

## Preiswirkungen der Deregulierung und Privatisierung auf den Gütermärkten

Weite Bereiche der netzgebundenen Versorgungswirtschaft in Deutschland sind in den vergangenen Jahren mit der Umsetzung des EU-Binnenmarktprogramms schrittweise dereguliert und teilweise privatisiert worden. Dahinter steht die immer stärker beachtete Grundeinsicht, dass von staatlichen Zwängen und starren Auflagen befreite Gütermärkte auf Dauer am besten in der Lage sind, ein kundengerechtes Angebotssortiment zu günstigen Preisen bereitzustellen. Dies kommt nicht zuletzt dem Arbeitsmarkt zugute. Am Anfang stand die Entlassung der Telekommunikation aus der staatlich gelenkten oder organisierten Monopolwirtschaft; ihr folgte die Energieversorgung mit Strom und Gas. Ein weiterer Schritt steht im Bereich des klassischen Postgeschäfts mit der Aufhebung des Briefmonopols an. Diskutiert wird auch die Öffnung der Wasserversorgung, des schienengebundenen Verkehrs sowie des öffentlichen Nahverkehrs.

Auf dem Markt für Güter und Leistungen der Telekommunikation hat der sich entfaltende Wettbewerb zu starken Preissenkungen geführt. In der Stromwirtschaft haben die etablierten Anbieter ihre Abgabepreise teilweise erheblich reduziert. Im Gasbereich könnten von der Deregulierung ebenfalls deutliche Preiswirkungen ausgehen. Der folgende Beitrag zeichnet wichtige Entwicklungslinien in den genannten Bereichen nach und beschreibt – soweit derzeit erkennbar – die damit einhergehenden Preisveränderungen.

*Die ordnungs-  
politische  
Aufgabe*

Eingriffe des Staates in Marktstrukturen – sei es in Gestalt öffentlicher Unternehmen oder durch Schaffung wettbewerblicher „Ausnahmebereiche“ – stellen, ähnlich wie subventionspolitischer Interventionismus<sup>1)</sup>, grundsätzlich ein systemfremdes Element dar. Aus ordnungspolitischen und allokativen Gründen sind damit in aller Regel erhebliche volkswirtschaftliche (Opportunitäts-) Kosten verbunden. Deregulierung und Privatisierung erhöhen dieser Grundeinsicht nach die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Außerdem kann das Potenzial technologischer Innovationen besser ausgeschöpft werden, wenn das Geflecht an staatlichen Beschränkungen zumindest gelichtet und zurückgeschnitten wird.<sup>2)</sup>

*Deregulierung  
der Telekom-  
munikation, ...*

Seit etwa Mitte der neunziger Jahre hat sich in Deutschland die Bereitschaft zur Öffnung bisher weitgehend geschlossener Märkte verstärkt. Wichtige Überlegungen fanden Eingang in den vom Bundeswirtschaftsministerium erstellten Deregulierungsbericht, in dem auf entsprechende Maßnahmen und Absichten für eine ganze Reihe von Branchen, angefangen mit der Bahn und dem öffentlichen Personennahverkehr bis hin zur Gentechnik, hingewiesen wurde. Die Post und die Telekommunikation bildeten einen ersten Schwerpunkt der Deregulierungsbemühungen, waren hier doch starke Wachstumsimpulse nicht nur für die Nachrichtenübermittlung selbst, sondern auch indirekt für die übrige Wirtschaft zu erwarten. Insbesondere die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat sich für die Marktöffnung dieses Bereichs eingesetzt, um Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt zu vermeiden.<sup>3)</sup> Im Jahr 1993 beschloss der Rat

der Europäischen Union, die öffentlichen Sprachtelefonien bis zum 1. Januar 1998 zu liberalisieren. Ende 1994 wurden die Grundlagen zur Deregulierung der Infrastruktur in der Telekommunikation gelegt. Dies ebnete in Deutschland den Weg für die dreistufige Postreform.

Auch in dem Bereich der leitungsgebundenen Energieträger hat die Europäische Kommission entscheidende Impulse für Deregulierung und mehr Wettbewerb gegeben. Nach intensiven Vorarbeiten, die bereits Mitte der achtziger Jahre begannen und die Schaffung eines europäischen Binnenmarkts für Energie zum Ziel hatten, wurde 1995 das Grünbuch „Für eine Energiepolitik der Europäischen Union“ verabschiedet. Anfang 1997 trat eine Binnenmarkttrichtlinie für Elektrizität in Kraft, die die Mitgliedstaaten verpflichtete, bis zum Februar 1999 entsprechende Durchführungsbestimmungen zu erlassen und notwendige Gesetzesanpassungen vorzunehmen. In Deutschland kam es daraufhin Anfang 1998 zur Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. Seitdem gelten, von einigen Ausnahmen abgesehen, auf dem deutschen Strommarkt die Spielregeln des Wettbewerbs.

*... der  
Elektrizitäts-  
wirtschaft ...*

---

1 Vgl. hierzu den Sonderaufsatz „Die Entwicklung der Subventionen in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre“ auf S. 15 ff. in diesem Monatsbericht.

