

Liberalisierung und Regulierung des österreichischen Strommarktes

Working Paper

Nr. 1



Maria Haberfellner
(maria.haberfellner@e-control.at)

15. Februar 2002

Regulierung in Österreich

Die Elektrizitätswirtschaft bildet einen bedeutenden Sektor in der österreichische Gesamtwirtschaft. Im Jahr 2000 wurden in Österreich 58.512 GWh elektrische Energie mit einer Jahresspitze von 9.218 MW verbraucht. In den Elektrizitätsversorgungsunternehmen fanden rund 28.500 Österreicher eine Beschäftigung. Die Wertschöpfung betrug rund 4 Mrd. Euro.

Die Organisationsform der österreichischen Elektrizitätswirtschaft wurde durch das 2. Verstaatlichungsgesetz (2.VStG) aus dem Jahr 1947 geprägt. Die damalige Verstaatlichung ließ organisatorisch eine Verbundgesellschaft, neun Landesgesellschaften, fünf Landeshauptstädtische Gesellschaften sowie eine Reihe von Sondergesellschaften (Großkraftwerke) entstehen. Auch die Aufgabenteilung zwischen den verstaatlichten Unternehmen wurde im 2.VStG festgeschrieben. Sie hat sich bis zur Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft kaum verändert. Während die Verbundgesellschaft für den Bau und Betrieb von Großkraftwerken und für den überregionalen Stromtransport zuständig war, sorgten die übrigen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) in erster Linie für Verteilung und Versorgung in den ihnen zugewiesenen Versorgungsgebieten. Die regionalen EVU durften in ihrem Versorgungsgebiet Kraftwerke bauen und betreiben, falls dies zur Sicherung der regionalen Versorgung notwendig war. Die EVU waren somit vertikal integrierte Regionalmonopole in 100%igem öffentlichen Eigentum.

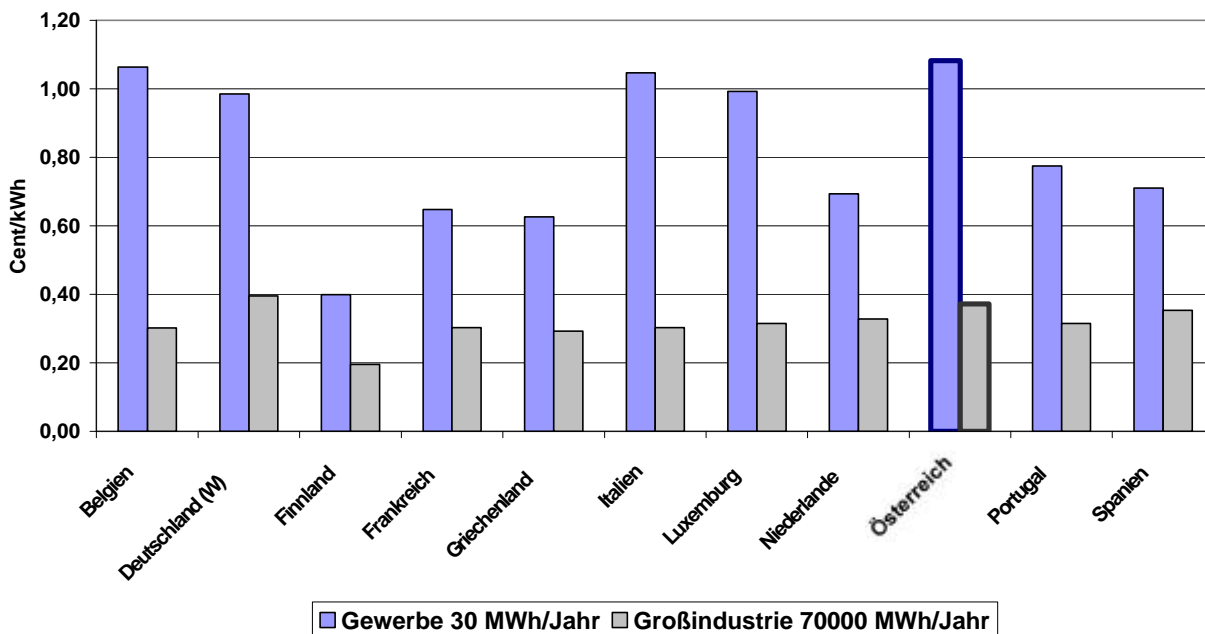
Seit der Novelle des 2. VStG im Jahr 1987 müssen die darin geregelten Unternehmen mindestens zu 51 % im öffentlichen Eigentum bleiben. Ende 2001 befanden sich nach einer Reihe von Teilprivatisierungen noch jeweils drei Landesgesellschaften (OÖ, Tirol, Wien) und Landeshauptstädtische Gesellschaften (Linz, Innsbruck, Klagenfurt) zu 100 % im Eigentum der jeweiligen Gebietskörperschaften.

