

Brüssel, den 11. Mai 2001

Die Stromkrise in Kalifornien

Kalifornien hat 1996 erste Schritte zur Einführung des Wettbewerbs auf seinem Strommarkt mit dem Erlass folgender Maßnahmen eingeleitet:

- Alle Stromerzeuger müssen ihren Strom an die neu gegründete kalifornische Strombörse "California Power Exchange" (= „Zwangspool“) verkaufen. Alle Verbraucher einschließlich der Verteilerunternehmen wiederum müssen den Strom von der Strombörse kaufen. *Direkte, langfristige Verträge zwischen den Stromerzeugern sind daher gesetzlich nicht zulässig.*
- Für die Tarife, die die Verteilerunternehmen den Endverbrauchern in Rechnung stellen konnten, wurden Obergrenzen festgesetzt.
- Ein unabhängiger Netzbetreiber wurde eingerichtet, während Eigentum, Wartung und Ausbau der Leitungen bei den bereits bestehenden Versorgungsbetrieben verblieben.
- Der Markt wurde nur teilweise geöffnet. Viele kommunalen Verteilerunternehmen haben ihr Monopol unter der neuen Regelung behalten. Sie hatten die Möglichkeit, sich für den Eintritt in den Wettbewerbsmarkt zu entscheiden bzw. dagegen. Die meisten haben sich bislang dagegen entschieden.

Generell wird davon ausgegangen, dass diese Konstellation, gepaart mit unzureichenden Vorkehrungen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, zu der aktuellen Krise geführt hat.

- Wettbewerbswidrige Preisfestsetzungspraktiken
Mit dem obligatorischen Pool wurde eine vollkommene Transparenz geschaffen auf einem Markt, der bereits oligopolistisch gestaltet war (viele Marktanteile in wenigen Händen, vollkommen homogenes Produkt, erhebliche Hemmnisse für einen kurzfristigen Markteintritt). Oligopolistische Preisfestsetzungsmuster führten daher zu einem schnellen und künstlichen Preisanstieg (Zunahme in einem Jahr um 900 %).
- Erhebliche künstliche Markteintrittsschranken
- Auf normalen Märkten würden sich diese künstlich hohen Preise auf den Markteintritt neuer Wettbewerber auswirken (in anderen US-Staaten, etwa in Texas, führen steigende Preise infolge einer gestiegenen Nachfrage dazu, dass neue Mitbewerber auf den Markt kommen und die Preise dementsprechend sinken).
- Planungsverfahren: In Kalifornien sehen die Planungsverfahren sehr strenge Umweltauflagen vor. Dies bedeutet, dass für die Genehmigung des Baus neuer Kapazitäten durchschnittlich sieben Jahre nötig sind (zum Vergleich: rund zwei Jahre in den meisten anderen US-Staaten und in den EU-Mitgliedstaaten).

- Risiko: Neue Markteintritte sind realistisch betrachtet nur auf der Grundlage von Erdgas möglich (95 % aller neuen Kapazitäten in den USA entfallen auf Erdgas), dessen Preis sich nicht genau vorhersagen lässt. Wegen des Systems des obligatorischen Pools lassen sich weder die künftigen Strompreise umfassend prognostizieren noch langfristige Liefervereinbarungen mit Großkunden schließen, um das Risiko zumindest teilweise auszugleichen. Überdies ist die Festsetzung von Obergrenzen bei den Preisen, die die Verteilerunternehmen den Endverbrauchern in Rechnung stellen dürfen, mit dem inhärenten Risiko verbunden, dass bei steigenden Strompreisen (z. B. infolge höherer Erdgaspreise) die Schwierigkeiten, die den Verteilerunternehmen daraus erwachsen, die Zahlungen an die Stromerzeuger gefährden.
- Isolierter kleiner Markt
Anders als im Falle der EU hat Kalifornien zwar seinen Strommarkt geöffnet, dabei allerdings seine Nachbarstaaten nicht einbezogen. Die Möglichkeiten, die steigende Nachfrage in Kalifornien durch die Stromerzeugung in angrenzenden Staaten zu decken, sind daher begrenzt. Hierfür gibt es mehrere Gründe: begrenzte Verbindungskapazitäten, Fehlen effizienter Handelsvereinbarungen mit anderen Staaten, unzureichende Überkapazitäten in anderen Staaten sowie fehlende Vereinbarungen oder Regelungen zwischen den Staaten bezüglich der Bereitstellung von Reservekapazitäten.
- Die öffentliche Hand hat keine Handhabe für die Gewährleistung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage
- In Kalifornien können, anders als in der EU, weder der Stromregulierer noch der Übertragungsnetzbetreiber noch die Verteilerunternehmen als Reaktion auf ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage Ausschreibungen für den Bau neuer Kapazitäten durchführen, die durch Vereinbarungen über den Stromankauf zu Festpreisen ergänzt werden. Ebenso wenig können sie wegen des obligatorischen Pools langfristige Abnahmeverträge eingehen.
- Rasch steigende Nachfrage, gleich bleibendes oder rückläufiges Angebot
Die Stromnachfrage ist in den letzten Jahren rasch gestiegen, was zum Teil auf den Internet-Boom zurückzuführen war. Darüber hinaus hat ein trockener Winter zu einer rückläufigen Stromerzeugung aus Wasserkraft geführt, auf den ein heißer Sommer mit einem weiteren Nachfrageanstieg infolge der Verwendung von Klimaanlage folgte.