2 Vgl. im Einzelnen beispielsweise: A. Boss, C.-F. Laser, K.-W. Schatz et al., Deregulierung in Deutschland, Kieler Studien 275, Tübingen 1996.

3 Bereits 1987 war das „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“ erschienen.

... sowie der  
Gasversorgung

Darüber hinaus ist mit einer Richtlinie für die Europäische Union vom Herbst 1998 die Liberalisierung der Gasversorgung in Gang gekommen. Mitte dieses Jahres einigten sich die betroffenen Wirtschaftsverbände unter Moderation des Bundesministers für Wirtschaft darauf, die Zugänge zum Erdgasleitungsnetz diskriminierungsfrei zu gestalten und Entgeltregeln für die Leitungsnutzung zu definieren. Damit auch die privaten Haushalte und das Kleingewerbe von der Öffnung des Gasmarktes profitieren können, sollen bald so genannte Lastprofile, das sind spezifische Verbrauchsschemata, definiert werden. Dies könnte nach Einschätzung des Wirtschaftsministeriums innerhalb eines Jahres geschehen.

Weitere  
Deregulierungs-  
vorhaben

Bis in die jüngste Zeit hinein sind es insbesondere europäische Initiativen gewesen, die im Sinne einer Vertiefung des Gemeinsamen Binnenmarkts Deregulierungsvorhaben angestoßen haben. Vor kurzem hat sich das Europaparlament für eine schrittweise Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs in der Europäischen Union ausgesprochen. Die Mitgliedstaaten sollen danach verpflichtet werden, ihre Schienennetze für fremde Bahnunternehmen zu öffnen. Vorgesehen ist ferner, den öffentlichen Personennahverkehr weitgehend zu privatisieren.

Diese Vorhaben sind bislang aber überwiegend Absichtserklärungen und stehen erst in den nächsten Jahren zur schrittweisen Konkretisierung beziehungsweise Realisierung an. Für die Telekommunikation und Datenübertragung sowie die Stromversorgung können jedoch schon erste Schlussfolgerungen gezogen werden. Aus Sicht der Noten-

bank interessieren vor allem die Preiswirkungen der Deregulierung.

## Telekommunikation

---

Die Deregulierung im Bereich der Telekommunikation begann mit der Aufspaltung des ehemaligen Monopolbetriebes Deutsche Bundespost. In mehreren Schritten, den so genannten Postreformen I, II und III in den Jahren 1989, 1994 beziehungsweise 1996, wurden die drei Geschäftsfelder Gelbe Post (Beförderung von Briefen und Paketen), Postbank (Postgiro und Postsparkasse) und Graue Post (Telekommunikation) gebildet und ihnen organisatorische und finanzielle Eigenständigkeit zugebilligt. Überwacht und gesteuert wird der Deregulierungsprozess im Bereich der Gelben sowie speziell der Grauen Post durch die neu eingerichtete Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Diese staatliche Aufsicht hat die Aufgabe, „den Wettbewerb zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten ...“<sup>4)</sup> Für den Telekommunikationssektor geht es dabei insbesondere um den Marktzutritt und die Lizenzierung neuer Wettbewerber, die Gewährleistung eines Mindestangebots und Entgeltregulierungen. Hinzu kommen Regelungen über Zugänge und Zusammenschaltungen im Leitungsnetz, das bisher im Wesentlichen noch dem alten Monopolanbieter gehört, wenn auch neue Konkurrenten vordringen. Aus dem Aufgabenkatalog wird ersichtlich,

*Postreform*

---

<sup>4</sup> Tätigkeitsbericht 1998/1999 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Bundestagsdrucksache 14/2321 vom 2. Dezember 99, S. 16.

dass der Markt für Telekommunikation gegenwärtig noch keineswegs voll liberalisiert ist und die Regulierungsbehörde eine entscheidende Rolle bei der Stärkung des Wettbewerbs einnimmt.

*Marktfreigabe  
für Endgeräte*

Bereits in der ersten Stufe der Deregulierung im Jahr 1989 wurde der Markt für Endgeräte der Telekommunikation freigegeben. Allerdings lässt sich nur schwer nachvollziehen, wie nach dem Aufbrechen des Post-Monopols die Verbraucherpreise dieser Güter reagiert haben. Die amtliche Statistik hat entsprechende Produkte nämlich erst mit der Neuberechnung des Index auf der Basis des Jahres 1995 in die Preisbeobachtung aufgenommen. Immerhin kann festgestellt werden, dass sich in den letzten fünf Jahren die Preise für Telefon- und Telefaxgeräte (einschl. Reparatur) beinahe halbierten. Der marktmäßige Rückgang ist noch etwas stärker ausgefallen, wenn man berücksichtigt, dass im April 1998 der Mehrwertsteuersatz von 15 % auf 16 % heraufgesetzt worden ist.

