

AXEL OCKENFELS: Der renommierte Kölner Ökonomieprofessor über wachsende Investitionshemmnisse im Energiesektor, die Gefahr eines Blackouts in Deutschland und die unsichere Zukunft der großen Übertragungsnetze.

„Der Markt fährt gegen die Wand“

Handelsblatt: Herr Ockenfels, die Energiepreise steigen, die Gewinne der Stromkonzerne ebenfalls. Was sagt der Ökonom dazu?
Ockenfels: Steigende Strompreise sind für viele Verbraucher und Unternehmen ein Problem. Zugleich spricht jedoch nüchtern betrachtet wenig dafür, dass sie aus Wettbewerbsicht überhöht sind. Im Gegenteil, die Preise dürften weiter steigen.

Warum?

Die entscheidende Frage wird sein, ob wir die erforderlichen Investitionen im Stromsektor bekommen. Da sieht es nicht gut aus. Ich sehe die Gefahr, dass der Markt gegen die Wand gefahren wird.

Was stimmt Sie so pessimistisch?

Wir beobachten eine zunehmende Lücke zwischen dem Bedarf und den Projekten, die umgesetzt werden.

Woran liegt das?

Es gibt hohe administrative Hürden, Widerstände in der Bevölkerung und einen starken Anstieg bei den Neubaukosten. Wichtiger noch sind allerdings die politischen Rahmenbedingungen. Mal ehrlich: Würden Sie in einer Situation Milliarden investieren, in der die Profitabilität aufgrund ungeklärter Zertifikatzuteilung nach 2012 völlig unklar ist? Oder in der Politik und Öffentlichkeit in aufgeheizter Atmosphäre Markteingriffe bis hin zur Zerschlagung der Erzeuger fordern?

Welche Rolle spielt die Novelle des Kartellrechts, die es der Wettbewerbsaufsicht ermöglicht, gegen missliebige Preisgestaltung vorzugehen?

Das Instrument fußt implizit auf der Annahme, dass sich Gewinne und Kosten in Strommärkten stets die Waage halten. Das ist falsch. Daher besteht die realistische Gefahr, dass die Novelle den Wettbewerb und die Investitionen schädigt.

Was wäre die Folge?

Die Probleme, über die wir heute lamentieren, werden dagegen verblasen. Wird Kapazität knapp, dann steigt der Preis über alle Grenzen, dazu gibt es ein besonders hohes Marktmachtpotenzial, und die Zuverlässigkeit der Stromversorgung wird gefährdet sein. Wenn der Markt sich erst einmal in diese Richtung entwickelt hat, wird es Jahre dauern, ehe die Fehler ausgebügelt werden können. Dass dies keine rein theoretische Sorge ist, zeigen Beispiele aus Ländern, die ihre Energiemärkte früher liberalisiert haben.

Was lässt sich dagegen tun?

Ein Problem ist, dass Sie als Stromerzeuger für den Verkauf des Produkts Geld bekommen, aber nicht für die Bereitstellung von Kapazitäten, die eine zuverlässige Stromversorgung garantieren. Dies kann und sollte man ändern. Auch ist es richtig, wenn Stromerzeuger zunehmend Nachfrager aus der Industrie mit ins Boot holen, die sich am Bau von Kraftwerken beteiligen. So lassen sich die hohen Investitionskosten auf mehrere Schultern verteilen. Das Mo-

dell hat einen zusätzlichen Nebeneffekt: Die Nachfrager erkennen, wie unglaublich teuer es ist, ein Kraftwerk zu bauen, und dass die Preise dies bisher kaum hergeben.

Sie betonen die Probleme beim Ausbau der Erzeugung. Aber behindert die hohe Konzentration einen funktionierenden Markt nicht viel stärker? 80 Prozent der Erzeugungskapazitäten liegen in der Hand der vier Großen.

Das hat keinen großen Einfluss auf die Preise. Ich kenne keine Studie, die für Strommärkte einen nennenswerten Zusammenhang zwischen Marktstruktur und Preisen herstellt.