Das Zusammenwirken dieser Faktoren ergab eine Situation, in der die Preise im obligatorischen Pool rasch und erheblich stiegen, teils infolge einer wettbewerbswidrigen oligopolistischen Preispolitik und teils infolge eines raschen Nachfrageanstiegs bei einem gleich bleibenden oder rückläufigen Angebot. Dieses Preismuster wurde durch das Fehlen neuer Wettbewerber auf dem Markt und die unzureichende Möglichkeit, langfristige Lieferverträge zu schließen, verstärkt. Darüber hinaus bedeutete das Fehlen eines großen, vom Wettbewerb geprägten Marktes mit effizienten Vereinbarungen in den Bereichen Verbindungsleitungen und Handel, dass Lieferungen aus anderen Staaten auf dem Markt nicht für Ausgleich sorgen konnten.

Die Verteilerunternehmen mussten daher vom obligatorischen Pool Strom zu immer höheren Preisen abnehmen, diesen aber an die Endverbraucher zu niedrigeren Preisen weiterverkaufen, für die Obergrenzen galten. Die Folge davon war, dass die Verteilerunternehmen immer stärkere Verluste machten und zunehmend vom Bankrott bedroht waren. Dies wiederum führte dazu, dass die Stromerzeuger sich aus Angst vor Zahlungsausfällen weigerten, Strom an den Pool (und somit an die Vertriebsunternehmen) zu verkaufen.

Schlussfolgerungen und Erkenntnisse

Die Erfahrung in der EU und auf anderen Märkten, in denen der Wettbewerb eingeführt wurde, zeigt deutlich, dass die Probleme in Kalifornien nicht auf die Liberalisierung an sich zurück gehen, sondern aus einer Marktstruktur resultieren, die wettbewerbswidrige, hohe Preise zulässt oder sogar fördert, der öffentlichen Hand keine Möglichkeit lässt, geeignete Vorkehrungen zu treffen, und effiziente Handelsvereinbarungen und somit den Handel mit Nachbarstaaten ausschließt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Faktoren in der EU weder gemeinsam noch einzeln gegeben sind:

- Nur in einem Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) gibt es einen obligatorischen Strompool. In allen anderen Mitgliedstaaten bilden mittel- und langfristige Lieferverträge die Grundlage für den Stromhandel. Da im Vereinigten Königreich wettbewerbswidrige Preispraktiken als Folge des Strompools festgestellt wurden, wird von diesem nunmehr abgegangen.
- In der EU gibt es keine Faktoren, die sich auf den Markteintritt abschreckend auswirken (extrem lange Planungsverfahren und Preisobergrenzen auf dem vom Wettbewerb geprägten Markt).
- Die EU ist dabei, einen Binnenmarkt zu schaffen, der auf der parallelen Öffnung der Märkte in allen Mitgliedstaaten beruht. Zusammen mit dem bereits hohen Handelsvolumen (zwischen den Mitgliedstaaten, Zusammenarbeit zwischen den Netzen) und den Verbindungsleitungen zwischen den Mitgliedstaaten bietet dies ein hohes Maß an Sicherheit für den Fall eines unerwarteten Nachfrageschubs.
- Die Mitgliedstaaten haben weiter die Möglichkeit, geeignete Notmaßnahmen zu treffen, wenn es zu einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage kommt, insbesondere können sie Ausschreibungen für neue Kapazitäten durchführen und diese durch Stromankaufvereinbarungen ergänzen.
- Da in Europa ein Elektrizitätsbinnenmarkt im Entstehen begriffen ist, konkurrieren sehr viele Stromerzeuger auf einem sehr großen Markt miteinander.
- In der EU bestehen bei der Stromerzeugung erhebliche Überkapazitäten.

Die Gefahr, dass sich die kalifornische Erfahrung in der EU wiederholt, lässt sich kurz- bis mittelfristig ausschließen. Dennoch zeigt sie eine Reihe von Faktoren auf, die es bei dem Ausbau und bei der Vollendung des Elektrizitätsbinnenmarktes zu berücksichtigen gilt:

- Die Verbindungsleitungen und Handelsvereinbarungen sind für die Schaffung eines echten, vom Wettbewerb geprägten Binnenmarktes von grundlegender Bedeutung, um zu gewährleisten, dass eine große Zahl von Wettbewerbern auf allen Märkten tätig bleibt.
- Die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft muss bei EU-weiten Zusammenschlüssen strenge Maßstäbe anlegen, damit es sowohl in der EU als auch auf regionaler Ebene Wettbewerber in nennenswertem Umfang weiter gibt.
- Die Mitgliedstaaten und die Kommission müssen an der Beobachtung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage aktiv mitwirken und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen treffen (z. B. Ausschreibungen durchführen), um eine angemessene Versorgung sicherzustellen und den Wettbewerb zu gewährleisten.