

**Sperrfrist:
Nur zur internen Verwendung!
Keine Publikation der Ergebnisse
vor dem 25. Juni 2009!**

**Forschungsprojekt
im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung**

**„Neue Unternehmensstrategien und
Mitbestimmungskulturen angesichts
liberalisierter Rahmenbedingungen in der
Elektrizitätswirtschaft“**

- Zusammenfassung und Schlussfolgerungen -

von

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup

Prof. Dr. Ralf-M. Marquardt

unter Mitarbeit von Dipl. Ökonom Werner Voß

Recklinghausen, im Juni 2009

1 Neues Paradigma an den Elektrizitätsmärkten

Die Elektrizitätswirtschaft zählt zu den Schlüsselbranchen einer jeden Volkswirtschaft. Sie galt lange Zeit als zu wichtig, um sie den viel beschworenen Selbstregulierungskräften des Marktes anzuvertrauen. Hinzu kam, dass die effiziente Größe von Kraftwerken zunächst so groß war, dass ein ernsthafter Wettbewerb ohnehin nicht zustande kommen konnte. Vor diesem Hintergrund wurde die Strombranche zunächst als „*natürliches Monopol*“ ausgesteuert und staatlich reguliert.

Mit dem technologischen Fortschritt verringerte sich seit den 1970er Jahren jedoch die Größe wirtschaftlich operierender Kraftwerke. Angesichts der Option zur effizienten dezentralen Stromerzeugung mit kleineren Anlagen fiel so zumindest im Erzeugungsbereich die Notwendigkeit weg, auf den Markt zu verzichten (während den Netzen nach wie vor der Charakter eines „*natürlichen Monopols*“ zugestanden wird). Zugleich entwickelte sich in Politik und ökonomischer Wissenschaft ein *neoliberaler Mainstream*, der allgemein in Wettbewerb und Märkten ein Allheilmittel sah, um u.a. auch in bislang abgeschotteten Branchen Effizienzreserven zu bergen.

Hierzulande machte sich in dieser Hinsicht insbesondere die EU-Kommission als treibende Kraft einer Liberalisierung bemerkbar (vgl. Kap. I). Sie fühlte sich verpflichtet, die Grundfreiheiten eines möglichst EU-weit geöffneten Marktes auch in die Elektrizitätsversorgung einzubringen. Mit der *EU-Binnenmarktrichtlinie von 1996* standen so die Liberalisierung und die Deregulierung unwiderruflich auf der Tagesordnung der europäischen und der deutschen Energiepolitik. Ihren unmittelbaren Niederschlag erfuhr diese Richtlinie in Deutschland in der Öffnung der Märkte durch die Novelle des seit 1935 gültigen *Energiewirtschaftsgesetzes* im Jahr 1998.

Anfangs galt dabei auf europäischer und deutscher Ebene das Hauptaugenmerk den Aspekten der *Wirtschaftlichkeit* und der *Sicherheit der Energieversorgung*. Die EU-Kommission war überzeugt, mit ihrer Initiative ersteres zu fördern, ohne letzteres zu gefährden. Im Laufe der Jahre gewann zudem der Gesichtspunkt der *Nachhaltigkeit und Klimavorsorge* eine eigenständige, immer größere Bedeutung. Letztlich wurde damit die Energiewirtschaft nach der Liberalisierung in ein *Zieldreieck* eingebettet.

Angesichts mangelnder Erfahrungen und zahlreicher Vorbehalte gegen eine Liberalisierung des Strommarktes ließ die Binnenmarktrichtlinie den Ländern in der Umsetzung

des Öffnungsprozesses zunächst großen Spielraum. In Deutschland nutzte die Politik diese Freiräume, um einen *einzigartigen Sonderweg* einzuschlagen. Die sofortige Liberalisierung der Märkte flankierten die Entscheidungsträger mit einem Verzicht auf eine staatliche Regulierungsbehörde. Stattdessen sollten sich die Akteure – übrigens unter Ausschluss der privaten Haushalte – in Verbändevereinbarungen ihre Spielregeln selbst setzen.

2 Auswirkungen am Elektrizitätsmarkt

Die Ergebnisse dieser Politik waren ernüchternd (vgl. Kap. II). Einerseits wurden zwar wie beabsichtigt *immense Produktivitätsreserven* geborgen. Zwischen 1998 und 2006 (dem derzeit aktuellsten Jahr in der Datenerhebung des Statistischen Bundesamtes) legte die Arbeitsproduktivität in der Branche um 62,5 % zu. Diese Entwicklung ging einher mit einem massiven *Rückgang der Beschäftigung*, teils durch Outsourcen, teils durch einen Stellenabbau, der zumeist ohne betriebsbedingte Kündigungen stattfand. Der Personalrückgang setzte in Antizipation der Marktöffnung zum Teil schon vor 1998 ein. Zwischen 1992 und 2006 nahm die Zahl der Beschäftigten um über 80.000 ab. Fast drei von zehn Arbeitsplätzen gingen so verloren. Im Zeitraum ab 1998 waren davon rund 44.000 Stellen betroffen. Gleichzeitig wurden in der Branche immer mehr Werte geschaffen. Die *Wertschöpfung* legte zwischen 1998 und 2006 um fast 33 % zu. Immer weniger Beschäftigte mussten also immer mehr Leistungen erbringen. Methodisch ist zwar an dieser Stelle zu bedenken, dass sich in diesen Daten nicht nur die Liberalisierung, sondern auch die Verarbeitung der deutschen Wiedervereinigung und in Verbindung damit die Beseitigung massiver Ineffizienzen in der ostdeutschen Stromwirtschaft niedergeschlagen haben. Aber auch dieser Verarbeitungsprozess fand letztlich unter den Vorzeichen liberalisierter Märkte statt.

Andererseits wurden die Effizienzgewinne aber nicht – und dieser Befund ist nun gänzlich unabhängig von der Wiedervereinigung – in die Gesamtwirtschaft weitergereicht. In den ersten beiden Jahren nach der Marktöffnung kam es nur kurzfristig zu allerdings beachtlichen Nachlässen in den *Erzeugerpreisen*, aus denen die staatlich verursachten Teuerungsimpulse (wie die Ökosteuer) bereits herausgefiltert sind. Seitdem kennen die Erzeugerpreise nur einen Trend; und der geht nach oben. Infolgedessen haben sich die Entgelte seit der Liberalisierung von 1998 bis 2007 für Industriekunden lediglich um

3 % und für Haushaltskunden nur um 4,5 % verringert; und das bei einem Produktivitätszuwachs, der sich – fortgeschrieben bis 2007 – auf über 70 % beläuft.

Sicherlich wird die Erzeugerpreisentwicklung dabei auch beeinflusst durch die Preisschwankungen der zugeführten Primärenergie. Dies war aber nicht die Hauptursache für die Preisrigiditäten. Ausschlaggebend war, dass sich der *Wettbewerbsdruck* als tragendes Element einer funktionierenden Marktwirtschaft *als flüchtig* erwies. Dabei sind die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) offenbar zweigleisig gefahren. Zum einen haben sie die drohende Konkurrenz oftmals schon im Vorfeld der bevorstehenden Marktöffnung intern zur Rationalisierung instrumentalisiert. Zum anderen haben sie – ausgehend von durch die vorherigen Gebietskartelle bereits stark vermachteten Strukturen – auf der Absatzseite dafür gesorgt, den Wettbewerb möglichst schnell wieder auszuhebeln. Aus den ehemals neun Regionalversorgern wurden so über Fusionen schnell die „Big-4“ (E.ON, RWE, Vattenfall und EnBW). Über ihre direkten oder indirekten Beteiligungen bei den Stadtwerken kontrollierten sie alsbald den Markt. Aber selbst unter den „Big-4“ sind die Kräfteverhältnisse nicht ausgewogen. E.ON und RWE wurde unter Berücksichtigung ihrer Stadtwerke-Verflechtungen mittlerweile höchstrichterlich der Status eines „marktbeherrschenden“ *Dyopols* attestiert.

Dabei festigten die vier Stromgiganten ihre Marktmacht gleich auf mehreren Wegen:

- Erstens dominierten diese Unternehmen den Markt allein schon aufgrund ihrer eigenen *Größe*. Die *Stadtwerkebeteiligungen* akzentuierten dies nur noch.
- Zweitens konzentrierte sich in der Hand dieser Unternehmen der größte Teil der *Erzeugungskapazitäten*.
- Drittens gibt es Indizien, dass sie ihre Größe nutzten, um den *Stromhandel* über die Börse zu ihren Gunsten zu manipulieren.
- Viertens setzten sie ihre i.d.R. *Minderheiten-Beteiligungen* an den Stadtwerken so ein, dass diese ihnen selbst nicht ins Gehege kamen.
- Fünftens konnten die vier großen EVUs aufgrund der *vertikalen Integration der Wertschöpfungsbereiche* ihre Hoheit über die *Netze* durch entsprechend hohe Durchleitungsgebühren zur Abschirmung vor neuen Konkurrenten ausschlichten. Dies galt umso mehr, als die europäische Konkurrenz durch Engpässe an den Kuppelstellen in Deutschland keine nennenswerte Rolle spielte.