Wie bitte? Das ist doch eine ökonomische Grunderkenntnis.

Das stimmt, aber das bezieht sich nicht auf normale Strommärkte. Der Strommarkt funktioniert nicht wie der Markt für Äpfel oder Autos. Mit der Intuition kommen sie da oft nicht weiter.

Warum nicht?

Ein wichtiger Grund ist, dass sie Strom nicht lagern können. In der meisten Zeit gibt es auf dem Strommarkt Überkapazitäten - egal, ob es zwei, drei, vier oder 20 Anbieter gibt. Marktmacht entsteht jedoch in den Hochzeiten, wenn die Kapazitäten knapp werden. Dann kann auch ein Unternehmen, das nur fünf Prozent der Erzeugungskapazitäten hat, Marktmacht ausüben und die Preise in die Höhe treiben.

Mit anderen Worten: Die Ballung von Erzeugungskapazitäten in der Hand der vier großen Unternehmen ist kein Problem?

Das wird dann zu einem Problem, wenn nicht genügend Kapazitäten im Markt sind. Außerdem wird bei der Diskussion über die Konzentration der Erzeugungskapazitäten regelmäßig ignoriert, dass Deutschland kein isolierter Markt ist. Es gibt - erfreulicherweise - wachsende Kapazitäten für den grenzüberschreitenden Stromtausch. Wenn man diesen Stromtausch mit berücksichtigt, gibt es in Deutschland laut einer Studie im Auftrag der EU praktisch kein relevantes Marktmachtpotenzial mehr. Übrigens liegt Deutschland an der Spitze der am wenigsten konzentrierten Strommärkte in Europa und auch darüber hinaus sowie im unteren Mittelfeld bei den Großhandelsstrompreisen.

Die Energiepolitiker in Brüssel und Berlin sehen das anders.

Die Politik schaut mit Sorge auf die Preisentwicklung. Sie ignoriert jedoch, dass hohe Gewinne ein positives Signal für Investitionen sind. Selbst bei perfektem Wettbewerb muss es Phasen geben dürfen, in denen die Unternehmen hohe Gewinne erwirtschaften. Die Politik hat die Erwartung geweckt, Liberalisierung führe zwangsläufig zu fallenden Preisen. Das ist naiv, vor allem in Zeiten steigender Brennstoffpreise und einer zunehmend restriktiven Umweltpolitik. Die Politik sollte versuchen, den Strommarkt zu verstehen.



Vielseitiger Forscher

Der Mensch

Axel Ockenfels ist einer der forschungsstärksten deutschen Volkswirte seiner Generation. Der 39-Jährige hat seit 2003 einen Lehrstuhl an der Universität Köln inne. Er erhielt in den vergangenen Jahren zahlreiche Wissenschaftspreise, unter anderem 2005 den mit 1,5 Millionen Euro dotierten Leibniz-Preis

der DFG und 2006 den vom Verein für Socialpolitik vergebenen Gossenpreis für weltweit beachtete junge deutsche Ökonomen.

Seine Forschung

In internationalen Wissenschaftskreisen bekannt wurde Ockenfels vor allem mit seinen Arbeiten aus dem Bereich der experimentellen Wirtschaftsforschung,

in denen er zeigt: In der Realität verhalten sich Menschen oft deutlich fairer und weniger egoistisch, als die traditionelle Ökonomie unterstellt. Zudem beschäftigt sich Ockenfels intensiv damit, wie man Märkte durch das richtige „Design“ verbessern kann. Einer seiner Forschungsschwerpunkte dabei sind die Energiemärkte.

Gilt das auch für die Bundesnetzagentur?

Ja. Doch die Bundesnetzagentur macht einen richtigen Job, wenn sie ein wenig Staub aufwirbelt. Die Regulierung ist hart, aber der Markt braucht einen aktiven Regulierer. Man muss aber wissen, dass es die perfekte Regulierung nicht geben kann. Das Stromnetz ist ein natürliches Monopol, da können sie nicht dieselbe Situation herstellen wie im Wettbewerb. Die Regulierung ist immer auf der schwierigen Suche nach einem Kompromiss, mit dem alle Beteiligten leben können.