Die Preise, welche die Elektrizitätsunternehmen ihren Kunden verrechnen durften, wurden von der Preisbehörde – dem BMWA – geregelt. Sie wurden nach ihrer „volkswirtschaftlichen Rechtfertigung“ als Höchstpreise festgelegt. Als Beirat

im Preisfestsetzungsverfahren wirkte eine sozialpartnerschaftlich besetzte Preis-kommission.

Den österreichischen Elektrizitätsunternehmen wurden eine Reihe von gemein-wirtschaftlichen Aufgaben übertragen, die von der Versorgungspflicht bis zur Er-füllung umweltpolitischer und technologiefördernder Aufgaben reichten. Das Preisgesetz definierte als „volkswirtschaftlich gerechtfertigt“ jene Preise, die so-wohl die Situation des Erzeugers, als auch jene des Endabnehmers berücksichti-gen. Die Strompreise deckten somit nicht nur die Kosten für die Stromversor-gung selbst, sondern auch jene für die Erfüllung der Aufgaben im öffentlichen Interesse.

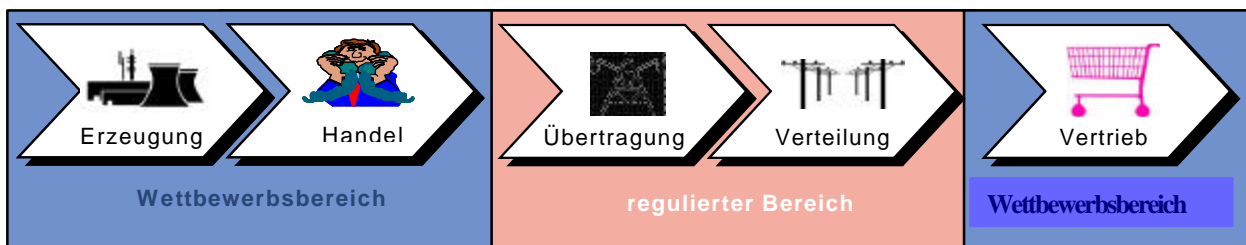
**Industrie- und Gewerbepreise in der EU
Jänner 1999**



Die Strompreisfestsetzung orientierte sich weitgehend an den Kosten der EVU und bot kaum Anreize zur Produktivitätssteigerung. Das Ausmaß, in dem ent-standene Kosten den Kunden angelastet wurden, wurde in den 90er Jahren mit-tels unternehmensspezifischer Preisabschläge bei der behördlichen Preisfestset-zung eingeschränkt, doch befanden sich die Preise bereits auf einem hohen Ni-veau. Österreich galt vor der Liberalisierung im EU-Vergleich besonders für das produzierende Gewerbe, aber auch im Industriebereich als Hochpreisland.

Der Anteil der Stromkosten an den Gesamtkosten eines Unternehmens kann je nach Branche bis zu 20 % betragen. Im internationalen Handel betragen die üblichen Margen 2 bis 3 %. Eine relativ geringfügige Preissenkung für elektrische Energie kann daher die Kostenstruktur eines Unternehmens deutlich verbessern. Um im globaler werdenden Umfeld die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft zu sichern, gewann die wettbewerbsorientierte Energiepreisbildung an Bedeutung.