- Sechstens stärkten sie ihre Position durch eine *unaufhaltsame Eigendynamik*: In dem Maße, in dem die „Big-4“ den Markt immer stärker beherrschten, nahmen durch – verglichen mit den Produktivitätsfortschritten – überhöhte Preise ihre Gewinne zu. Diese setzten sie strategisch ein, um sich nicht nur national, sondern durch Internationalisierung auch auf europäischer/internationaler Ebene noch unangreifbarer zu machen.

Die unregulierte Öffnung der Märkte führte so zur *asymmetrischen Verarbeitung* der Liberalisierung: *nach innen* diente die Drohung mit Wettbewerb den Unternehmensleitungen als Rechtfertigung für Rationalisierung, *nach außen* wurde der Wettbewerb *auf der Absatzseite* (und sicherlich auch Zuliefererseite) unterbunden und damit den Stromkunden der Produktivitätsfortschritt vorenthalten. Aus dem *Verteilungskampf* zwischen den EVUs und den Abnehmern gingen die Nachfrager als Verlierer hervor. Mit Blick auf das Ziel der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit in der Stromversorgung war damit die Politik kläglich gescheitert.

Die *verhängnisvolle Mischung* aus *sofortiger Liberalisierung bei gleichzeitiger Deregulierung* bzw. staatlicher Zurückhaltung erwies sich im Nachhinein als überaus blauäugig. Schlimmer noch: angesichts der Ausgangsstrukturen an den Märkten hätte die Entwicklung eigentlich vorhergesehen werden müssen. Wer bereits vermachtete, bis dahin aber wenigstens staatlich regulierte Märkte öffnet und dann aus ideologischer Überzeugung den Staat im Stile eines großzügigen Laisser-faire aus der Regulierung zurückzieht und wer darüber hinaus auf ein vielfach zu nachgiebiges, um die Möglichkeit der nachträglichen Machtauflösung weitgehend beraubtes Wettbewerbsrecht vertrauen muss, darf sich am Ende nicht wundern, wenn der Wettbewerb als Selbstregulativ einer marktwirtschaftlichen Ordnung versagt.

Diese Erkenntnis ist eigentlich nicht neu. Sie war in den 1920er Jahren ein zentrales, in der aktuellen Ausprägung des Neoliberalismus aber offensichtlich vernachlässigtes Element des vielfach beschworenen deutschen Ordoliberalismus: Es bedarf eben nicht nur konstituierender Prinzipien zur Schaffung von Wettbewerb (und bereits hier startete man in der Elektrizitätswirtschaft mit ungeeigneten Kräfteverhältnissen), sondern auch regulierender Prinzipien mit einem ordnungspolitisch starken Staat. Nur so kann der Wettbewerb, wenn er denn einmal in Gang gekommen ist, überhaupt gewahrt werden, weil die Unternehmen dazu neigen, diesen aufzuheben. Liberalisierung braucht dem-

nach klare, staatlich definierte Spielregeln! *Liberalisierung braucht Regulierung!* Und dies gilt umso mehr, je wichtiger das produzierte Gut in seiner Bedeutung für die Gesamtwirtschaft ist und je verkrusteter die Ausgangsstrukturen vor einer Marktöffnung sind. Mit anderen Worten: Die Ergänzungsnotwendigkeit der Liberalisierung um eine Regulierung gilt insbesondere für die Elektrizitätswirtschaft! In dem Sinne ist Regulierung auch nicht gleichbedeutend mit überflüssiger, lähmender Bürokratie, sondern eine notwendige, wenngleich noch nicht hinreichende Voraussetzung für einen halbwegs funktionierenden Markt.

Spät, genau genommen viel zu spät hat die Politik auf nationaler und europäischer Ebene reagiert. Ausgehend von den bis dahin vorliegenden, auch für sie selbst enttäuschenden Erfahrungen mit der Strommarkt-Liberalisierung in der EU brachte zunächst die EU-Kommission im Jahr 2003 die *Beschleunigungsrichtlinie* für Strom auf den Weg, um den Wettbewerb zu beleben. Mit Blick auf die vertikale Integration von Wertschöpfungsprozessen in den EVUs wurde seitdem eine klarere Trennung vorgesehen und nur noch ein gesellschafts- oder eigentumsrechtliches Unbundling zugelassen. Ferner wurde die Schaffung einer Regulierungsbehörde ebenso verbindlich vorgeschrieben wie ein regulierter statt eines verhandelten Netzzugangs. Der *deutsche Sonderweg* wurde so schonungslos „*abgewatscht*“.

Auf dieser Basis *regulierte* die Bundesregierung in Deutschland mit der zweiten Novelle des *Energiewirtschaftsgesetzes von 2005* und mit den damit verbundenen Begleitverordnungen *die Branche nach*. Dabei wurden insbesondere

- der Zuständigkeitsbereich der *Bundesnetzagentur* auf die Elektrizitätswirtschaft ausgedehnt,
- die *Gestaltung der Netzentgelte* reguliert,
- das *Unbundling* in Form einer gesellschaftsrechtlichen Entflechtung forciert,
- der *Anbieterwechsel* für Haushaltskunden erleichtert,
- der *diskriminierungsfreie Anschluss* neuer Kraftwerke ans Netz garantiert und beschleunigt
- sowie die Anwendung des *Missbrauchstatbestandes* auf die Energiewirtschaft durch eine allerdings befristete und vielfach als halbherzig empfundene Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verschärft.

Das Anziehen der Zügel verändert die Rahmenbedingungen erheblich. Zum einen erfolgt mittlerweile eine *Dichotomisierung* zwischen den weiterhin über den Markt ausgeregelten Bereichen Erzeugung, Handel und Vertrieb und dem explizit als „natürliches Monopol“ behandelten und nun entsprechend regulierten Bereich des Stromtransportes bzw. der –verteilung. Dabei sehen sich die Netzbetreiber nach einer Phase der Kostenregulierung seit Anfang des Jahres der so genannten *Anreizregulierung* ausgesetzt. Bereits die *Kostenregulierung* hatte ihnen Kürzungen der beantragten Entgelte um zunächst durchschnittlich 13 %, dann nochmals um 5 % auferlegt und damit erheblichen Rationalisierungsdruck aufgebaut. Die neue *Anreizregulierung* soll den Druck aufrechterhalten und je nach Wirtschaftlichkeit des Betreibers nochmals verschärfen. Alle Unternehmen müssen – wollen sie keine Gewinneinbußen haben – jährlich eine vorgegebene Produktivitätssteigerung von 1,25 % in den ersten fünf Jahren bzw. 1,5 % in den nachfolgenden fünf Jahren erreichen. Darüber hinaus müssen Unternehmen innerhalb von 10 Jahren im Benchmarkvergleich mit der Konkurrenz festgestellte Ineffizienzen komplett abbauen.

Zum anderen sehen sich die Unternehmen losgelöst hiervon auch *insgesamt eingeschränkter Handlungsspielräume* ausgesetzt. So hat sich das *öffentliche Meinungsklima* gewandelt. Spätestens seit der betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren, primär von der Politik durch Dilettantismus verpfuschten, aber dennoch skandalösen Einpreisung kostenlos zugeteilter CO₂-Zertifikate stehen die großen Energiekonzerne in der Öffentlichkeit *am Pranger* und sind bei *wachsender Wechselbereitschaft* ihrer Kunden einer besonderen Aufmerksamkeit ausgesetzt. Zudem haben die nationalen und europäischen *Kartellbehörden* inzwischen in Verbindung mit den Gerichten einer weiteren Machtkonzentration durch die „Big-4“ enge Grenzen eingezogen. Allerdings ist diese Grenzziehung auch zu relativieren:

- Denn erstens mahnten in Deutschland die Mühlen der Justiz dabei recht lange: das Eschwege-Urteil des BGH, wonach E.ON die Verbindung mit den Stadtwerken Eschwege aufgrund der Marktmacht endgültig untersagt wurde, kam Ende November 2008 und damit erst fünf Jahre nach der gleich lautenden Entscheidung des Bundeskartellamtes zustande.
- Zweitens waren die Eingriffsschwellen des rechtlichen Einschreitens nach dem GWB offenbar recht großzügig bemessen. Denn erst jetzt, wo die Marktstrukt-

ren bereits vollkommen in Richtung einer Vermachtung verkrustet sind, beginnen die Einschränkungen zu greifen.

- Drittens geben die Gesetze – abgesehen von einer nur schwer zu praktizierenden und umstrittenen Enteignung – nur wenige Möglichkeiten her, die Strukturen nachträglich noch einmal aufzubrechen. Die Idee der Monopolkommission, die vorhandene Macht wenigstens durch ein Moratorium beim Kraftwerksbau durch die „Big-4“ abzubauen, offenbart eigentlich nur die Hilflosigkeit in dieser Hinsicht.
- Und viertens hat die Politik im Zusammenhang mit der Ministererlaubnis bei der Fusion von E.ON und Ruhrgas selbst einen Anteil bei der Markt-Konzentration gespielt.