Können Sie nachvollziehen, dass Eon sein Übertragungsnetz verkaufen will?

Eon wird schon wissen, warum sie das Netz verkaufen. Mit den Netzen lässt sich möglicherweise nicht mehr viel Geld verdienen.

Werden die anderen drei Übertragungsnetzbetreiber folgen?

Ich halte das für möglich.

Kommt jeder beliebige Investor als Käufer für das Eon-Netz infrage?

Es gibt durchaus strategische Gründe dafür, zentrale Infrastrukturindustrien nicht in ausländische Hand gelangen zu lassen. Da sollte man aufpassen.

Gazprom würde Ihnen also Bauchschmerzen bereiten?

Zu konkreten Unternehmen möchte ich nichts sagen. Aber man muss sich schon fragen, ob man möchte, dass ein Unternehmen, das eng mit dem russischen Staat verbunden ist, Infrastruktur besitzt, die von so hoher strategischer Relevanz ist. Wenn ein niederländisches Unternehmen einsteigen wollte, würde man das vermutlich anders bewerten.

Wie fänden Sie es, wenn der Staat das Stromnetz übernehme?

Wenn der Staat das vernünftig macht, kann das prinzipiell funktionieren. Es ist nicht per se ausgeschlossen, dass die öffentliche Hand ein geeigneter Netzbetreiber sein könnte. Ich glaube aber, dass ein Unternehmen das besser machen kann als der Staat. Es sollte machbar sein, ein Unternehmen als Netzbetreiber zu finden, mit dem alle zufrieden sind. Voraussetzung dafür ist ein effizientes Anreizsystem, egal, ob das Netz staatlich oder privatwirtschaftlich betrieben wird.

Was halten Sie davon, die vier Übertragungsnetze in Deutschland zu einer landesweiten Netz AG zusammenzufassen?

Es macht durchaus Sinn, die Netze eng zu verknüpfen - vor allem, weil die Netzeengpässe immer mehr zunehmen. Wir müssen die vorhandenen Kapazitäten effizient und kostengünstig nutzen. Das geht nur, wenn die Übertragungsnetzbetreiber eng zusammenarbeiten. Das kann in einer Netz AG geschehen, aber auch durch enge Koordination verschiedener Betreiber. Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, die Netzkapazitäten selbst deutlich auszubauen. Das gilt für grenzüberschreitende Netze, aber auch für Leitungen, die wir brauchen, um die zusätzlichen Windstrom-Erzeugungskapazitäten zu bewältigen.

Sehen Sie die Gefahr eines Blackouts wegen mangelnder Netzkapazitäten?

Das ist, wie auch bei der Erzeugung, ein zunehmendes Problem. Die Bundesnetzagentur steht vor der schwierigen Aufgabe, die richtigen Anreize zu setzen. Einerseits muss sie die Netzentgelte möglichst niedrig halten, andererseits darf sie nicht die Bereitschaft untergraben, in den Ausbau der Netze zu investieren.

Künftig müssen die Energiekonzerne die Zertifikate komplett ersteinern. Werden die Strompreise weiter steigen?

Ja. Durch die Auktionierung steigen die Kapazitätskosten und ändert sich der Kraftwerksmix. Das gehört zur Wahrheit dazu.

Halten Sie es für richtig, dass bestimmte Branchen die Zertifikate weiter kostenlos bekommen?

Branchen wie die Aluminium- und die Stahlindustrie müssen auf einem weltweiten Markt konkurrieren. Diese leiden unter dem Emissionshandel stärker als die Energiewirtschaft, weil sie mit Unternehmen konkurrieren, die keine Emissionshandelskosten haben. Wenn man solche Industrien durch den Emissionshandel dazu bringt, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern, wäre dem Klimaschutz nicht gedient. Allerdings wird das Problem nicht durch das Verschenken von Zertifikaten gelöst werden können.

Das Gespräch führten Olaf Storbeck und Klaus Stratmann.