

Analyse

Die Reform der russischen Elektrizitätswirtschaft

William Tompson, OECD, Paris

Zusammenfassung

Ziel der russischen Reform der Elektrizitätswirtschaft ist es, einerseits Wettbewerb in den Bereichen Produktion und Endverbraucherbelieferung zu schaffen und andererseits das Leitungsnetz unter der Kontrolle regulierter natürlicher Monopole zu belassen, wobei freier Zugang für Drittanbieter zu den Netzwerken gewährleistet sein sollte. Die Reform soll letztendlich sicherstellen, dass das Angebot auch weiterhin die wachsende Nachfrage befriedigen kann, indem Bedingungen geschaffen werden, die sowohl für Investitionen in neue Kapazitäten als auch für größere Effizienz bei Produktion und Verbrauch förderlich sind. Der Ansatz der Reform ist viel versprechend. Es gibt jedoch ein beträchtliches Risiko, dass die Reform während der Implementierungsphase durch die Lobbytätigkeit von Interessengruppen untergraben wird. Dabei sind zwei Gefahren von Bedeutung. Die erste ist, dass Interessengruppen aus dem Privatsektor strategische Anteile übernehmen, was dazu führen könnte, dass diese Gruppen Marktmacht ausüben oder sogar örtliche Monopole errichten könnten. Die zweite Gefahr besteht darin, dass der Staat selber die Vermögenswerte, über die er die Kontrolle behalten wird, zusammen mit seiner Regelsetzungskompetenz benutzen wird, um den Markt so zu regulieren, dass Wettbewerb behindert wird und gerade diejenigen Investoren, die durch die Reform eigentlich ermutigt werden sollen, abgeschreckt werden.

Eine ehrgeizige Reform ...

Russland führt zurzeit eine sehr ehrgeizige Restrukturierung seines Elektrizitätssektors durch. Ziel dieser Reform ist es, einerseits Wettbewerb in den Bereichen Produktion und Endverbraucherbelieferung zu schaffen und andererseits das Leitungsnetz unter der Kontrolle regulierter natürlicher Monopole zu belassen, wobei freier Zugang für Drittanbieter zu den Netzwerken gewährleistet sein sollte. Die Reform soll letztendlich gewährleisten, dass das Angebot auch weiterhin die wachsende Nachfrage befriedigen kann, indem Bedingungen geschaffen werden, die sowohl für Investitionen in neue Kapazitäten als auch für größere Effizienz bei Produktion und Verbrauch förderlich sind. Dies bedeutet, dass Preisanhebungen zugelassen werden müssen, die die Kosten reflektieren, dass Quersubventionen abgeschafft werden müssen und der Markt funktionieren darf, wo immer es möglich ist. Kernelemente der Reform sind:

- die Zerstörung des vertikal integrierten Monopols von Produktion, Übertragung und Endverbraucherbelieferung und die Trennung von Bereichen, die potentiell wettbewerbsfähig sind (Stromerzeugung und Endverbraucherbelieferung) von denjenigen Bereichen, die größtenteils natürliche Monopole sind (Leitungsnetzwerke);
- die Zulassung von Wettbewerb in den Gebieten, die potentiell wettbewerbsfähig sind; und
- die Festlegung von regulierten Tarifen für natürliche Monopole wie Übertragung und Verteilung dahingehend, dass Effizienz gefördert wird und nicht nur die Produktionskosten abgedeckt werden.

Diese Gesamtstrategie ist in einem detaillierten Reformprogramm enthalten, das auf zwei

Grundpfeilern ruht, auf der Schaffung eines neuen gesetzlichen Rahmens und der Umstrukturierung des Konzerns RAO EES (Rossijskoje akzionernoje obschetschestwo Edinaja energeticheskaja sistema – Russische Aktiengesellschaft Einheitliches Energiesystem, englische Abkürzung: UES). Die beiden Reformstränge sind eng miteinander verflochten, da die Umstrukturierung von RAO EES für die Schaffung einer wettbewerbsfähigeren Marktstruktur während des Übergangs wesentlich ist.



... und die Risiken

Der Gesamtansatz der Reform ist viel versprechend und die Reform ist sorgfältig und gründlich geplant worden. Es gibt jedoch ein beträchtliches Risiko, dass die Reform während der langen Implementierungsphase durch die Lobbytätigkeit von Interessengruppen untergraben wird. Eine solche Lobbytätigkeit ist offensichtlich, seit die Reform im Jahre 2001 in Gang gesetzt wurde, und es sieht nicht so aus, als ob sie nachlässt. Das Risiko, dass Interessengruppen die Reform verwässern werden, ist umso größer, als die Umstrukturierung von RAO EES und die Gestaltung des liberalisierten Sektors parallel vorgenommen werden.