Mit der Umsetzung der Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie in Österreich durch das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz EIWOG 1998 wurden die Rahmenbedingungen zur Stärkung der österreichischen Wettbewerbsposition geschaffen. Das EIWOG 1998 sah eine stufenweise Marktöffnung von 35 % bis zum Jahr 2003 vor. Mit seiner Novellierung wurde aber bereits am 1. Oktober 2001 die 100%ige Öffnung des österreichischen Strommarktes realisiert. Grund für die rasche Novellierung des EIWOG 1998 war die Unzufriedenheit mit der stufenweisen Marktöffnung: kleine und mittlere Unternehmen fühlten sich gegenüber größeren Konkurrenten benachteiligt und Haushalte sahen nicht ein, warum lediglich Unternehmen vom liberalisierten Markt profitieren sollten.



Seit der Liberalisierung sind die Bereiche Erzeugung und Vertrieb dem Wettbewerb ausgesetzt. Mit dem nunmehr möglich gewordenen (Groß)handel ist ein neues Glied der Wertschöpfungskette hinzugekommen. Teilnehmer am Großhandelsmarkt sind Stromerzeuger, Lieferanten, Händler, Broker und große industrielle Abnehmer. Seit der Liberalisierung hat jeder Stromkunde in Österreich das Recht, seinen Lieferanten frei zu wählen. Die Konkurrenzsituation fördert effiziente Preisgestaltung und erhöht so die Produktivität der Marktteilnehmer.

Aufgrund der Existenz eines natürlichen Monopols im Netzbereich (Übertragung und -Verteilung) konnten nicht alle Teile des Elektrizitätssektors dem freien Markt überlassen werden. Durch den hohen Anteil der Fixkosten ist der Betrieb nur eines Netzes und nicht mehrerer konkurrierender Netze volkswirtschaftlich sinnvoll.

Dem weiterhin monopolistisch organisierten Netzbetreiber kommt somit eine bedeutende Marktmacht zu, mit der er den Wettbewerb sowohl in den vor- als auch nachgelagerten Bereichen verhindern kann. Die Sicherstellung der Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer durch den Netzbetreiber – besonders in Märkten mit eingesessenen vertikal integrierten Unternehmen – erfordert eine permanente Marktüberwachung. Um den Wettbewerb zu sichern und die Marktmacht des Monopolisten einzuschränken, ist die Einrichtung einer weitgehend unabhängigen Institution – dem Strommarkt-Regulator – unabdingbar.

In der europäischen Union setzte sich nach dem Vorbild Großbritanniens und Skandinaviens die Implementierung eines politisch und finanziell unabhängigen, sektorspezifischen Regulators durch. Dieses Modell bietet mehrere Vorzüge auch in Österreich:

- 1) Die durch das öffentliche Eigentum gegebene starke Verflochtenheit der eingesessenen EVU mit den Gebietskörperschaften bedarf einer betont unabhängigen Stellung des Regulators von eigentlichen Eigentümern der Unternehmen. Neuen Marktteilnehmern muss so Vertrauen in eine wirklich gleichberechtigte Stellung im neuen Markt gegeben werden.
- 2) Die Aufgaben und Entscheidungen des Regulators verlangen vielfach eine längerfristige Ausrichtung und Kontinuität abseits von tagespolitischen Geschehnissen. Ein politisch weitgehend unabhängiges Vorgehen dient einem langfristigen Regulierungserfolg.
- 3) Die Regulierung von netzgebundenen – und damit organisatorisch und technisch sehr komplexen – Märkten erfordert hochwertige Humanressourcen mit sektorspezifischer Expertise. Der Aufbau dieser Expertise in unabhängigen Re-

gulierungsbehörden ist tendenziell einseitig-verwaltungsrechtlichen Ausrichtungen von Ministerialbehörden überlegen, weil Entscheidungen vielfach projektorientiert über interdisziplinäre Teams vorbereitet werden müssen. Verwaltungsbehörden nehmen ihre Aufgaben meist fallbezogen durch ex-post Regulierung wahr. Die Implementierung eines Regelrahmens zur Sicherung der Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer ist eine typische Form der ex-ante Regulierung, die fern von tagespolitischen Einflüssen am Besten von einem sektorspezifischen, unabhängigen Regulator wahrgenommen kann.