Trotz dieser Relativierung gibt es aber *erste Anzeichen*, dass all die Maßnahmen nun auch mit Blick auf den *Wettbewerb Wirkung* zeigen:

- Die *Netzentgelte* wurden bereits massiv gestutzt, weitere Kürzungen sind vorgezeichnet. Dies entlastet direkt den Strompreis, erleichtert über fairere Entgelte aber auch den Wettbewerb um die Kunden durch netzfremde Anbieter.
- Nicht nur die Industriekunden, sondern auch die Haushaltskunden zeichnen sich bei der Suche nach dem Stromanbieter durch eine *höhere Sensibilität* mit Blick auf die *Preise*, aber auch mit Blick auf die Art der *Stromerzeugung* und die *gesellschaftspolitische Einbindung* der Anbieter aus. So beklagt E.ON allein im Jahr 2007 den Verlust von einer halben Millionen Kunden und führt dies explizit auf den durch niedrigere Netzentgelte forcierten Wettbewerb zurück. Auch bei RWE blickt man im Zuge von Strompreiserhöhungen auf eine Abwanderung von 200.000 Stromabnehmern im ersten Halbjahr 2008 zurück. Bei Vattenfall bewirkten die Störfälle in den Atomkraftwerken Krümmel und Brunsbüttel den Verlust von 100.000 Kunden in nur vier Monaten.
- Die „Big-4“ reagieren auf die veränderten Rahmenbedingungen durch das Auflegen von *Sondertarifen* und das Gründen von *Billigstromanbietern*. Vattenfall, als drittgrößter Anbieter, kündigte im Geschäftsbericht 2006 an, sich für den Einstieg in den bundesweiten Wettbewerb um den Markt „vorbereiten“.
- *E.ON* hat sich in einem *Kartellverfahren* angesichts drohender Strafzahlungen auf einen Vergleich mit der EU-Kommission einlassen müssen, wonach sich das

Unternehmen von seinem *Hochspannungsnetz* und etwa *einem Fünftel seiner Kraftwerkskapazitäten* zu trennen hat. In Reaktion auf den politischen Druck beabsichtigt das Unternehmen, sich von der *Thüga* zu trennen. *Vattenfall* plant ebenfalls einen Verkauf seines Netzes und erwägt sich von Minderheitenbeteiligungen an Kommunalversorgern zu trennen. Bei diesen Trennungsvorhaben mag auch eine Rolle spielen, dass die Renditen der Beteiligungen für die Großkonzerne durch die Restriktionen im Netzbetrieb nicht mehr interessant genug sind und dass die Bedeutung des strategischen Einflusses auf die Stadtwerkepolitik nicht mehr als so hoch eingeschätzt wird.

- Die in der 8KU-Gruppe¹ vertretenen großen Stadtwerke bündeln zunehmend ihre Kräfte und formieren sich so zu einer Gegenmacht zu den „Big-4“. Auch die Trianel-Stadtwerke-Gruppe² versucht, sich durch den Aufbau eines Netzwerkes zu behaupten. Dabei wird den Stadtwerken immer bewusster, wie wichtig es im Wettbewerb ist, mit eigenen Kraftwerkskapazitäten bzw. „Kraftwerksscheiben“ präsent zu sein und so vom reinen (abhängigen) Verteiler zum Erzeuger aufzusteigen.

Hinzu kommt, dass die EU Kommission mit dem dritten Binnenmarktpaket nochmals nachgelegt hat. Zwar konnten sich – insbesondere nach dem Widerstand Deutschlands und Frankreichs – die Kommission und das Europaparlament mit ihrer ursprünglichen Forderung nicht durchsetzen, möglichst durch ein „Ownership Unbundling“ die Stromerzeugung und den Netzbetrieb eigentumsrechtlich komplett zu entflechten. Dennoch wurde im „Dritten Weg“ als Alternative zur eigentumsrechtlichen Trennung und dem ebenfalls erlaubten unabhängigen Netzbetreiber immerhin eine verschärfte gesellschaftsrechtliche Entflechtung sowie eine Stärkung der nationalen Regulierungsbehörden vereinbart.

Im Rahmen des energiepolitischen Zieldreiecks sollte aber durch bzw. trotz der Liberalisierung auch den Aspekten der *Versorgungssicherheit* sowie der *Nachhaltigkeit und Klimavorsorge* Rechnung getragen werden. Zur Wahrung der Versorgungssicherheit

¹ Dazu zählen die Stadtwerke Hannover AG (energity), die HEAG Südthüringische Energie AG (HSE, Darmstadt), die Mainova AG (Frankfurt a.M.), die MVV Energie AG (Mannheim), die N-Ergie AG (Nürnberg), die RheinElektra AG (Köln), die Stadtwerke Leipzig GmbH sowie die Stadtwerke München GmbH.

² Die Trianel-Gruppe ist mit 48 Gesellschaftern und rund 40 Partnern eines der größten Stadtwerke-Netzwerke. Dabei halten die EWMR – Energie- Wasserversorgung Mittleres Ruhrgebiet GmbH, (Bochum, Herne, Witten (27,36 %)), die STAWAG Stadtwerke Aachen AG (16,61 %) sowie die Stadtwerke Bonn GmbH (8,05 %) gemeinsam rund die Hälfte der Trianel-Kapitalanteile.

bedarf es rechtzeitig ausreichender *Investitionen*. Um auch den Umweltzielen zu entsprechen, reicht es aber nicht, die Kraftwerksleistungen nur quantitativ anzupassen, sondern sie müssen in ihrer *Zusammensetzung* auch qualitativ das Erreichen der ökologischen Vorgaben ermöglichen. Vorreiter bei der ökologischen Einbindung der Energiepolitik war die EU-Kommission. Auf ihre Initiative hin hat sich der EU-Rat zur *20/20/20-Zielsetzung* bis zum Jahr 2020 verpflichtet. Demnach soll der Anteil *erneuerbarer Energien* innerhalb der EU auf 20 % des Primärenergieverbrauchs erhöht, eine *20-%-ige Verringerung des Primärenergieverbrauchs* gegenüber den Projektionen bis 2020 erreicht und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls die *Emission von Treibhausgasen* bis 2020 gegenüber 1990 um mindestens 20 % verringert werden. Konkretisiert wurden diese Vorgaben durch das „*grüne Paket*“ der EU-Kommission aus dem Jahr 2008. Zentrale Bausteine sind darin der bereits seit 2005 praktizierte *Emissionshandel*, sowie *nationale Zielvorgaben* für die erneuerbaren Energien und eine verstärkte technologische Förderung der CO₂-Abscheidung und -speicherung. Im *Integrierten Energie- und Klimapakete* (IEKP) hat die Bundesregierung, die bis 2020 sogar eine *Reduktion der CO₂-Emissionen* von 40 % anstrebt, diese Initiativen aufgegriffen und mit Blick auf die Elektrizitätswirtschaft u.a. folgende weitere Zielsetzungen definiert:

- Der Anteil *erneuerbarer Energien* (EE) in der Stromerzeugung soll (von 12 % in 2006) auf 25 % bis 30% erhöht werden.
- Der Anteil von Strom aus *Kraft-Wärme-Koppelung* (KWK) soll bis 2020 auf 25 % verdoppelt werden.
- Im Vergleich zu 1990 soll bis 2020 die *Energieeffizienz* um 100 % gesteigert werden.

Um diese Ziele in der Stromerzeugung zu verankern, bedient sich die Bundesregierung zum einen einer *Abnahmeverpflichtung* durch die Übertragungsnetzbetreiber *mit Einspeisevorrang* von Strom aus EE und KWK und zeitlich gestaffelter *fester Einspeisevergütungen*.

Die Umsetzung der Investitionsentscheidungen obliegt aber den EVUs. Dabei gilt es allein vom Umfang her, einen *erheblichen Investitionsbedarf* zu sättigen. Angesichts des gleitenden Ausstiegs aus der Atomkraft bis spätestens 2023 und der allmählichen Veralterung des Kraftwerksbestandes sind bis 2020 nach Einschätzung der „Leitstudie 2008“ des Bundesumweltministeriums Bruttoinvestitionen in einem Umfang durchzu-

führen, der sich auf rund 70 % der derzeit vorhandenen Leistungskapazitäten beläuft. Ohne fossile Energieträger wird es dabei auch nach Auffassung des Umweltministeriums nicht gehen. Der erforderliche Zubau hier wird auf knapp 30 GW taxiert. Bei den regenerativen Energien ist laut Leitstudie ein Zubau an installierter Leistung von etwa 50 GW erforderlich, wobei dieser Ausbau schwerpunktmäßig durch eine Verdoppelung der Erzeugungskapazitäten in der Windenergie getragen werden soll. Zur Durchführung der nötigen Investitionen sind sehr grob geschätzt Ausgaben von über 100 Mrd. EUR zu schultern.

Zwar haben sich die EVUs mit Blick auf ihre Investitionen in der Phase nach der Liberalisierung deutlich zurückgehalten. Dazu trugen im Wesentlichen ein Ausleben des zuvor schon eingeleiteten Investitionszyklus, aber auch ein Verschlanken des Sachkapitalbestandes zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei. Zudem nutzten die Unternehmen ihre Gewinne lieber zur *Ausschüttung*, zur *nationalen Konzentration* und zur *Internationalisierung*.