Beide sind notwendige Bestandteile der Reform, aber wenn sie beide gleichzeitig durchgeführt werden, wird der Prozess erschwert, da der Wert der Konzernteile, die bei der Zerlegung von RAO EES entstehen, in vielen Fällen von den noch nicht genau absehbaren Institutionen und Regeln abhängen wird, die den Strommarkt in Zukunft gestalten werden.

Teilnehmer am Wettbewerb um die Übernahme von Unternehmensteilen von EES haben daher eine hohe Motivation, ihre Lobbytätigkeit auf bestimmte Lösungen für Fragen der Regulierungsreform und Marktstruktur zu richten. Die Herausforderung an die Regierung besteht darin, sicher zu stellen, dass die Reform so durchgeführt wird, dass eine Kombination von effektivem Wettbewerb und effektiver Regulierung erreicht wird. Wenn die Reform rechtzeitige und geeignete Investitionen in den Stromsektor anziehen soll, muss sie zur Schaffung von effektiven Strommärkten führen, die durch wirklichen Wettbewerb, der auf wirtschaftlich sinnvollen Preisen basiert, gekennzeichnet sind. Dies bedeutet auch, dass ein robuster, transparenter und vorhersagbarer Gesetzes- und Aufsichtsrahmen nötig sein wird.

Das „oligarchische Oligopol“

Hierbei gibt es zwei Hauptgefahren. Die erste, die der Regierung offensichtlich bewusst ist, ist die Gefahr eines „oligarchischen Oligopols“. Es gibt ein reales Risiko, dass die Verteilung der Unternehmensteile von EES zu einem privaten Oligopol oder örtlichen Monopolen führen kann. Darüber hinaus lässt das Benehmen von vielen privaten Akteuren darauf schließen, dass sie nicht glauben, dass die Restrukturierung zu einem wettbewerbsorientierten Markt führen wird. Wenn der Elektrizitätssektor nach der Reform von lokalen Monopolen oder der Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung bestimmt wird, wird die Reform größtenteils verfehlt sein.

Ein gut reguliertes, vertikal integriertes Monopol könnte einem Markt ohne Wettbewerb sogar vorzuziehen sein. Dies ist jedoch kein Argument für den *Status quo*: Das gegenwärtige russische Monopol ist weder effektiv integriert noch gut reguliert. Das Endergebnis der Auflösung von RAO EES muss deshalb unbedingt eine Marktstruktur sein, die den Wettbewerb unterstützt. Auch müssen die Regeln für diesen Markt transparent und stabil sein und effektiv durchgesetzt werden können. Eine effektive Wettbewerbspolitik wird wesentlich sein.

Ein „Potemkin‘scher Markt“?

Die zweite Gefahr wird sehr viel weniger diskutiert, ist aber nicht weniger ernst: Der Staat selber könnte den Wettbewerb im Sektor einschränken. Um die Risiken, die aus der Reform entstehen können und um die Ausübung von Marktmacht durch private Akteure zu verhindern – d.h., um ein „oligarchisches Oligopol“ zu verhindern – hat die Regierung eine Reihe von Mechanismen in die Reform eingebaut, die dazu führen können, dass die Regierung *de facto* den Markt so gestalten kann, dass die Liberalisierung konterkariert wird. Das Ergebnis könnte ein „Potemkinscher Markt“

sein, ein formal liberalisierter Sektor, der aber in der Realität größtenteils vom Staat gelenkt wird.

Allein schon die Wahrnehmung, dass es ein Übermaß an staatlicher Kontrolle gibt, könnte die Reform vereiteln: Investoren werden zögern, in den Markt einzusteigen, wenn sie glauben, dass die Regierung massiv intervenieren wird, um Preise niedrig zu halten. Investoren werden überhaupt davor zurückschrecken, in irgendeinen Markt einzusteigen, in dem Regulierungsbehörde, Kontrolle der Infrastruktur und der größte Anteil der Produktionskapazitäten alle in den Händen des Staates konzentriert sind. Eine rechtzeitige und glaubwürdige Verpflichtung des Staates, sich nach Abschluss der Reform aus der Stromerzeugung zurückzuziehen, wäre ein beruhigendes Signal für Investoren.

Eine effektive Regulierung wird ebenfalls wesentlich für eine erfolgreiche Reform sein. Ein stabiler Gesetzes- und Aufsichtsrahmen, mit vorhersagbarer Politik in Bezug auf z.B. Tarifregulierung und Zugang zur Infrastruktur, ist vonnöten, wenn der Sektor langfristig Investitionen anziehen soll. Im Rahmen der Strukturen, die zum jetzigen Zeitpunkt vorgesehen sind, wird es jedoch für die Regierung schwer sein, eine glaubwürdige Verpflichtung einzugehen, stabile Regelungen zu implementieren.