- 4) Effiziente Regulierung kommt allen Marktbeteiligten zu Gute. Besonders beim Vorliegen eines natürlichen Monopols ist ex-post Regulierung zur Aufhebung marktbeherrschender Stellung wesentlich ressourcenaufwendiger als ex-ante Regulierung mit permanenter Aufsicht durch eine Behörde. Die Finanzierung dieser Behörde sollten alle Marktteilnehmer tragen, die den Regulierungsnutzen haben – eine sektorinterne Finanzierung des Regulators scheint dementsprechend gerechtfertigt.

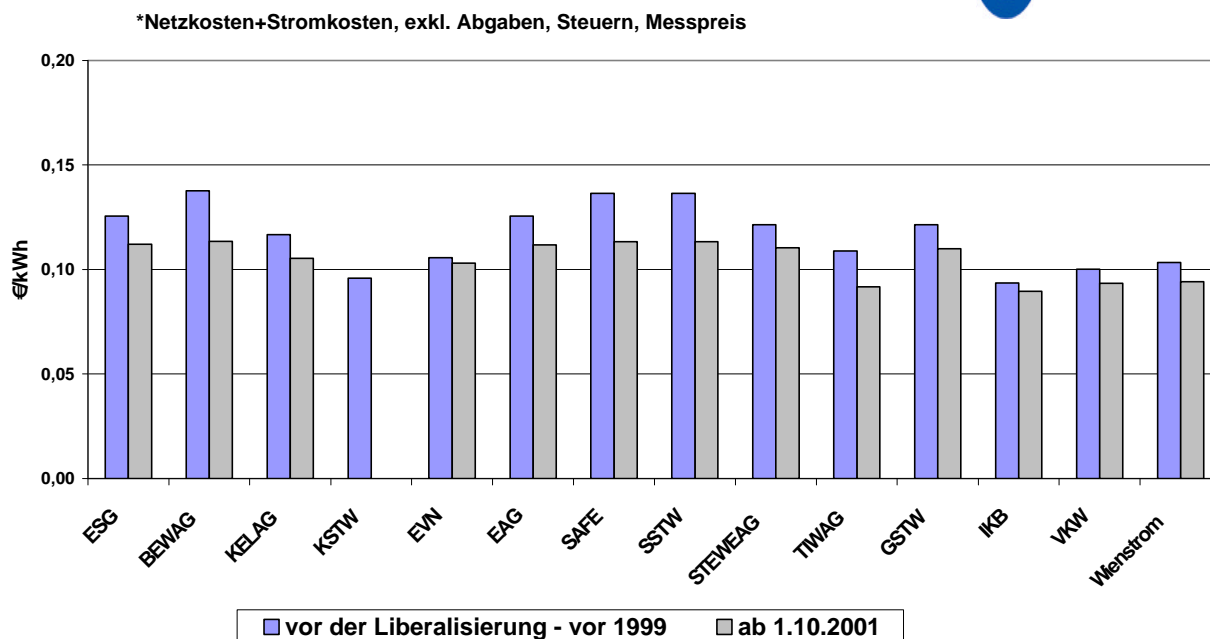
Die globale Zielsetzung des Regulators „eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer durch den Netzbetreiber sicherzustellen“ ist in operative Einzelaufgaben zu unterteilen. Zu diesen Aufgaben gehört vor allem die Überwachung der funktionalen Trennung von Netz und Wettbewerbsbereich (Unbundling) in vertikal integrierten Unternehmen. Um Monopolpreisbildung zu unterbinden, müssen zudem die Netztarife behördlich festgelegt werden. Weiters müssen eine Mindestqualität des Netzes durch entsprechende Regeln sichergestellt werden und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Netzbetreibers kontrolliert werden.