Dennoch zeigen die vorliegenden Gutachten bis auf eine methodisch umstrittene Studie der Deutschen Energie-Agentur (Dena), dass die *Versorgungssicherheit* auch zukünftig mit großer Wahrscheinlichkeit gewährleistet ist. Bei den konventionellen Kraftwerken sind umfangreiche Investitionsvorhaben angekündigt und bei den erneuerbaren Energien ist auch angesichts der angehobenen Fördersätze eine deutliche Wachstumsdynamik zu erkennen.

Allerdings dürfen die in den Untersuchungen derzeit noch als realistisch eingeschätzten Ausbau-Projektionen auch nicht als Selbstläufer angesehen werden. Dazu sind die *investiven Rahmenbedingungen* angesichts der Besonderheiten des Wirtschaftszweiges zu sensibel: es gilt schließlich bei langer Vorlaufzeit, über kapitalintensive Objekte zu entscheiden, die sich irreversibel über Jahrzehnte in einem durch hohe Unsicherheiten geprägten Umfeld amortisieren müssen. Der mit der Liberalisierung verbundene *Paradigmenwechsel* von der *Stromversorgung* zum *kommerziellen Stromgeschäft* erschwert dabei den Aufbau ausreichender Kapazitäten erheblich. Im Regime regulierter Gebietsmonopole stand beim Investieren noch die Versorgungssicherheit im Mittelpunkt. Durch den Gebietschutz konnte die Stromnachfrage von den EVUs vergleichsweise zuverlässig geschätzt werden. Die Kosten einer Investition konnten unabhängig von

ihrer Effizienz auf die Preise überwältigt werden, ohne dass die Abwanderung von Kunden befürchtet werden musste.

Nun aber orientieren sich die Investitionsentscheidungen – Versorgungssicherheit hin oder her – nach dem *Shareholder-Value-Prinzip* an der erwarteten, über den Markt zu erwirtschaftenden *Rendite*. Nur wenn sie über der Zielverzinsung liegt, wird überhaupt investiert. Je größer das Risiko bei der Entscheidung ist, je unklarer sie zu kalkulieren ist (und das gilt insbesondere in der Strombranche), umso höher wird die in der geforderten Zielverzinsung enthaltene Risikoprämie sein. Jedes Kraftwerk muss sich dabei im Zweifelsfall selbst tragen und geht nicht mehr im Rahmen einer Mischkalkulation auf. Idealerweise sollte zwar der Marktmechanismus selbst über die Strompreissignale bei den Investitionen zur allokatonspolitischen Effizienz beitragen. Doch daran sind erhebliche Zweifel angebracht. Das bedeutet nicht, dass die Planung unter den alten Vorzeichen allokatonspolitisch zwangsläufig besser war, einfacher und hinsichtlich der Versorgungssicherheit vorteilhafter war sie aber allemal:

- Ein Problem ergibt sich mit Blick auf die Bereitstellung der *Spitzenlast*, die u.U. zu selten beansprucht wird, um sich amortisieren zu können, oder gar bei erfolgreicher Energieeinsparung zukünftig aus der „merit-order“ komplett heraus fällt. Sie hat somit den Charakter eines öffentlichen Gutes, so dass hier selbst nach Auffassung von Liberalisierungsbefürwortern eine immanente Unterversorgung droht.
- Des Weiteren sind die Großhandelspreise ein unzuverlässiger *Indikator* für Investitionen. Sie unterliegen einer hohen, über die Börse möglicherweise noch spekulativ verzerrten Volatilität und bilden ohnehin nicht die für die Investitionsentscheidung relevanten Zukunftspreise über die gesamte Laufzeit ab. Das gilt nicht einmal für die oftmals obendrein wenig repräsentativen Terminkurse. Eine Art Rückversicherung über langfristige Abnahmeverträge wird dabei auch nicht gelingen, da die Kunden ja im Wettbewerb gerade die Möglichkeit des Wechsels zu günstigeren Anbietern schätzen und sich auf derartige Bindungen kaum einlassen werden.
- Zwar kann auf der Absatzseite bei der Preisstellung ein akquisitorischer Bereich unterstellt werden, in dem die EVUs ihre Preise gegenüber billigeren Konkurrenten variieren können, ohne gleich all ihre Nachfrager zu verlieren. Dennoch

muss beim Versuch, Fehlinvestitionen über die Preise abzuwälzen, die schwer abzuschätzende *Nachfragereaktion* im Vorhinein bedacht werden.

- Ein weiteres Problem stellt – angesichts der inhärent fehlenden Abstimmung von Konkurrenten – die Gefahr von verstärkten *Investitionszyklen* dar: Bei günstigen Preissignalen (so sie denn verlässlich wären) investieren alle und verderben sich zukünftig mit den Überkapazitäten die Preise, so dass solange ein Investitionsattentismus folgt, bis Unterkapazitäten die Preise wieder steigen lassen.
- Aus *strategischen Gründen* bietet es sich bei überschaubaren Marktstrukturen an, die Erzeugungskapazitäten bewusst knapp zu halten. Denn ähnlich einem Cournot-Punkt-Monopolisten gelingt es, dank knapper Kapazitäten den Preis für den aus im Betrieb befindlichen Anlagen erzeugten Strom künstlich hoch zu halten und damit den Gewinn zu steigern.
- Hinzu kommt, dass die sonstigen Rahmenbedingungen der Investitionsentscheidung überaus unsicher sind. Diese *Unsicherheit* erhöht über die Risikoprämie die geforderte Zielverzinsung, so dass einzelne Investitionsvorhaben sich nicht mehr rentieren.

Diese Unsicherheiten betreffen die *Abschätzung der verfügbaren Alternativen*, die *Rahmenbedingungen auf der Kostenseite und der Finanzierungsseite*. Hinsichtlich der verfügbaren Alternativen ist zu bedenken, dass es unter dem neuen Investitionsparadigma – stehen mehrere Investitionsalternativen zur Auswahl – nicht nur darum geht, die Zielrendite zu erreichen, sondern eine möglichst hohe Rendite einzufahren. Dabei geht es nicht nur um eine zeitpunktbezogene Alternativenabwägung, sondern um eine zeitübergreifende Betrachtung. Denn u.U. macht es Sinn, neue technologische Entwicklungen abzuwarten und erst dann zu realisieren, nachdem sich ihre Erfolgsaussichten erwiesen und besser beurteilen lassen. Im Einzelnen ergeben sich dabei folgende *Planungshindernisse*:

- Schwer absehbar ist, ob sich *neue Erzeugungstechnologien* überhaupt und wenn ja, mit welcher Effektivität und wie schnell marktreif einsetzen lassen werden. Das betrifft primär die CCS-Technologie aber auch den Optimierungsprozess beim Einsatz erneuerbarer Energien (z.B. in virtuellen Kombinationskraftwerken).

- Teilweise sind erhebliche *technologische Interdependenzen* zwischen Investitionsentscheidungen zu beachten. Kommt es beispielsweise zu einem verstärkten, durch Einspeisevorrang garantierten Einsatz fluktuierender Stromerzeugungsanlagen, besteht zur Sicherung der Versorgung die Notwendigkeit einer investiven Ergänzung durch schnell zuschaltbare und abschaltbare konventionelle Kraftwerke im Stand-by-Betrieb.
- Das aktuelle „Hickhack“ um den *Atomausstieg* stellt ein Investitionshindernis ersten Ranges dar. Solange der Ausstiegsbeschluss weiter zur Disposition steht, werden AKW-Betreiber alternative „Schubladenprojekte“ in der Hoffnung auf windfall-profits bei einer Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke zwar vorbereiten, aber ansonsten nur halbherzig vorantreiben. Erzeuger hingegen, die in gutem Glauben an den Fortbestand des Ausstiegsbeschlusses investiert haben, müssen dann u.U. befürchten auf den „stranded costs“ sitzen zu bleiben. Vor diesem Hintergrund werden neue Investitionen, sofern die damit verbundene Produktion nicht mit einer gesetzlichen Mindestvergütung in Kombination mit einem Einspeisevorrang abgesichert ist, allenfalls sehr vorsichtig getätigt.
- Beim Ausbau *konventioneller Kraftwerke*, aber auch bei der Erstellung von Windenergieanlagen ist mit zahlreichen zeitraubenden und damit kostspieligen, manchmal sogar in ihrer Wirkung einschränkenden bzw. verhindernden *Widerständen seitens der Bürger und Politik* vor Ort zu rechnen. Dabei spielt weniger die Einsicht in die Notwendigkeit der Investitionen eine Rolle als das „Sankt-Florians-Prinzip“: Die Bürger wünschen zwar eine ökologisch ausgewogene und günstige Versorgungssicherheit, die Beeinträchtigungen der Standortwahl sollen aber lieber andere tragen.
- Schwer einzuschätzen sind im Zeitpunkt der Investitionsentscheidung auch die Folgekosten. Das betrifft nicht nur die *Brennstoff- und Wartungskosten*, sondern beim CCS-Verfahren auch die *Kosten einer Endlagerung* sowie die zukünftigen *CO₂-Zertifikatepreise*. Letztere werden ja bewusst dem Wechselspiel des Marktes überlassen, schwanken daher je nach Knappheit und sind somit über den Nutzungszeitraum hinweg kaum zu kalkulieren. Eine (im Entwicklungspfad) festgelegte Steuer hätte in diesem Zusammenhang sicher eine bessere Kalkulationsbasis dargestellt. Dabei spielen die Zertifikatepreise eben nicht nur dann eine Rolle, wenn der Zubau von CO₂-lastigen Kohlekraftwerken geplant ist. Denn die

Wirtschaftlichkeit anderer CO₂-sparender Technologien bestimmt sich eben auch in ihrer Kostenrelation zu Kohlekraftwerken.