Die Gesetzgebung ist auf vielen Gebieten wage und lässt der Regierung enormen Spielraum auf dem Feld der Stromregulierung. Die Tatsache, dass im Gesamtplan keine starke, unabhängige Regulierungsbehörde vorgesehen ist, kann nur Anlass zur Sorge geben. Die Regulierungsbehörden, die gegenwärtig existieren, haben zu wenig Ressourcen, und es ist nicht klar, ob sich dies im Zuge der Reform ändern wird. Investoren können befürchten, dass sie, sobald sie Verpflichtungen eingegangen sind, *ex post* ausgebeutet werden, da der Regulierungsrahmen nach ihrer Verpflichtung geändert wird. Wenn die Reformpläne nicht geändert werden, wird es für die Regierung nicht leicht sein, andere Akteure davon zu überzeugen, dass die neuen Regeln und Strukturen stabil sind und erst recht nicht, dass sie bereit ist, den Markt frei walten zu lassen.

Die Gesetzesreform stockt

Die Evolution der Reform in den Jahren 2003–2005 zeigt, dass die oben beschriebenen Gefahren tatsächlich ernst genommen werden müssen. Der Konflikt, ob und wie die Elektrizitätswirtschaft zu privatisieren sei, führte zu wiederholten Verzögerungen und viel öffentlicher Diskussion. Während die Umstrukturierung von RAO EES weiterhin mit beträchtlichem Tempo fortgesetzt wird, scheint die Schaffung des gesetzlichen Rahmens stillzustehen: Im April 2005 revidierte die Regierung den Zeitplan für die Reformgesetzgebung und verschob damit den Endtermin um ungefähr ein Jahr. Dieses war der fünfte Zeitplan, der von der Regie-

rung innerhalb von vier Jahren angenommen wurde. In Anbetracht der technischen Schwierigkeiten sind einige Verzögerungen vielleicht gerechtfertigt, Verzögerungen vergrößern jedoch eine von vornherein beträchtliche Unsicherheit über die Regeln für den zukünftigen liberalisierten Strommarkt wie auch über den Zeitplan der Liberalisierung. Darüber hinaus hat die Tatsache, dass die Regierung in Hinblick auf Schlüsselemente der Reform offensichtlich schwankt, das Vertrauen in die Reform als Ganzes untergraben, insbesondere das Vertrauen in den Willen der Regierung, den Strommarkt zu liberalisieren.

Einige ausländische Investoren sind schon vor geplanten Projekten in Russland zurückgeschreckt, aus Unsicherheit über Richtung und Tempo der Reform. Wenn Investoren und andere Marktteilnehmer zu dem Schluss kommen, dass die Regierung nicht mehr voll hinter der Reform steht, wird Widerstand gegen die Reform wahrscheinlich wachsen und das Vertrauen in diese Reform schwinden.

Übersetzung aus dem Englischen: Matthias Neumann

Redaktion: Heiko Pleines

Über den Autor

William Tompson ist Senior Economist für die GUS und Südosteuropa bei der Wirtschaftsabteilung der OECD. Die Meinungen, die in diesem Beitrag ausgedrückt werden, sind seine eigenen und geben nicht die Ansichten der OECD oder ihrer Mitgliedsstaaten wieder.

Lesetipps

OECD, *OECD Economic Surveys: Russian Federation* (Paris: OECD, September 2004)

International Energy Agency, *Russian Electricity Reform: Emerging Challenges and Opportunities* (Paris: IEA, April 2005)

Grafiken und Tabellen zum Text

Die Struktur der russischen Elektrizitätswirtschaft heute und morgen

Die Aktionärsstruktur von RAO EES 2004

Eigentümer	Sektor	Anteil in %
Russische Föderation	Staat	52
Gazprom AG	Gas (staatlich)	10–13
ESN-Energo	Energie (Enel - Italien)	5
MDM	Aluminium	4-5
Nazionalny Reservny Bank	Finanzen (staatlich)	4
Euras Holding	Stahl/Metall	2-3
SUAL/CES	Aluminium	1-3
LUKoil	Erdöl	2
FP (Ukraine)	Finanzen/Industrie	2
Interros	Finanzen/Industrie	1–2
Jukos	Erdöl	1
Norilsk Nickel	Buntmetalle	1
Weitere Aktionäre	k.A.	11–13

Quelle: *Troika-Dialog, Rossiiskii ezednevniy rynok*, 3.6.2004, S. 4

Übersetzung: Bastian Stenzel