In Österreich wurden die Einzelaufgaben der Regulierungsbehörden im EIWOG festgeschrieben. Seit ihrer Gründung im März 2001 verfolgt die E-Control demgemäß folgende Aktivitäten:

- Ermöglichung der Arbeit der Elektrizitäts-Control Kommission (vor allem Vorbereitungen zur Feststellung der Systemnutzungstarife)
- Wettbewerbsaufsicht, insbesondere hinsichtlich der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer durch Monopolisten

- Erstellung und Veröffentlichung von Strompreisvergleichen für Endverbraucher
- Überwachung der funktionalen Trennung (Unbundling) in den vertikal integrierten Elektrizitätsunternehmen.
- Aufsicht über die Verrechnungsstellen für Transaktionen und Preisbildung für die Ausgleichsenergie
- Überwachung der Einfuhr von elektrischer Energie aus Nichtmitgliedsstaaten der EU (Erlassung von VO gem § 13 EIWOG)
- Ausarbeitung und Zugänglichmachung von Marktregeln, sowie von technischen und organisatorischen Regeln (TOR) für Betreiber und Benutzer von Netzen
- Genehmigung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Netzbetreiber.
- Feststellen von Bedingungen betreffend Reziprozität in Ländern, aus denen Lieferungen nach Österreich erfolgen
- Sofern die Zuständigkeit nicht bei den Ländern liegt - Aufsicht über das Abnahmeziel für Ökostrom und Elektrizität aus Kleinwasserkraftanlagen
- Feststellung der Höhe von Ausgleichszahlungen, die sich auf Grund der Zusammenfassung von Netzen unterschiedlicher Eigentümer (Netzbetreiber) ergeben
- Einhebung, Verwaltung und Zuteilung der Beiträge für Stranded Costs
- Durchführung der statistischen Erhebungen und sonstigen Arbeiten im Rahmen der Elektrizitätsstatistik.

Haushaltspreisvergleich* 3500 kWh/Jahr durchschnittlich - 10%



Im Jahr 2001 im Vorfeld der Marköffnung haben die österreichischen Regulatorbehörden (E-Control GmbH und E-Control Kommission) gemeinsam mit den Marktteilnehmern die Marktregeln erarbeitet, die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Netzbetreiber genehmigt sowie die Bewilligung der Bilanzgruppenkoordinatoren durchgeführt. Seit der Liberalisierung am 1. Oktober 2001 wurden alleine bis zum Jahresende rund 49 Netzzugangsverweigerungs- und Marktmissbrauchsverfahren abgeschlossen. Im selben Zeitraum konnten bereits knapp die Hälfte der Netzbetreiber geprüft und ihre Tarife neu festgelegt werden. Inzwischen wurden die statistischen Erhebungen für das Jahr 2000 fertiggestellt und laufend Monatserhebungen für das Jahr 2001 durchgeführt werden. Mit der Installation eines Tarifikalkulators auf der Internet-Seite der E-Control wurde eine einfaches und leicht zugängliches Medium für Strompreisvergleiche geschaffen.

Nach wenigen Monaten der vollkommenen Strommarktliberalisierung in Österreich zeigt eine erste Bilanz, dass der gewünschte Wettbewerb einsetzt. Der möglichst unbürokratische und einfache Wechsel des Stromlieferanten ist eine wesentliche Grundlage für diese Entwicklung. Berechnungen der E-Control zufolge haben in den ersten drei Liberalisierungsmonaten, also bis 31.12.2001, etwa

20.000 Haushalts-, Landwirtschafts- und Gewerbetunden ihren Stromlieferanten gewechselt.

Das Wechselverhalten der Österreicher wird sich aber in den nächsten Monaten noch stark ändern. Erfahrungen anderer Länder, in denen der Strommarkt schon längere Zeit liberalisiert ist, haben gezeigt, dass zu Liberalisierungsbeginn tendenziell abwartende Stimmung herrscht, die Wechselraten nach einigen Monaten jedoch stark ansteigen. So haben beispielsweise in Großbritannien heute mehr als 30 Prozent der Haushalts- und Gewerbetunden zumindest einmal den Stromlieferanten, in Schweden ungefähr 20 Prozent gewechselt.

In Österreich lassen sich seit Beginn der Liberalisierung des Strommarktes verstärkt Bestrebungen zu eigentumsrechtlichen Beteiligungen und verschiedensten Kooperationsformen beobachten. Auch ausländische Unternehmen haben bereits Interesse an österreichischen Elektrizitätsunternehmen gezeigt und Investitionen tätigen.