- Angesichts der hohen Gewinne war die *Finanzierung* von Investitionen lange Zeit kein zentrales Investitionshindernis. Gerade bei den „Big-4“ hätten sich diese aus den Cash-Flows oder zumindest über günstige externe Quellen finanzieren lassen. Mit der Finanzmarktkrise (und bei E.ON mit einer sehr hohen Außenfinanzierung der Beteiligungen) ist das Bild derzeit sicherlich differenzierter zu beurteilen. Gerade kleinere Stromanbieter klagen hier wegen der Finanzmarktkrise über einen Rückzug der Banken bei der Finanzierung von Anlagen der erneuerbaren Energien.

Diese Aufzählung verdeutlicht, welche besonderen Herausforderungen die wettbewerbliche Öffnung der Märkte im Hinblick auf den Ausbau der Erzeugungsanlagen und damit für die (quantitative) Versorgungssicherheit darstellt. Offen bleibt insbesondere, ob der Markt allein eine ausreichende *Bereitstellung von Spitzenlastkapazitäten* wird organisieren können. Wird der Markt hier seinen Anforderungen nicht gerecht (z.B. durch Glättung der Spitzenlastproblematik infolge der Einführung einer nachfrageabhängigen Echtzeitbepreisung), bedarf es zumindest an dieser Stelle einer *staatlichen Regulierung* (z.B. Einführen von Kapazitätsmärkten oder gar staatlicher Auflagen zum Umfang von Erzeugungskapazitäten) oder einer *Ergänzung durch ein staatliches Angebot*.

Hinzu kommt, dass ja nicht allein eine quantitativ ausreichende Versorgung angestrebt wird, sondern auch eine *qualitativ ausgewogene Erzeugung*, die mit dem Erreichen der Umweltziele einhergeht. Die Politik hat dabei zwar eine als machbar eingestufte Zielvorstellung für die zukünftige Erzeugungsstruktur. In welchem Umfang letztlich aber wirklich in EE- und KWK-Anlagen investiert wird, obliegt hierzulande ausschließlich den Unternehmen. Dabei hat der Staat die Stromproduktion aus diesen Technologien zwar dem Marktprozess entzogen. Um ihre Attraktivität zu erhöhen, wird die Abnahme durch einen Einspeisevorrang garantiert und die Preise werden durch gesetzliche Mindestvergütungssätze nach unten limitiert. Diese Investitionen genießen insofern den Vorteil fehlender Unsicherheit auf der Absatzseite. Ob die gesetzten Anreize ausreichen werden, wird sich indessen erst ex-post zeigen. Die „*Kohlelastigkeit*“ in den derzeitigen Investitionsplanungen lässt jedenfalls Zweifel am Erreichen der ökologischen Zielsetzung aufkommen. Gerade die „Big-4“ haben sich in den letzten Jahren nicht nur insge-

samt bei den Investitionen in Erzeugungsanlagen zurückgehalten, sondern eben auch beim Ausbau ökologischer Alternativen. Zwar haben sie jüngst mit viel Öffentlichkeitswirkung den Ausbau der EE angekündigt. Verglichen mit den finanziellen Möglichkeiten und den sonstigen Budgets zeichnet sich hier aber keine ernsthafte Wende ab. Eine Verlängerung der AKW-Restlaufzeiten wird den ökologischen Strukturwandel im Energiemix von dieser Seite noch weiter bremsen. Verstärken sich aber die Zweifel am Erreichen einer nachhaltigen Klima schonenden Energieerzeugung und meint die Politik es weiterhin Ernst mit diesem Ziel, bleiben im Prinzip nur zwei Möglichkeiten: Entweder wird die einzelwirtschaftliche Investitionsplanung durch die EVUs beibehalten. Dann müssten bei Abweichungen vom Zielpfad die *Incentives* der EE- und KWK-Technologien erhöht und/oder die *Disincentives* der Investitionsalternativen verstärkt werden. Oder der Staat greift aktiv durch *Formen der Investitionslenkung* in die Planung der Erzeugungsstruktur ein.

Rückblickend auf die bisherige Liberalisierung lässt sich somit für das Auftreten der EVUs im Markt und das energiepolitische Zieldreieck folgendes festhalten:

- Die Öffnung der Märkte hat über den drohenden *Wettbewerb* zu erheblichen Produktivitätsgewinnen geführt. Der Wettbewerb am Markt wurde aber über eine *Vermachtung* schnell wieder aufgehoben. Den Kunden wurden so die Effizienzgewinne weitgehend vorenthalten. Ein völlig unzureichendes, *naives Laissez-faire* hat diesen Prozess begünstigt. Erst mit einer *viel zu späten Nachregulierung* gibt es zarte Indizien für eine allmähliche Wettbewerbsbelebung.
- Das überwiegende Gros der Studien zeigt, dass die (Grund-)Versorgungssicherheit mit dem Basisgut Strom auch nach der Liberalisierung gewährleistet werden kann. Allerdings gibt es nun mit dem Wandel von der *Stromversorgung zum Stromgeschäft* ein neues am *Shareholder-Value-Prinzip* ausgerichtetes *Investitionsparadigma*. In der neoliberalen Idealvorstellung sollte es gerade dazu beitragen, die allokatonspolitische Effizienz zu steigern. In der Praxis der Investitionsplanung sieht sich die Branche indessen *außergewöhnlich hohen Unsicherheiten* ausgesetzt, die zu einem eher zögerlichen Kapazitätsaufbau beitragen. Fraglich bleibt insbesondere, ob über den Markt auch in Zukunft ausreichende Spitzenlastkapazitäten bereitgestellt werden.
- Eine an den *ökologischen Zielen* ausgerichtete *Erzeugungsstruktur* ist grundsätzlich erreichbar, auf der Basis einzelwirtschaftlicher Investitionsentscheidun-

gen aber nicht planbar. Ob die Incentives/Disincentives nachgebessert werden müssen, wird sich erst ex-post zeigen. Die gegenwärtigen kohlelastigen Planungen lassen Skepsis angebracht erscheinen. Wenn bei nachhaltigen Abweichungen vom Zielpfad dann überhaupt noch Korrekturmöglichkeiten bestehen, müssten die Anreizstrukturen entweder nachgebessert werden oder der Staat greift aktiv in den Planungsprozess ein.

Insgesamt wird aber ein ganz *zentraler Konflikt* im Rahmen des Zieldreiecks bestehen bleiben: Sollte der Wettbewerb tatsächlich noch in Gang kommen und zu einer *Preissenkung* führen, verringerten fallende Elektrizitätspreise den *Anreiz zur Stromeinsparung* und stünden so im Widerspruch zum ökologischen *Nachhaltigkeitsziel*. Soll Strom wirklich eingespart werden und die Einsparung Ergebnis einer individuellen marktwirtschaftlichen Entscheidung sein, bedarf es nicht niedriger, sondern *höherer Strompreise*. Meint es die Politik mit ihren Vorstellungen zu Wettbewerb und Einsparen Ernst, müssten sich somit bei einer Belebung des Wettbewerbs zwei gegenläufige Preistrends überlagern: Dem Preis entlastenden Abschmelzen von *Monopolrenditen* muss dann ein überkompensierendes, Preis erhöhendes Internalisieren der externen Kosten der Stromproduktion gegenüberstehen, so dass es im Endeffekt eher zu einer Verteuerung von Strom kommt. Dies dann auch hinzunehmen und gesellschaftspolitisch zu kommunizieren, dazu fehlt aber in der Politik bislang ein klares Bekenntnis.

Der *Zertifikatehandel* soll zwar im Prinzip auf einen solchen Mechanismus hinauslaufen: Wenn infolge einer wettbewerbsbedingten Preissenkung die Anstrengungen zur Stromeinsparung nachlassen, mithin die Stromnachfrage wieder steigt, werden, sofern der zur Bedienung der Mehrnachfrage erzeugte Strom nicht emissionsfrei produziert wird, die Zertifikatepreise zulegen. Außerdem sind ja unabhängig von Umstrukturierungsprozessen in der Volkswirtschaft die zugestandenen Verschmutzungsrechte limitiert. Fraglich ist aber, inwieweit sich diese akademischen Überlegungen in der Praxis als Gegenbewegung wirklich ausreichend niederschlagen werden und inwieweit die Strukturverschiebungen hingenommen werden. Letzteres gilt umso mehr, als dabei in *stromintensiv produzierenden Industriezweigen* ein *Dilemma* entsteht. Werden diese Industrien mit Blick auf die Standortfrage von der Internalisierung entlastet, werden ausgerechnet die größten Stromverbraucher aus dem Einsparziel herausgenommen. Werden sie aufgrund dessen nicht entlastet, können sie versuchen Strom einzusparen. Sollte dies ihnen nicht gelingen, verteuert sich die Produktion, was aber nur dann im

internationalen Wettbewerb nicht ganz so dramatisch ist, wenn die ausländische Konkurrenz in gleicher Form belastet wird. Dazu müssten jedoch international die gleichen Spielregeln gelten.