*Freigabe der  
Sprachtelefonie*

In der Sprachtelefonie hat die Deutsche Telekom Anfang 1998 ihre Monopolstellung verloren. Bereits im Herbst 1996 war ihre bevorzugte Stellung im Bereich der Netz-Infrastruktur gefallen. Erste Lizenzen für den Mobilfunk sind schon zu Beginn der neunziger Jahre an Konkurrenten der Telekom vergeben worden. Damit war der Markt weitgehend geöffnet, und zahlreiche neue Bewerber traten in Konkurrenz zur Telekom. Nach Angaben der Regulierungsbehörde waren bis Mitte des laufenden Jahres rund 300 Lizenzen der Klasse 4, die sich auf Sprachtelefondienste beziehen, sowie über 500 Lizenzen für die Klasse 3, die

Übertragungswege betreffend, erteilt worden.

Auf Grund des zunehmenden Wettbewerbs kam es zu spürbaren Anpassungen im Preisgefüge. Begonnen hatten diese schon zu Anfang des Jahrzehnts, als mit der Aufspaltung der Deutschen Bundespost die Quersubventionierung von allgemeinen Postleistungen aus den Erträgen der Fern- und Auslandsgespräche zu Ende ging. Die dort erzielten Einnahmen standen im Gefolge der Deregulierung auch für eine Stützung im Nahbereich immer weniger zur Verfügung, da insbesondere die Margen bei den Fern- und Auslandsgesprächen unter Druck gerieten. Hinzu kamen kräftige Produktivitätsgewinne, zum einen bei der Telekom selbst, zum anderen aber insbesondere durch den Markteintritt neuer Anbieter.

Für die Preisentwicklung der Telekommunikationsleistungen auf der Verbraucherstufe stehen seit 1995 neue und detaillierte Angaben der amtlichen Statistik zur Verfügung. Damals wurde die Preisbeobachtung an die veränderten Konsumgewohnheiten angepasst. Berücksichtigt werden seitdem sowohl die neuen Anbieter im Festnetz als auch der Mobilfunkbereich. (Einzelheiten hierzu sind auf S. 35 dargelegt.) Im Mobilfunk sind den Messzahlen nach die Preise innerhalb der zurückliegenden fünf Jahre um rund drei Fünftel zurückgegangen. Ähnlich stark war die Preiskorrektur bei den Auslandsgesprächen. Die Preissenkungen für Ferngespräche im Inland blieben zwar nur wenig dahinter zurück, lassen aber bereits ansatzweise erkennen, dass die Preisabschläge umso geringer werden, je

*Preis-  
entwicklung*

## Aspekte der Preismessung in deregulierten Branchen

Der deutsche Preisindex für die Lebenshaltung wird nach dem „Laspeyres-Festbasis-Konzept“ berechnet. „Ziel dieses Konzepts ist das Messen der „reinen“ Preisentwicklung bei Konstanz der Mengenkomponekte über einen mittleren Zeitraum“, der in der Regel fünf Jahre umfasst. Am Ende einer jeden Periode „findet eine grundlegende Indexreform statt, bei der auch der „Warenkorb“ aktualisiert wird.“<sup>1)</sup>

Kommt es – was bei Deregulierungen und Liberalisierungsmaßnahmen nicht unwahrscheinlich ist – zu raschen und kräftigen Änderungen der Verbrauchsgewohnheiten oder der Anbieterstruktur, besteht beim Festbasis-Konzept die Gefahr eines verzerrten Ausweises der Teuerungsrate.<sup>2)</sup> Dies ist dann der Fall, wenn neue preisgünstige Konkurrenten nicht berücksichtigt werden beziehungsweise die traditionellen Lieferanten ihre Preise erst nach stärkeren Marktanteilsverlusten anpassen.

Bleiben derartige Veränderungen am Markt unberücksichtigt, wird die Teuerungsrate zunächst zu hoch, später dann, wenn auch die früheren Anbieter ihre Preise senken, zu niedrig ausgewiesen. Darüber hinaus können die bisherigen Unternehmen manchmal ihren Marktanteil selbst dann stabilisieren, wenn ein positiver Preisabstand zu den Konkurrenten bestehen bleibt. Häufig nämlich ist der Wechsel zu einem neuen Anbieter mit Kosten verbunden, die notwendige Marktübersicht nur mit größeren Mühen zu erreichen oder die Qualität der neuen Leistungen niedriger, weil zum Beispiel Kapazitätsengpässe zu verzeichnen sind. Nur im Idealfall entspricht die gegebene Preisdifferenz zwischen alten und neuen Marktteilnehmern genau dem monetären Gegenwert solcher Unterschiede.

Beispielhaft lässt sich der Einfluss unterschiedlicher Indexkonzepte auf die Preismessung anhand einer Modellrechnung verdeutlichen. Dabei wird vereinfachend in der ersten Periode vor dem Markteintritt für die neuen Konkurrenten ein fiktiver Preis eingesetzt, bei dem die auf sie entfallende Nachfrage gleich Null ist.

Es zeigt sich – wie zu erwarten – ein deutlicher Unterschied im Ergebnis zwischen dem Laspeyres-

Index und dem Paasche-Index. Der Fisher-Index, der sich aus einer Kombination von Laspeyres- und Paasche-Ansatz ergibt, kann die Bedeutung der Indexmethode für intertemporale Preisvergleiche insbesondere in Phasen starker Deregulierungseffekte zusätzlich verdeutlichen.