Die österreichischen Elektrizitätsunternehmen befinden sich jedoch entsprechend der gesetzlichen Vorgaben auch nach der vollständigen Liberalisierung mehrheitlich in öffentlichem Eigentum.

Charakteristisch sind die eigentumsrechtlichen Kreuzbeteiligungen („Cross-Shareholdings“) der österreichischen Elektrizitätsunternehmen: die Unternehmen versuchen durch das Halten von Sperrminoritäten gegenseitig strategische Unternehmensentscheidungen zu beeinflussen.

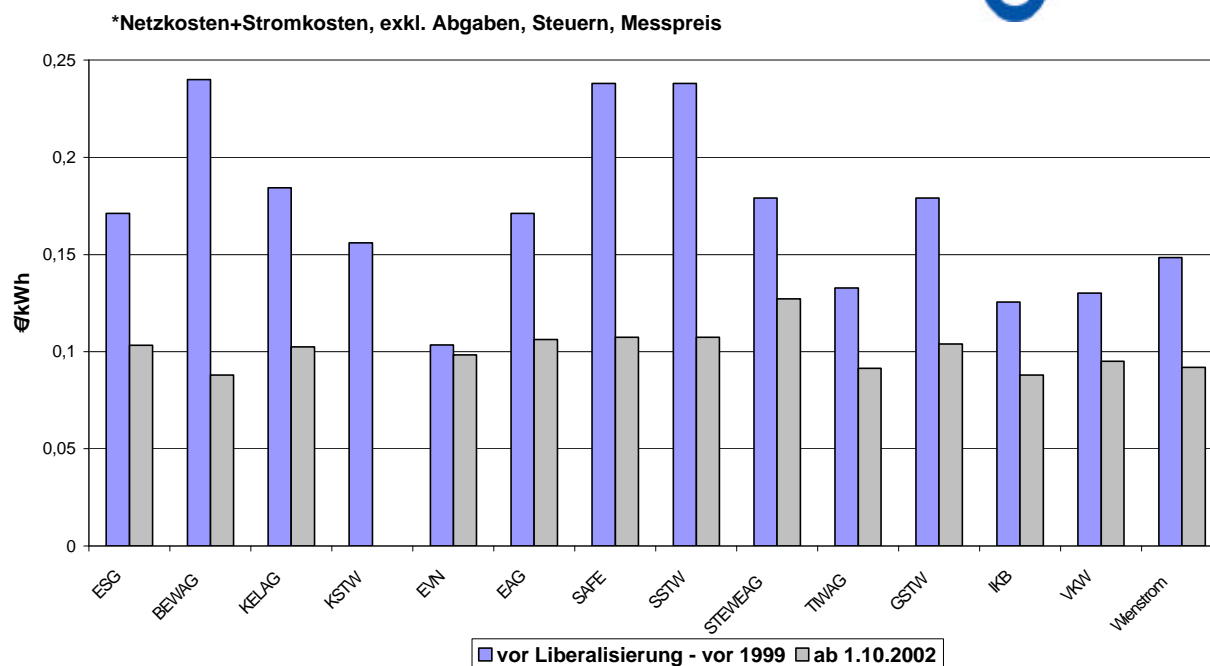
Neben den gegenseitigen Beteiligungen bildeten sich in den letzten Jahren strategische Blöcke. Neben der ENERGIEALLIANZ – eine Vertriebskooperation zwischen EVN, Wiener Stadtwerke, Linz AG, sowie Bewag & Begas – wird eine Zusammenführung der Wasserkraftwerke von E.ON und Verbund angestrebt. Eine weitere Kooperation findet in Form der Energie-West statt, bei der es neben einer Zusammenarbeit von TIWAG und anderen Tiroler E-Werken auch zu einer engen Zusammenarbeit zwischen TIWAG und VKW kommen soll.

Strategische Kooperationen durch ausländische Beteiligungen gingen die Kärntner Energie Holding mit der deutschen RWE AG sowie die STEWEAG mit dem französischen Elektrizitätsunternehmen EDF ein.