3 Unternehmensinterne Auswirkungen der Liberalisierung

Neben dem externen Auftreten der EVUs am Markt hat uns aber auch die Frage beschäftigt, wie die Unternehmen die Auswirkungen der Liberalisierung *intern* weitergegeben haben (vgl. Kap. II und Kap. III).

Die Rationalisierung in Erwartung des Wettbewerbs hat dabei deutliche Spuren hinterlassen. Durch ein Entschlacken des Kraftwerksparks und einen massiven Beschäftigungsabbau wurde die Produktivität drastisch gesteigert. Jedem Einzelnen wurde nach der Liberalisierung deutlich mehr Leistung abverlangt. Während dabei die Produktivität zwischen 1998 und 2006 branchenweit um 62,5 % zulegte, verzeichneten die *Löhne und Gehälter* – in einer sehr stark differenzierten Tariflandschaft – aber durchschnittlich nur einen Anstieg von knapp 9 %. Mit anderen Worten: Auch den Beschäftigten sind die Effizienzgewinne weitgehend vorenthalten worden. Das Klima der Stellenkürzungen dürfte dabei für die schleppende Gehaltsdynamik eine gewichtige Rolle gespielt haben.

Ein Blick auf die *Verteilung der Wertschöpfung* bestätigt daher auch die Schlussfolgerung: Wenn der Produktivitätsschub weder bei den Stromkunden (noch bei den Zulieferern) noch bei den Beschäftigten in den EVUs angekommen ist, dann muss sie der *Kapitalseite* zugute gekommen sein. Im Beobachtungszeitraum stiegen bei zwischenzeitlichen Einbrüchen die Gewinne nach Ertragssteuern um 118 %, während die quantitativ weniger bedeutenden Miet- und Pachteinnahmen sogar um 164 % zulegten. Der deutliche Zuwachs der Gewinneinkommen kam (mit Ausnahme der Unternehmen mit 100 – 249 Beschäftigten) allen Unternehmensgruppen der Branche zugute, so dass nicht nur die „Big-4“, sondern im Durchschnitt auch die Stadtwerke höhere Gewinne als je zuvor erwirtschafteten.

Besonders erfolgreich im Sinne des Übergangs zu einem eindeutigen *Shareholder-value-Ansatz* waren jedoch die „Big-4“. Aktuelle Einschnitte auf hohem Niveau infolge der Finanzmarktkrise sind zwar zu konstatieren, sie trüben die betriebswirtschaftliche Erfolgsstory aber nur wenig. Mit ihrer Strategie der Bündelung von Marktmacht, der Internationalisierung und einer allmählichen Konzentration auf die Kerngeschäftsfelder

erwirtschafteten sie zwischen 2002 und 2007 *fast durchweg zweistellige Eigenkapitalrenditen* vor und nach Steuern. Intern gab es dabei eine *massive Umverteilung zu Lasten der Beschäftigten*. Zwar weisen die „Big-4“ – abgesehen von E.ON – beim Lohnquotenniveau höhere Werte als in der Branche insgesamt auf. Der Lohnquotenrückgang war aber hier wesentlich dynamischer.

Insgesamt ist es also der Kapitalseite – sehr zur Freude der oftmals auch kommunalen Eigentümer – bei einer rückblickenden Branchenbetrachtung nach außen gelungen, den aufkommenden Wettbewerb schnell zu unterbinden, ihn im *internen Verteilungskampf* gleichwohl als Menetekel zu instrumentalisieren, um sich den Löwenanteil am Wachstum der Verteilungsmasse einzuverleiben. Wie sehr die Beschäftigten dieser Instrumentalisierung gefolgt sind, verdeutlichte auch unsere Umfrage, wonach die Arbeitnehmer/innen offenbar den vermeintlichen Wettbewerb (und damit offenbar nicht die veränderte Gewinnanspruchsmentalität) als treibende Kraft der Veränderungen identifizierten.

Wie sich diese veränderten Rahmenbedingungen in der *personalwirtschaftlichen Unternehmenskultur* niedergeschlagen haben, untersuchten wir ebenfalls (vgl. Kap. III). Ausgangspunkt unserer Bewertung war dabei ein von uns entwickeltes *normatives Modell* im Duktus einer *demokratischen Partizipation*. In der dem Modell zugrunde liegenden Sichtweise wird der langfristige Erfolg eines Unternehmens nicht allein von den Unternehmern bzw. in deren Vertretung von den Managern bestimmt, sondern im Wesentlichen von den arbeitsteilig zusammenwirkenden Beschäftigten. Um erstens systemimmanente Machtungleichgewichte zulasten der Beschäftigten aufzuheben, um zweitens den Menschen als Grundmaß allen Wirtschaftens zu stärken, um drittens einen demokratisch legitimierten Beteiligungsanspruch der Arbeitnehmer/innen zu gewährleisten, aber auch um viertens – mit Blick auf den unternehmerischen Erfolg – die Beschäftigten für ihr Unternehmen zu begeistern, ihr Kreativitätspotenzial zu erschließen und ihren Einsatzwillen zu optimieren, bedarf es dabei einer Unternehmenskultur, die sich auf sechs integrativ verzahnte Säulen („*interdependentes personalwirtschaftliches Sechseck*“) stützen muss: Zu Beginn steht dabei eine *immaterielle Partizipation* (Mitbestimmung). Sie benötigt als Unterbau eine arbeitsplatzbezogene, interpersonelle *Kommunikationsdialektik* (symmetrische, dialogorientierte Interaktion auf gleichen Hierarchieebenen und darüber hinweg) und einer holistischen *Informationspolitik* (Verfügbarmachen von Informationen und Einbinden in einen arbeitsplatzbezogenen Kontext sowie

Herstellen eines aufgabenunabhängigen allgemeinen Unternehmenswissens), wobei eine *partizipative Personalführung* als Bindeglied zwischen der Kommunikationsdiagnostik und der Informationspolitik fungiert. Zur kontinuierlichen Förderung der Lern- und Innovationsbereitschaft ist ferner eine regelmäßige *Weiterbildung und Personalentwicklung* erforderlich. Um die zahlreichen Erfahrungen der Belegschaft systematisch zur Fortentwicklung des Unternehmens nutzen zu können, sollte sich ein modernes Unternehmen überdies auf ein umfassendes *Ideenmanagement* stützen können. Dazu gehört nicht nur ein Betriebliches Vorschlagswesen, sondern auch ein Total Quality Management (die Integration von einzelnen Qualitätsansprüchen in ein Gesamtkonzept) und ein ausgereiftes Konzept für Arbeitnehmererfindungen. Abgerundet wird unser Sechseck durch eine *materielle Partizipation* der Belegschaft. In einem ganzheitlichen Modell reicht es eben nicht aus, dass sich die Beschäftigten im Produktionsprozess der Unternehmung als gleichberechtigte, Ernst genommene Partner verstehen. Darüber hinaus sollten sie auch an den von Ihnen generierten Erfolgen des Unternehmens angemessen materiell beteiligt werden. Dabei fokussieren wir auf eine echte Gewinnbeteiligung, bei der die Basis der Steuerbilanzgewinn ist, der nachträglich zwischen der Kapitaleseite und Arbeitnehmerschaft aufgeteilt wird.

Ausgehend von diesem (im Detail ausführlich spezifizierten und gerechtfertigten) Ideal einer demokratisch-partizipativen Unternehmenskultur haben wir empirisch untersucht, wie weit die Unternehmen der Elektrizitätsversorgung in der Praxis von unserem Leitbild abweichen. Grundlage der Analyse war zum einen eine umfangreiche *Fragebogenaktion*, an der sich Betriebsräte von 53 EVUs (zumeist Stadtwerke) beteiligt haben. Darüber hinaus haben wir die zugänglichen Informationen der „Big-4“ zu ihrer Unternehmenskultur verarbeitet sowie Erfahrungen aus intensiv geführten *Interviews* mit ausgewählten Geschäftsführern/Vorständen von sechs EVUs eingearbeitet.

Im Einzelnen lassen sich u.a. folgende – auf den Idealzustand reflektierten – Befunde hervorheben:

- In der *Außendarstellung* werden die Mitarbeiter/innen und auch die Mitbestimmungsträger gerne von den Vorständen der EVUs als Sprachrohr instrumentalisiert. Gut 62 % der interviewten Betriebsräte gaben an, abgestimmt mit dem Management gegenüber dem Staat und der Politik aufzutreten („trifft voll zu“ bzw. „trifft zu“).