Periode	Frühere Anbieter		Neue Konkurrenten	
	Menge	Preis	Menge	Preis
1	10	100	0	120
2	9	100	2	90
3	8	100	4	80
4	8	90	4	80
5	8	90	4	80

Periode	Laspeyres-Index	Paasche-Index	Fisher-Index
	1	100	100
2	100	95	97
3	100	88	94
4	90	81	86
5	90	81	86

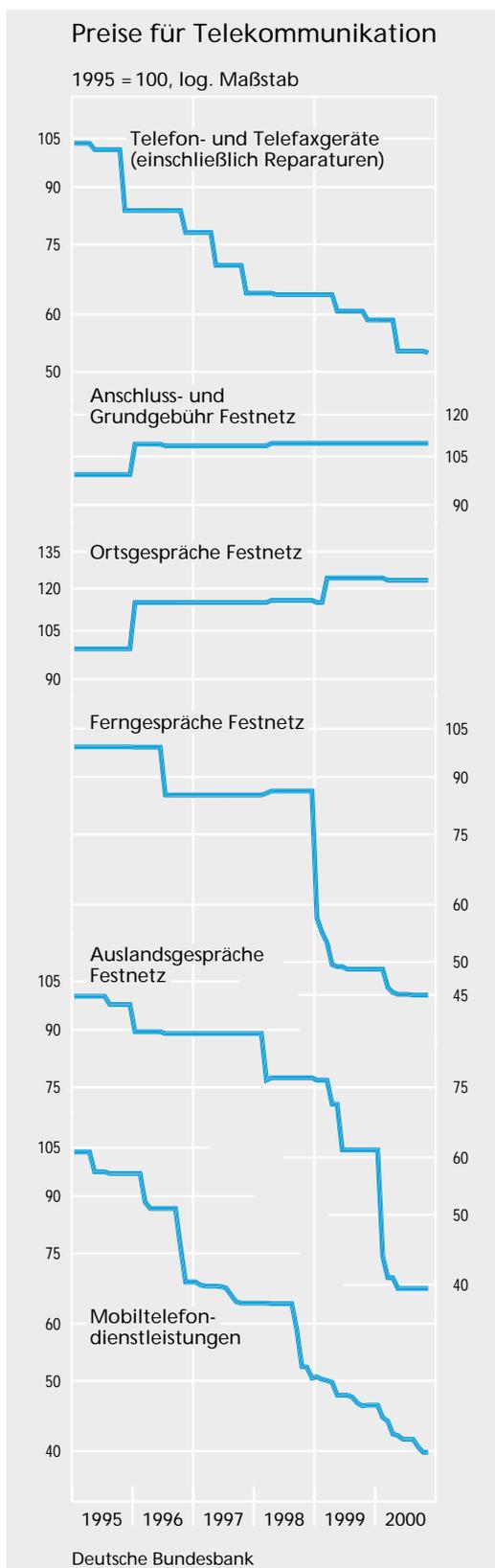
  

Periode	Veränderung zur Vorperiode		
	Laspeyres-Index	Paasche-Index	Fisher-Index
1	.	.	.
2	0%	- 5%	- 3%
3	0%	- 8%	- 4%
4	- 10%	- 7%	- 9%
5	0%	0%	0%
1 bis 5	- 10%	- 19%	- 14%

Das Statistische Bundesamt hat wegen der Deregulierung der Telekommunikationswirtschaft einen neuen Verbraucherpreisindex für Telekommunikationsdienstleistungen entwickelt, der den neuen Gegebenheiten Rechnung trägt und die gestiegene Komplexität des Preisgeschehens in diesem Wirtschaftszweig besser abbildet.<sup>1)</sup> Das Wägungsschema wurde aus Angaben der Deutschen Telekom AG für das Jahr 1996 abgeleitet. Seit Januar 1999 werden Preise der neuen Telefongesellschaften für Inlandsferngespräche und seit Januar 2000 auch für Auslandsferngespräche und Verbindungen zu Mobiltelefonnetzen berücksichtigt. Dabei wurde für Inlandsferngespräche ein mehrere Anbieter umfassender Durchschnittspreis errechnet. Das hatte zur Folge, dass einmal wegen des Struktureffekts, zum anderen aber auch auf Grund von Preissenkungen der Deutschen Telekom AG der neue Index im Vergleich zum Dezember 1998 wesentlich niedriger ausfiel.

<sup>1</sup> Siehe dazu: Beuerlein, I., Neuberechnung des Verbraucherpreisindex für Telekommunikationsdienstleistungen auf Basis 1995, Wirtschaft und Statistik 1999, S. 329–336. — <sup>2</sup> Zu den Einzelheiten siehe: Hoffmann, J., Probleme der

Inflationsmessung in Deutschland, Diskussionspapier 1/98, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank.



kürzer die Reichweite der Gespräche ist. Orts-gespräche auf der Konsumentenebene haben sich sogar seit Mitte des letzten Jahrzehnts in mehreren Schritten kräftig verteuert. Im Herbst dieses Jahres übertrafen sie nach der amtlichen Statistik den Stand von 1995 um beinahe ein Viertel. Mitgespielt hat hierbei die Einführung der Umsatzsteuerpflicht für Telefondienstleistungen zum 1. Januar 1996, die die zuvor geltende pauschale Abführung der Post an den Bundeshaushalt ablöste und Bestandteil des Verbraucherpreises ist.<sup>5)</sup> Auch hat die Telekom die Tarife bei den öffentlichen Fernsprechern umgestellt. Des Weiteren gingen die Anschluss- und Grundgebühren bis zuletzt um rund ein Zehntel über das Niveau von Mitte des Jahrzehnts hinaus.