Zudem besteht bereits seit vielen Jahren eine enge vertragliche Bindung zwischen der deutschen Energie Baden Württemberg (EnBW) und den Vorarlberger Illwerken sowie der E.ON und der TIWAG. Für ausländische Investoren sind österreichische Unternehmen vor allem aufgrund der geographischen Lage im Zentrum Europas, den niedrigen Produktionskosten aufgrund des hohen Anteils der Wasserkraft und den Pumpspeicherkraftwerken interessant. Die flexible Leistungsregelung bei Pumpspeicherkraftwerken hat im liberalisierten Markt einen bedeutenden Mehrwert.

Die Liberalisierung in Österreich brachte nicht nur strategische Entscheidungen über die Eigentümerstruktur sondern auch über die Preispolitik mit sich. Schon im Vorfeld der Liberalisierung wurden die Preise von Kundengruppen nach unten angepasst, womit regionale Benachteiligungen einzelner Gruppen größtenteils wegfielen. Im Zuge dieser Entwicklung sanken die Strompreise für Gewerbekunden um über 40 % und jene für Haushaltskunden um rund 15 % (jeweils exkl. Steuern und Abgaben). Die Preisentwicklung im Industriekundenbereich ist im Gegensatz zum Haushalts- und Gewerbebereich nicht transparent. Es ist aber auch in diesem Kundenbereich von einem deutlichen Strompreistrückgang auszugehen.

Gewerbepreisvergleich* 10000 kWh/Jahr
durchschnittlich - 40%



Durch die erwähnten Preiserückgänge – abzüglich aller erfolgten Zuschlags- und Abgabenerhöhungen – ersparen sich die heimischen Stromabnehmer jährlich Stromkosten in der Höhe von rund 440 Mio. Euro. Von den Auswirkungen der Liberalisierung profitieren hauptsächlich die energieintensiven Industrie- und Gewerbebetriebe, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit damit deutlich steigt.

Der Gesamtpreis für Strom setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen: Energiepreis, Systemnutzungsentgelt, Steuern, Zuschläge und Abgaben. Von den genannten Komponenten werden lediglich die Energiepreise durch den Wettbewerb beeinflusst. Die Netzgebühren werden von der E-Control Kommission, die unterschiedlichen Zuschläge, Steuern und Abgaben von den Landesregierungen bzw. von den zuständigen Ministerien festgelegt.

Bei den Haushaltskunden macht der reine Energiepreis kaum mehr als ein Fünftel der Stromrechnung aus. Die Energiepreiserückgänge wurden unter anderem durch die Einführung von Zuschlägen für Ökostrom und KWK-Anlagen sowie durch die Erhöhung der Elektrizitätsabgabe annähernd kompensiert.

Seit dem Jahr 1999, dem Beginn der Liberalisierung, entwickelt sich allmählich ein liquider, bilateraler Großhandelsmarkt für unterschiedliche Stromprodukte. An diesem Markt sind rund 20 in- und ausländische Stromhandelsunternehmen tätig und sorgen für ein großes Handelsvolumen. Dieses Handelsvolumen beträgt gegenwärtig – je nach Markteinschätzung – rund 200 TWh im Jahr. Das ist das Vierfache des jährlichen inländischen Stromverbrauches, weil der Strom mehrmals ge- oder verkauft wird, bevor er tatsächlich physisch geliefert wird.

Zur weiteren Steigerung der Handelsvolumina wird aller Voraussicht nach auch die Grazer Strombörse beitragen. Die Energy Exchange Austria (EXAA) plant ihren Betrieb ab März 2002 aufzunehmen.

Insgesamt zählen zu den Gewinnern der Liberalisierung alle Stromverbraucher von den Großabnehmern bis zu den Haushalten. Sie profitieren nicht nur durch günstigere Preise, sondern vor allem auch durch größere Kundenfreundlichkeit, verschiedene Zusatzangebote und spezielle Serviceeinrichtungen. Die Angleichung der Preise im Zuge der Integration von Märkten verbessert die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmen im europäischen Umfeld.