- Gemessen am *gewerkschaftlichen Organisationsgrad* weist unsere Stichprobe nur ein gemäßigtes Solidaritätsbewusstsein auf. In nur 17 % der befragten Unternehmen lag der Organisationsgrad über 75 %. Bei rund einem Drittel hingegen lag er höchstens bei 30 %.
- Neben der unternehmensinternen Umverteilung von der Lohn- zur Gewinnquote (s.o.) deuten auch unsere Umfragen zu den *Arbeitszeiten* und *Arbeitsbedingungen* auf einen im Zuge der Liberalisierung verstärkt praktiziertes Shareholder-Value-Denken hin. Gut 41 % der Betriebsräte berichten über eine Zunahme der Arbeitszeit, 15 % verspürten sogar eine „starke“ Zunahme. Fast 65 % berichteten, dass sich die allgemeinen Arbeitsbedingungen seit der Liberalisierung „verschlechtert“ bzw. „stark verschlechtert“ hätten.
- Nach unseren Berechnungen unterliegen branchenweit nur 59 Unternehmen dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 (Arbeitnehmer und Kapitalvertreter haben im Aufsichtsrat gleich viele Stimmen, in Pattsituationen entscheidet aber der von der Kapitaleseite gestellte Aufsichtsratsvorsitzende; außerdem befindet sich unter den Arbeitnehmervertretern ein Mitglied der leitenden Angestellten) und noch einmal 24 dem Drittelbeteiligungsgesetz (Arbeitnehmer behaupten im Aufsichtsrat ein Drittel der Stimmen). Bezogen auf die Unternehmenszahl können somit nur rund 8 % auf eine *unternehmensbezogene Mitbestimmung* verweisen. Mit Blick auf die Beschäftigtenzahl repräsentieren diese Unternehmen aber gut 70 % der Arbeitnehmer/innen in den EVUs. Hinzu kommt, dass es bei den öffentlich geführten EVUs oftmals freiwillige Absprachen gibt, die über eine gesetzlich geforderte Drittelparität hinaus in Richtung eines nach dem 1976er Mitbestimmungsgesetz geführten Aufsichtsrates geht. Allerdings gibt es in der Branche in keinem der betrachteten Fälle eine wirklich paritätische Mitbestimmung.

In der *Mitbestimmungspraxis* lassen sich in den befragten Stadtwerken – gemessen an unserem Ideal und losgelöst von den formal-rechtlichen Vorgaben – erhebliche Defizite erkennen. Durch die Liberalisierung haben sich zudem sowohl auf der betrieblichen als auch auf der unternehmensbezogenen Ebene die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Beschäftigten verschlechtert. Dabei sind durch die Umstrukturierungen im Zuge der Liberalisierung die Anforderungen an die Mitbestimmungsträger eigentlich gestiegen.

- Hinsichtlich der aufgabenbezogenen *Informationspolitik* gab sich nur die Hälfte der befragten Betriebsräte als zufrieden gestellt. Ähnlich sieht das Bild für die unternehmensbezogene Informationspolitik aus.
- Auf die Frage, ob in der vertikalen *Kommunikation* Kritik eingefordert wird, antworteten nur 43 % unserer Interviewpartner mit „trifft voll“ oder „trifft zu“. Mit vergleichbarem Ergebnis fiel die Abfrage zur horizontalen Kommunikation aus.
- In Bezug auf die *Personalführung* ist das Ergebnis in den Stadtwerken eher durchwachsen. Nur in gut 50 % aller Fälle sind die *Führungsrichtlinien* schriftlich fixiert und den Beschäftigten bekannt. Bei einem oftmals eher autoritären/paternalistischen Führungsstil überwiegt tendenziell eine aufgabenorientierte Ausrichtung in der Lenkung der Mitarbeiter, bei der in einem Drittel der Fälle der Reifegrad der Mitarbeiter regelmäßig berücksichtigt („trifft voll zu“ bzw. „trifft zu“) wird. Hinsichtlich der Mitwirkung an der Formulierung der Unternehmensziele gab weniger als ein Drittel an, üblicherweise beteiligt worden zu sein. Überaus positiv fällt das Bild allerdings aus, wenn es darum geht, die Unternehmensziele in einem Top-Down-Ansatz auf den einzelnen Arbeitsplatz herunter zu brechen, dort bekannt zu geben und in individuelle Zielvereinbarungen zu übersetzen.
- Bei der *Weiterbildung und Personalentwicklung* ist die Branche relativ gut aufgestellt, auch wenn es gemessen an unserem Ideal noch Defizite gibt. So engagieren sich die EVUs in der *dualen Berufsausbildung* überproportional stark, in zwei von drei der befragten Stadtwerke hat Weiterbildung einen hohen Stellenwert („trifft voll zu“ bzw. „trifft zu“) und auch die wirkliche Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist durchaus befriedigend, zumal in unserer Stichprobe fast 70 % über ein explizit ausgewiesenes Weiterbildungsbudget verfügen. Eine regelmäßige Beteiligung der Mitbestimmungsträger an der Weiterbildungsplanung erfolgt aber nur in 41 % der EVUs.
- Mit Blick auf das *Ideenmanagement* verfügen in unserer Stichprobe zwar 77 % der Unternehmen über ein Betriebliches Vorschlagswesen, sein Stellenwert in der Praxis wird aber nur in 37 % der Fälle als hoch bis eher hoch eingeschätzt. In der Regel können die Vorschläge auch über den eigenen Arbeitsbereich hinausgehen, allerdings werden die Umsetzungszeiten als eher dürftig einge-

schätzt. Überaus knauserig geben sich die Stadtwerke bei der Honorierung der Vorschläge. Nur 2 % der Stadtwerke gewähren eine Prämie, die über 40 % des sich im ersten Jahr ergebenden Nutzeffektes liegt; fast 42 % der Befragten zahlen nur eine Prämie in Höhe von 10 % und in über der Hälfte aller Fälle gibt es ohnehin ein Limit nach oben.

- In nur knapp einem Viertel der EVUs wird eine echte *Gewinnbeteiligung* praktiziert, an der in der Regel alle Beschäftigten mit Ausnahme der Auszubildenden und Leiharbeiter partizipieren. 30 der 53 befragten Unternehmen (56 %) gaben an, nicht einmal eine Erfolgsbeteiligung zu praktizieren. In den EVUs mit Erfolgsbeteiligung kommen zu 70 % alle Beschäftigten (bis auf die Auszubildenden und Leiharbeiter) in ihren Genuss. Kapitalbeteiligungen (15 %) sind in den Stadtwerken ebenso eine Ausnahme wie Verlustbeteiligungen (20 %) im Falle einer vorliegenden Erfolgsbeteiligung. In der Regel waren die Betriebsräte bei der Ausarbeitung von Betriebsvereinbarungen über die Gewinn- bzw. Erfolgsbeteiligung gleichberechtigt involviert.
- Speziell bei den „Big-4“ zeigen sich – verglichen mit den Ergebnissen unserer Fragebogenerhebung – zwar in einzelnen Aspekten des personalpolitischen Sechsecks verstärkte Bemühungen. Insgesamt verbleiben aber auch hier, gemessen an unserem Ideal, teilweise recht deutliche Defizite. Auch wenn die Marktführer in der Darstellung die Wichtigkeit ihrer Unternehmenskultur betonen, resultiert letztlich die zentrale Triebkraft aus einem *Shareholder-Value-Ansatz*. Nicht der arbeitende Mensch stand im Mittelpunkt der Bemühungen, sondern der maximale Profit der Shareholder, der mit Hilfe der jeweiligen Unternehmenskultur generiert werden sollte. Insbesondere fehlt es auch bei den „Big-4“ an einer wirklich *partizipativen Mitbestimmung*. Der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital wird so nicht aufgehoben. Weder das Machtungleichgewicht zu Lasten der Belegschaft noch das Investitionsmonopol des Kapitals stehen zur Disposition. Im Vergleich der Marktführer weist EnBW gemessen an unserem Leitbild noch die besten Umsetzungserfolge auf. Zugleich war der drittgrößte Stromversorger aber auch der größte Umverteiler zu Lasten der Beschäftigten.

Alles in allem wurden den Unternehmen erhebliche Anpassungslasten durch die Liberalisierung aufgebürdet. Sie wurden intern primär auf die Beschäftigten abgewälzt. Dabei

ließ sich dieser Prozess rückblickend deshalb noch verhältnismäßig gut abfedern, weil die Verteilungsmasse in den EVUs zunahm.