Nach Berechnungen der Regulierungsbe-hörde für Telekommunikation und Post konnte ein innerdeutsches Ferngespräch im Festnetz Mitte 2000 zwischen 85 % und fast 90 % billiger geführt werden als 1997, dem letzten Jahr vor der vollständigen Liberalisierung des Sprachtelefondienstes. Die Spanne deckt leicht unterschiedliche Entwicklungen zu verschiedenen Tageszeiten ab. Die Preise beziehen sich auf den jeweils für das Ge-spräch ausgewählten günstigsten Anbieter (Standardtarife ohne Rabatte, „call by call“). Auch Auslandsgespräche sind drastisch im Preis gesunken. Beispielsweise war eine Ver-bindung in die USA im Juli 2000 bei Nutzung des preiswertesten Angebots um reichlich neun Zehntel billiger als Ende 1997. Für An-rufe nach Großbritannien belief sich der Preis-vorteil auf rund 90 %, für Frankreich, Öster-

*Preisbeispiele  
der  
Regulierungs-  
behörde*

<sup>5</sup> Die Preiswirkung der Umsatzsteuerpflicht wird durch den seither möglichen Vorsteuerabzug gedämpft.

reich und einige weitere Länder waren es kaum weniger.

Die Feststellungen der Regulierungsbehörde dürften aber die Preisdämpfung insofern überzeichnen, als sie den Extremfall einer Ausschöpfung aller möglichen Vorteile unterstellen, was wohl kaum repräsentativ ist. Zum einen ist die Tariflandschaft inzwischen sehr vielfältig, aus Sicht des Verbrauchers nicht leicht zu überschauen und häufigen Änderungen unterworfen, so dass eine permanente intensive Beobachtung notwendig ist. Zum anderen erfordert der Wechsel von einer Gesellschaft zur anderen teilweise besondere administrative Vorkehrungen, die nicht selten gescheut werden dürften.

*Verbraucher-  
preise und  
Konsum-  
ausgaben*

Ausgehend von den Daten der amtlichen Statistik haben die Preissenkungen im Telefonssektor die Entwicklung der Verbraucherpreise insgesamt in den letzten Jahren erkennbar gedämpft. Ohne den Bereich der Telekommunikation, das heißt ohne Telefon- und Telefaxgeräte sowie ohne Telefon-, Telegrafie- und Telefaxdienstleistungen gerechnet, wäre der Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte von 1995 bis heute insgesamt um rund einen halben Prozentpunkt größer gewesen. Auch die Ausgabenbudgets der privaten Haushalte profitierten deutlich von den Preissenkungen. Aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen geht hervor, dass Private im Jahr 1999 rund 48 ½ Mrd DM für den Bereich der Nachrichtenübermittlung aufgewendet haben. Hierin sind mangels einer detaillierten Untergliederung neben den Fernmeldediensten zwar auch die Postdienste sowie die privaten Ku-

rierdienste enthalten, aber hierdurch dürfte die Analyse nicht allzu sehr verzerrt sein. Im Jahr 1995 waren die Ausgaben der Konsumenten im Nachrichtensektor noch um 10 Mrd DM niedriger gewesen. In realer Rechnung, das heißt in Preisen des Jahres 1995, übertrafen die Aufwendungen 1999 das Niveau im Ausgangsjahr um über 20 Mrd DM oder deutlich mehr als die Hälfte. Dank der kräftigen Preissenkungen hielt sich die Zunahme der Ausgaben also in deutlich engeren Grenzen als die gleichzeitige starke Ausweitung des Verbrauchs. In vielen Fällen dürften die Preisrückgänge zusätzliche Nachfrage geweckt und damit die rasche Marktexpansion neuer Produkte erheblich gefördert haben. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Nachrichtenübermittlung in den letzten Jahren zu den Sektoren mit der größten Wachstumsdynamik in der deutschen Volkswirtschaft gehört.

Größere Preissenkungspotenziale bietet sicherlich noch der Ortsbereich im Festnetz, die so genannte „letzte Meile“, für die die Deutsche Telekom weiterhin eine marktbeherrschende Stellung hat. Verschiedentlich ist die Nutzung des Kabelnetzes, das bisher im Wesentlichen zu Fernsehübertragungen eingesetzt wird, für den Telefonverkehr diskutiert worden; auch Funkverbindungen sind im Gespräch. Forschungsaktivitäten richten sich darüber hinaus auf den Einsatz der häuslichen Stromversorgungsleitungen für die Nachrichtenübermittlung. Die Regulierungsbehörde hat die Telekom verpflichtet, Wettbewerbern einen „entbündelten“ Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zu gewähren. Entbündelt heißt, dass eine Fremdgeellschaft

*Weitere Preis-  
senkungs-  
potenziale*

für einen vollständig von der Telekom zu ihr wechselnden Kunden die „letzte Meile“ von der Telekom mieten kann, ohne zusätzliche Vermittlungstechnik in Anspruch nehmen zu müssen.

