der Fusion E.ON/Ruhrgas und deutet Fehlentwicklungen im Verhältnis zu den mit der Ministererlaubnis verbundenen Absichten an. Denn nun werde aufgrund der mittelbaren Beteiligung von EnBW an VNG der potenzielle Wettbewerb, der von der VNG ausgehe, geschwächt. Mit dieser Einschätzung scheint die Monopolkommission in erster Linie an die seinerzeitige Verpflichtung von E.ON und Ruhrgas anzuknüpfen, ihre gesamten Anteile an der VNG AG an einen strategischen Investor zu veräußern, um so die VNG AG als aktiven Wettbewerber von E.ON/Ruhrgas auf der Ferngasstufe zu etablieren. Als Option durften 10 Prozent der Anteile an VNG auch an ostdeutsche Stadtwerke verkauft werden. Diese Auflage wurde von E.ON mit dem Verkauf der Anteile an EWE als strategischen Erwerber und Ostkommunen vollständig erfüllt. Weder sah die Ministererlaubnis ein an den Erwerber EWE gerichtetes Weiterveräußerungsverbot der VNG-Anteile vor, noch entspräche es Ziel und Reichweite einer Ministererlaubnis, Markt- und Unternehmensstrukturen dauerhaft festzusetzen. Das Bundeskartellamt seinerseits kann nur prüfen, ob zu erwarten ist, dass durch einen Zusammenschluss Marktbeherrschung entsteht oder verstärkt wird. Entsprechend ist es im Fall EnBW/EWE verfahren. Mögliche Verschlechterungen der wettbewerblichen Situation auf den ostdeutschen Gasmärkten hat es mit den Auflagen berücksichtigt.