Sollte sich zukünftig der Wettbewerb in Verbindung mit den Nachregulierungen verschärfen (s.o.), so dürfte der *interne Verteilungskonflikt* eine ganz *neue Dimension* annehmen. Er findet dann nämlich nicht mehr vor dem Hintergrund einer wachsenden, sondern einer *abschmelzenden Verteilungsmasse* mit einer bereits verfestigten Gewinnanspruchsmentalität statt: Gewinne verstehen sich dann nicht mehr als Residualgröße, die nach Abzug der Kosten verbleiben, sondern als selbstverständlich zustehendes Entgelt für eine Eigenkapitalverzinsung und damit quasi als ein „kontraktbestimmtes“ Einkommen. In dieser Shareholder-Value-Mentalität drohen dann die eigentlichen kontraktbestimmten Arbeitseinkommen zur Restgröße degradiert zu werden, die dem Anpassungsdruck nach unten folgen müssen. Hinzu kommt, dass die Anreizregulierung zwar durch zahlreiche Konzessionen an Schärfe verloren hat, aber primär den Anpassungsdruck auf die Betriebskosten und damit vorrangig auch auf die Personalkosten fokussiert. In jedem Fall werden sich – gelingt die Umverteilung hin zu den Kunden – die internen Konflikte zwangsläufig verschärfen, wobei angesichts der Kräfteverhältnisse im Markt und angesichts der relativen Bedeutung der verschärft regulierten Netze gerade die *Stadtwerke* vor enormen Herausforderungen stehen werden.

Für die Belegschaft – aber letztlich mit Blick auf den Zusammenhalt in der Unternehmensorganisation als Ganzes – wird es daher umso wichtiger sein, durch die *Umsetzung demokratisch-partizipativer Strukturen* gestärkt in die Auseinandersetzung einzutreten. Da die meisten Stadtwerke nicht einmal der *unternehmensbezogenen Mitbestimmung* nach dem 1976er Gesetz, sondern nur dem Drittelbeteiligungsgesetz oder sogar nur der betrieblichen Mitbestimmung gemäß dem Betriebsverfassungsgesetz unterliegen, dürften insbesondere hier die Beschäftigten den wachsenden Druck zu spüren bekommen. Dabei wird die *Entsolidarisierung der Beschäftigten* auf mehreren Ebenen vorangetrieben: Zum einen dürfte sich die Wertschätzung zwischen der hoch qualifizierten Stammbelegschaft und einer minder qualifizierten Randbelegschaft weiter ausdifferenzieren. Zum anderen droht eine Spaltung der Belegschaft in diejenigen, die im weniger Gewinn bringenden Netzbetrieb und diejenigen die im vergleichsweise attraktiveren Restgeschäft tätig sind. Zudem zeichnet sich ein Auseinanderdriften zwischen der alten Belegschaft mit noch großzügigen Arbeitsverträgen und den neuen Mitarbeitern/innen mit schlechteren Kontrakten ab.

Die neuen Rahmenbedingungen bieten für die Stadtwerke aber auch *Chancen*. Schließlich kann von ihnen – im modifizierten System der Liberalisierung – ein deutlicher Impuls zur Verbesserung des Gesamtsystems ausgehen (vgl. Kap. IV). Mit einer entsprechenden Strategie kann es den Akteuren gelingen, sowohl als wettbewerblicher Gegenpart zu den „Big-4“ aufzutreten als auch zur nachhaltigen Entwicklung und Klimavorsorge sowie zu mehr Versorgungssicherheit beizutragen. Hinzu käme so eine Stärkung dezentraler kommunalisierter Strukturen, deren Vorteil der Gesellschaft gegenwärtig immer bewusster wird und auf welche die Stadtwerke derzeit auch schon gezielt in ihrer Öffentlichkeitsarbeit abstellen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst einmal bemerkenswert, dass das von vielen Augen zu Beginn der Liberalisierung vorhergesagte „*Stadtwerkesterben*“ rückblickend ausgeblieben ist. Die Stadtwerke hatten die Umbrüche der letzten Jahre angenommen und sich primär über *Kostenstrategien* neu aufgestellt. Weniger gewichtig, wenngleich ins Gesamtkonzept gehörend waren nach unserer Umfrage Strategien der verstärkten *Kundenorientierung*, der *Angebotsmodifikation oder –erweiterung* sowie der geänderten *Preisgestaltung bzw. –differenzierung*. Dabei kamen ihnen sicherlich auch die aufgezeigten Regulierungsdefizite zugute, welche den Wettbewerb bislang zumindest moderierten und mit dazu beitrugen, dass die Position der Stadtwerke mit Blick auf das Privatkundengeschäft recht stabil geblieben ist. Insgesamt wählten die Stadtwerke dabei sehr *heterogene Strategien* und waren oftmals *eingeschränkt* durch restriktive Gemeindeordnungen und größere Anteilseigner (oftmals direkt oder indirekt in Form der „Big-4“), die vermeiden wollten, dass ihnen die Stadtwerke zu sehr in die Quere kommen. Dennoch konnten die Stadtwerke insgesamt ihre Position behaupten oder sogar ausbauen. Bei beschleunigter Rationalisierung haben sie ihren Anteilseignern einträgliche Gewinne beschert.

Durch die drohende *Verlagerung des Verteilungskonfliktes in die Stadtwerke hinein*, durch die von der Politik erhoffte Belebung des Wettbewerbs wird es aber zur Wahrung oder Weiterentwicklung dieses Status darauf ankommen, sich intern nochmals *neu zu positionieren*. Dabei stehen erstens zur Erschließung von Synergieeffekten *Kooperationen* oder die Gründung *gemeinsamer Gesellschaften* auf der Agenda. Zwar werden auch dadurch Arbeitsplätze abgebaut. Dennoch steht dieser Trend zur Rationalisierung von Seiten der Politik nicht zur Disposition. Durch die Synergien können aber immerhin die Stadtwerke innerhalb der Branche ihre Position im Sinne einer dezentralen Energiever-

sorgung stärken und ein eventuell einflussreicheres Gegengewicht gegen die „Big-4“ bilden.

Zweitens bieten sich *extern orientierte Innovationsstrategien* an. Dabei stehen die Hinzugewinnung neuer Kunden, die Erweiterung der Wertschöpfungsbasis durch verstärkte Eigenerzeugung sowie das Anbieten neuer Energiedienstleistungen im Mittelpunkt. Hinsichtlich der *Hinzugewinnung neuer Kunden* wird angesichts der Marktkonstellation eine „Discount-Politik“ längerfristig eher keine Erfolg versprechende Option darstellen. Viel wichtiger wird es daher sein, in einen *ökologisch orientierten Qualitätswettbewerb* einzutreten und den Kunden die Vorzüge einer dezentralen, regional ausgerichteten Energieversorgung schmackhaft zu machen. Das gute Meinungsbild, das die Stadtwerke in der Öffentlichkeit genießen, bietet dafür bereits ebenso eine ausbaufähige Plattform wie das zunehmende Umweltbewusstsein der Stromkunden. Überdies begünstigt das Integrierte Energie- und Klimapakett (IEKP) das Engagement in einem derartigen *Qualitätswettbewerb*. Die geförderten Technologien haben oftmals einen dezentralen Charakter, was insbesondere für die KWK zutrifft, und stützen sich auf Projekte mit vergleichsweise überschaubarem Investitionsvolumen und unternehmerischem Risiko.

Ausbaufähig erscheint darüber hinaus der Bereich der *Energiedienstleistungen*, zumal die Politik in Energieeffizienzmaßnahmen einen überaus effizienten Weg erkennt, Energie einzusparen und damit Ressourcen zu schonen sowie den CO₂-Verbrauch zu verringern. Nach den von uns geführten Interviews mit Geschäftsführern/Vorständen von EVUs ist der Markt für derartige Contracting-Angebote bei weitem noch nicht angereizt. So verwundert es auch nicht, dass fast drei Viertel der von uns befragten Betriebsräte einen Innovationsschwerpunkt ihrer Geschäftsstrategien in der Erschließung dieses Marktsegmentes sehen. Etwas weniger als die Hälfte betont zudem die Notwendigkeit mit einem bundesweiten Verkauf von Elektrizität am Markt präsent zu sein. Mehr als ein Viertel setzt auf *Konzentration* und auf ein *Ökostromangebot*.

Im Detail dürften sich die erfolgreichen Strategien sehr stark unterscheiden. Die *grobe Linie* dürfte insbesondere sein:

- Die meisten Stadtwerke werden ihr *Kerngeschäft* weiterhin im *Netzbetrieb* sehen, allerdings auf die Eigenerzeugung durch einen verstärkten *Ausbau dezentraler und Klima schonender Stromerzeugungsanlagen* bzw. durch den *Erwerb eigener Kraftwerksscheiben* höheres Gewicht legen

- Das Angebotsportfolio wird sich durch einen Wandel vom Energielieferanten zum breiter aufgestellten *Energiedienstleistungsunternehmen* erweitern
- Der Kostendruck wird eher nochmals zunehmen. Das Bergen von *Synergien* durch Kooperationen oder Zusammenschlüsse und verschärfte *Rationalisierungsmaßnahmen* werden an Bedeutung gewinnen.
- Insofern wird es gravierende *Einschnitte* in der bisherigen *Unternehmenskultur* geben. Umso wichtiger erscheint es daher, die Belegschaft vor der Eskalation von Konflikten durch den Auf- bzw. Ausbau einer *demokratisch-partizipativen Unternehmenskultur* frühzeitig mitzunehmen, zumal die Unternehmenskultur zukünftig einen wichtigen Wettbewerbsfaktor darstellen kann, bei dem – wie unsere Studie gezeigt hat – gerade die Stadtwerke noch einigen Nachholbedarf aufweisen.