## Elektrizitätsversorgung

*Gesetzes-  
maßnahmen*

Die Deregulierung des Strommarkts ist erst vor einigen Jahren in Gang gekommen. Unter dem Druck der Zeitvorgaben der Europäischen Kommission wurde Anfang 1998 die 6. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verabschiedet; ihr folgte im Frühjahr des gleichen Jahres die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. Damit hat der Gesetzgeber die Elektrizitätswirtschaft aus der kartellrechtlichen Freistellung herausgenommen und dem Wettbewerb unterworfen. Die bis dahin geltenden Gebietsmonopole, die von den überregionalen großen Verbundunternehmen über Regionalversorger bis hin zu den Stadtwerken reichten, sind nunmehr aufgebrochen. Die Erlaubnis für Konzessionsverträge mit Ausschließlichkeitsbindung ist erloschen. In der Frage des Zugangs zu den Stromnetzen, der wegen der Leitungsgebundenheit und der nur geringen Speicherbarkeit von Elektrizität eine besondere Bedeutung zukommt, entschied sich der Gesetzgeber für den so genannten verhandelten Netzzugang, das heißt den Zugang auf Vertragsbasis. Im Gegensatz zum Telekommunikationsbereich wurde zur Einführung und Sicherstellung des Wettbewerbs keine besondere Aufsichtsbehörde eingerichtet. Vielmehr vertraut die Regierung auf Vereinbarungen zwischen Stromproduzenten, Netzbetreibern und Ver-

brauchern. Zwei derartige Übereinkünfte sind inzwischen erreicht worden, die letzte ist seit Anfang 2000 gültig. Sie enthält Regelungen über den Netzzugang, Entgeltstrukturen sowie zeitliche Verbrauchsprofile der privaten Haushalte.

Dem Aufbau offener Märkte dient zudem die Einrichtung von Strombörsen. Leipzig und Frankfurt sind bisher Handelsorte. Deutschland folgt damit dem Beispiel anderer Länder, in denen bereits seit längerem entsprechende Handelsplattformen existieren. Europas gegenwärtig größte Strombörse, die skandinavische NordPool, verbindet die Länder Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark. Rund ein Viertel des mit Ausnahme von Dänemark insgesamt in dieser Region verbrauchten Stroms wird dort täglich gehandelt.

*Strombörsen*

Der Wettbewerb in der deutschen Elektrizitätswirtschaft hat sich als Folge der Deregulierung spürbar verstärkt. Die zuvor erzielten Monopolrenten sind abgebaut worden, die Gewinnmargen verringerten sich deutlich. Dies gilt insbesondere für die großen Stromanbieter, weniger dagegen für die lokalen Versorger auf kommunaler Ebene. Zwar haben manche von ihnen ihre Selbständigkeit verloren und sind an überregionale Versorgungsunternehmen verkauft worden. Andere aber haben sich zu größeren Einheiten zusammengeschlossen und bei den Stromlieferanten bessere Bezugsbedingungen ausgehandelt. Sie profitieren – vergleichbar der Deutschen Telekom mit ihrem Einfluss auf die „letzte Meile“ – davon, dass ihnen die lokalen Versorgungsnetze und damit die Ver-

*Zunahme des  
Wettbewerbs*

bindung zu den privaten Haushalten gehören. Teilweise gab es auch Widerstände gegen die Durchleitung von „Fremdstrom“ für Haushalte, die zu neuen preisgünstigen Anbietern gewechselt sind. Erst wettbewerbsrechtliche Verfahren vor dem Bundeskartellamt und Gerichtsurteile konnten eine Öffnung bewirken.

*Geringe  
Wechsel-  
bereitschaft  
der privaten  
Haushalte*

Bislang aber haben die privaten Haushalte die Möglichkeit, zu einem preisgünstigeren Anbieter überzugehen, nur zögernd genutzt. Nach Pressemeldungen machten lediglich 2 % bis 3 % der Endabnehmer davon Gebrauch. Das liegt – wie Befragungen ergaben – einmal daran, dass vielfach Verzögerungen in der Abwicklung, falsche Rechnungen oder sogar „unseriöse“ Anbieter befürchtet werden. Auch fällt es wohl nicht wenigen Haushalten schwer, einen Überblick über die verschiedenen Tarife der stark gewachsenen Zahl von Anbietern zu gewinnen. Zum anderen aber haben nicht wenige der traditionellen regionalen Stromlieferanten nunmehr selbst niedrigere Tarife angeboten. Speziell kommunale Versorger, die keine eigene Stromerzeugung betreiben, nutzen die Vorteile preiswerter Bezüge von den großen Stromkonzernen und geben die niedrigeren Einstandskosten zumindest teilweise an ihre Kunden weiter.

*Strompreise  
der privaten  
Haushalte*

Die Strompreise auf der Verbraucherstufe sind nach dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im Herbst dieses Jahres ebenso hoch gewesen wie Anfang 1998, als die Liberalisierung einsetzte. Es wäre jedoch falsch, hieraus ableiten zu wollen, die Deregulierung habe auf der Konsu-

mentenebene bislang keinerlei Preiseffekte gehabt. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass es seit damals zu mehreren staatlichen Maßnahmen gekommen ist, die preiserhöhend wirkten. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Heraufsetzung des Mehrwertsteuersatzes von 15 % auf 16 % zum 1. April 1998 sowie steuerliche Belastungen im Rahmen der ökologischen Steuerreform. Mit Wirkung vom 1. April 1999 wurde eine Stromsteuer in Höhe von 2 Pfennig je Kilowattstunde eingeführt. Zum 1. Januar 2000 erhöhte sich die Steuer um weitere 0,5 Pfennig je kWh; zusätzliche Anpassungsschritte um jeweils 0,5 Pfennig sind mit dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform für die Jahre 2001 bis 2003 bereits beschlossen.

Ziel der zusätzlichen Energiebesteuerung ist es, „Energie in maßvollen Schritten [zu verteuern], um einen ökonomischen Anreiz zu geben, vorhandene Energiesparpotenziale auszunutzen, erneuerbare Energien stärker auszubauen und sparsam mit den endlichen Ressourcen umzugehen.“<sup>6</sup> Insgesamt ist Strom für die privaten Haushalte von 1998 bis heute durch steuerliche Maßnahmen um schätzungsweise ein Zehntel verteuert worden. Vor dem Hintergrund der international zugesagten Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen erfolgten in jüngster Zeit weitere kostensteigernde Eingriffe. So wurden im Erneuerbare-Energien-Gesetz mit Wirkung zum 1. April 2000 die Mindestvergütungen für in das Netz eingespeisten Strom aus Windkraft- und

---

<sup>6</sup> Die Förderung des Umweltschutzes im deutschen Abgabenrecht, in: Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte des Bundesministeriums der Finanzen, Januar 2000, S. 10 f.



Solaranlagen, aus Wasserkraft, Deponie-, Gruben- und Klärgas sowie Biomasseanlagen drastisch angehoben. Darüber hinaus ist im Gesetz zum Schutz der Kraft-Wärme-Kopplung, das am 18. Mai 2000 in Kraft trat, über eine garantierte Vergütung ein zeitlich befristeter Schutz solcher Anlagen insbesondere bei kommunalen Versorgungsbetrieben eingeführt worden. Die in der jüngsten Zeit in der Verbraucherpreisstatistik zu erkennende Verteuerung von Strom hängt mit diesen Regulierungen zusammen. Ob und inwieweit die zwischen der Bundesregierung und den Kraftwerksbetreibern erreichte Übereinkunft zum allmählichen Ausstieg aus der Kernenergie Auswirkungen auf die Strompreise haben wird, ist gegenwärtig nicht auszumachen.

Deutlich stärker als die privaten Haushalte profitierten die Unternehmen von Preissenkungen im Gefolge der Deregulierung. Nach der amtlichen Statistik über die industriellen Erzeugerpreise sind die Strompreise in diesem Bereich im Oktober des laufenden Jahres um rund 17 % niedriger gewesen als Ende 1997, obwohl auch hier staatliche Eingriffe zu Buche schlugen. Speziell Sondervertragskunden, die in der Regel große Strommengen abnehmen, konnten überdurchschnittlich günstige Lieferbedingungen aushandeln. Hier weist die Statistik einen Preisrückgang von rund einem Fünftel aus. Für gewerbliche Betriebe allgemein waren Preisreduzierungen von rund 13 % zu verzeichnen. In der Landwirtschaft dagegen sind die Tarife mit lediglich 2 % merklich weniger gesunken, doch war die Entwicklung damit noch immer etwas günstiger als bei den privaten Haushalten.

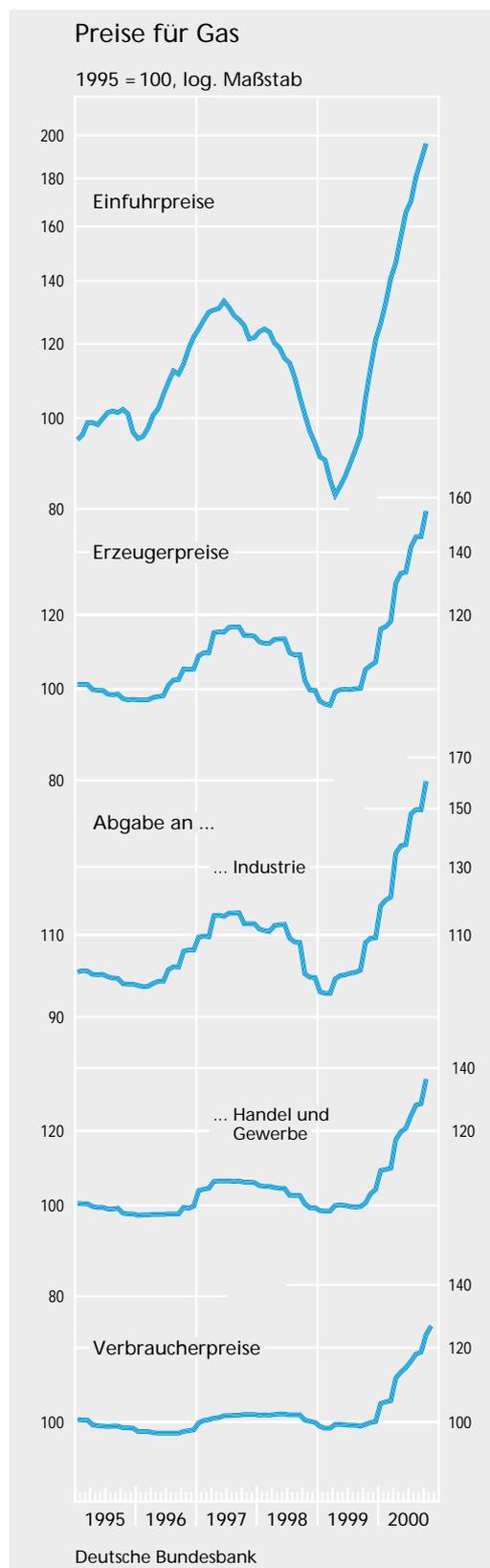
*Strompreise der  
Wirtschaft*

Gemeinsam aber gilt für alle Abnehmer, dass die Phase der Preisrückgänge wohl inzwischen ausgelaufen ist und zuletzt Erhöhungen Platz gemacht hat.

## Gaswirtschaft

### Maßnahmen der Bundes- regierung

Ähnlich wie beim Strom sind die entscheidenden Anstöße zur Deregulierung in der Gaswirtschaft – wie bereits erwähnt – von der Europäischen Union ausgegangen. Im Mai 1998 verabschiedete der Energieministerrat die Gasbinnenmarkttrichtlinie, in der eine schrittweise Öffnung der Märkte festgeschrieben ist. Der deutsche Gesetzgeber hat daraufhin im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen das Recht auf ungehinderten Netzzugang sichergestellt. Zudem wurde die Gaswirtschaft den allgemeinen kartellrechtlichen Regelungen unterworfen und die bis dahin geltende Sonderstellung, die Gebietsmonopole zuließ, aufgehoben. Damit soll ein ungehinderter Zugang zu den Erdgas-Leitungsnetzen gewährleistet und ein freier Leitungsbau ermöglicht werden. Unter Moderation des Bundesministers für Wirtschaft sind in einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Verbänden von Anbietern und Nachfragern „Spielregeln“ für die Durchleitung und die Höhe der Entgelte vereinbart worden, die Mitte dieses Jahres in Kraft getreten und bis Ende September 2001 gültig sind. Auf diese Übereinkunft können sich bisher aber im Wesentlichen nur Großkunden berufen, da die für eine Abrechnung bei privaten Haushalten notwendigen Lastprofile noch erstellt werden müssen. Wegen der erst kurzen Zeit der Marktöffnung sind Aussagen über



*Heizölbindung  
von Gas ...*

die Preiswirkungen der Deregulierung in diesem Marktsegment bislang nicht möglich.

Für die Preisfindung bei Gas spielt grundsätzlich eine Rolle, dass das Haupteinsatzgebiet dieses Energieträgers der Wärmemarkt ist, auf dem Konkurrenz insbesondere zum leichten Heizöl, teilweise aber auch zu Fernwärme, Kohle und Elektrizität besteht. Hieraus sowie wegen der hohen Investitionen in das Leitungsnetz und die Speicherkapazitäten, die sich nur langfristig amortisieren, entstand mit dem Vordringen von Gas in den sechziger und siebziger Jahren eine Kopplung an die Preisentwicklung von Rohöl beziehungsweise leichtem Heizöl. Diese lag auch insofern nahe, als viele Produzenten gleichermaßen Öl wie Gas fördern und die Angebotspreise im Prinzip über ein Wärmeäquivalent miteinander verbunden sind. Im Zusammenhang mit der Deregulierung folgt daraus, dass das Niveau des Rohstoffpreises weitgehend fixiert ist. Spielräume ergeben sich dagegen, abgesehen von der Ertragsmarge, bei

den Transport-, Speicher- und Verteilungskosten zwischen den zahlreichen, häufig unter kommunaler Regie stehenden oder konzessionierten Lieferanten, deren Versorgungsgebiete traditionell durch Demarkationsverträge gegeneinander abgegrenzt sind.

Die Anbindung von Gas an den Heizölpreis bringt es mit sich, dass die zeitweise starken Preisbewegungen des Öls sich auch in den Gaspreisen wiederfinden. Gerade in jüngster Zeit kam es zu kräftigen Preisanhebungen in beiden Bereichen. Sollten die internationalen Ölnotierungen im Laufe des kommenden Jahres angesichts eines erhöhten Angebots wieder sinken, werden auch die Gaspreise entsprechend reagieren. Allerdings dürfte es schwierig sein, Deregulierungseinflüsse von den Öleffekten zu unterscheiden. Bereits am Beispiel des Stroms ist deutlich geworden, dass eine Differenzierung nur mit Hilfsrechnungen unter bestimmten Annahmen gelingt. Relativ genaue Rechnungen sind im Bereich der Telekommunikation möglich.

*... erschwert  
Preisanalyse*